



## JOUR DE LA SOLIDARITÉ FISCALE

# *Pour une fiscalité du 21<sup>e</sup> siècle*

### SOMMAIRE

#### **Le point sur la fiscalité au Québec : les recherches de l'IRÉC 2**

Le Québec n'est pas un enfer fiscal 2

Une capacité amoindrie d'agir pour le bien commun 3

Un fédéralisme fiscal qui aggrave la situation 4

#### **L'évolution des recettes fiscales : une mise à jour 4**

Des recettes en hausse, mais en deçà du sommet de 2000 5

Contribuables et entreprises : des écarts qui s'agrandissent 6

Des taxes à la consommation à la hausse 7

#### **Réforme de la fiscalité : un nécessaire débat 8**

Un mandat discutable 9

Une fiscalité du 21<sup>e</sup> siècle 10

Pour en savoir plus 11

La fiscalité est un instrument de solidarité sociale. C'est par elle que nous finançons nos choix de société. C'est pourtant un outil souvent dénigré. Mais attaquer l'impôt, c'est d'abord viser l'État et les finalités qu'il sert.

Il ne faut donc pas s'étonner de voir encore l'Institut Fraser faire du tapage médiatique avec son décret proclamant la journée de « l'affranchissement fiscal » de la famille moyenne.

Pour une deuxième année consécutive, nous voulons célébrer le « Jour de la solidarité fiscale » en publiant ce bulletin d'information sur la fiscalité au

Québec. D'autant plus que les douze derniers mois furent fastes pour l'IRÉC sur ce thème de recherche. Outre notre mémoire

d'information sur la fiscalité au

La suite à la page 2

### *L'aveu de l'Institut Fraser*

Malgré leur campagne de désinformation qui laisse supposer que les contribuables canadiens et québécois, année après année, voient leur fardeau fiscal s'alourdir au profit d'un État tentaculaire et inefficace, l'Institut Fraser a lui-même été obligé de reconnaître que les impôts des Canadiens ont diminué de cinq points de pourcentage depuis le début des années 2000, passant de 46 à 41 % du revenu moyen (voir leur propre calcul dans *Taxes versus the Necessities of Life: The Canadian Consumer Tax Index*, 2014, page 8).

Dans notre rapport sur le *Jour de la solidarité fiscale* de l'an dernier, nous avons estimé que si les contributions fiscales globales des contribuables québécois étaient restées au même niveau qu'elles étaient en 2000, les gouvernements auraient eu en 2009 des recettes supérieures de 11,6 milliards \$. Autant de ressources à consacrer au réseau de l'éducation, au système de santé, à la revitalisation de nos routes et de nos infrastructures, ou même au remboursement de la dette. Visiblement, les priorités politiques sont ailleurs.



Juin 2015

présenté aux audiences de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et des notes d'intervention qui en ont découlé, plusieurs rapports ont été diffusés. Dans le présent document, nous poursuivons le travail de réflexion critique commencé l'an dernier.

## LE POINT SUR LA FISCALITÉ AU QUÉBEC : LES RECHERCHES DE L'IRÉC

Depuis la parution de notre document sur le « Jour de la solidarité fiscale » en juin 2014, des études de l'IRÉC ont permis d'analyser l'évolution du régime fiscal québécois et canadien. Alors que le gouvernement Harper vient d'entamer un nouveau cycle de réduction de la capacité du régime fiscal à s'attaquer aux inégalités de revenus (hausse du CÉLI, fractionnement du revenu) et que le gouvernement Couillard devrait faire de même à partir de l'an prochain, après l'atteinte de l'équilibre budgétaire, il est nécessaire de faire le point en tirant certains constats fondamentaux de ces études.

## LE QUÉBEC N'EST PAS UN ENFER FISCAL

Le premier constat à tirer est que le Québec n'est pas l'enfer fiscal dénoncé par certains. Nous avons fait la démonstration l'an passé et Nicolas Zorn l'a refaite de façon encore plus convaincante dans un nouveau rapport de l'IRÉC (Zorn, 2015a) en montrant que, selon la place des contribuables dans l'échelle de revenus, entre 10 % et 32,5 % du revenu total des ménages sont captés par les ponctions de l'État. Ce qui laisse tout de même entre 90 % et 67,5 % de leur revenu dans les poches des contribuables.

Le tableau 1 rassemble les données de l'étude. On y constate, entre autres, que les taxes à la consommation sont régressives puisque leur part diminue au fur et à mesure qu'on progresse dans l'échelle de revenu. A contrario, les impôts provinciaux et fédéraux sont progressifs, quoique l'impôt provincial devienne régressif entre le 99<sup>e</sup> et le 100<sup>e</sup> centile, c'est-à-dire que les contribuables ayant un revenu imposable entre 200 000 \$ et

250 000 \$ sont plus imposés que ceux ayant un revenu supérieur à 250 000 \$.

L'étude de Nicolas Zorn permet par ailleurs d'identifier le point d'inflexion des inégalités de revenus de marché des ménages québécois. Il montre clairement qu'au fur et à mesure que le contribuable progresse dans les échelles de revenu, sur la base des courbes de répartition des revenus d'emploi, d'entreprise ou des gains en capital, la croissance des revenus s'emballent et devient exponentielle à partir du 97<sup>e</sup> centile (pour les revenus imposables supérieurs à 150 000 \$). Malheureusement, la progressivité de l'impôt sur le revenu ne parvient pas à modérer cette source importante d'inégalités pour les 3 % les plus riches. Comme nous le signalions plus haut, l'impôt provincial devient même régressif à partir du 99<sup>e</sup> centile alors que l'impôt fédéral plafonne au 97<sup>e</sup>.

Pourquoi en est-il ainsi? Essentiellement parce que, malgré la progressivité du régime fiscal, les déductions et crédits d'impôt et les dépenses fiscales favorisent davantage

TABLEAU 1

### Part du revenu total alloué aux différents impôts, cotisations et taxes à la consommation par quintile, contribuables québécois, 2011

Quintiles	1	2	3	4	5
Impôts provinciaux sans cotisations (ligne 91 sans RRQ, RQAP et AE)	1,4%	3,1%	6,8%	9,5%	12,3%
Impôts fédéraux	0,1%	0,9%	4,3%	7,4%	12,1%
Cotisations au RRQ (pour travailleurs autonomes et salariés)	0,7%	1,6%	2,6%	3,2%	2,5%
Autres cotisations (RQAP et assurance emploi)	1,7%	2,5%	2,8%	2,1%	1,4%
Taxes à la consommation, TPS/TVQ (sur le revenu consommé; R - S = C)	6,2%	6,0%	5,4%	4,8%	4,3%
<b>Total (impôts, cotisations et taxes à la consommation)</b>	<b>10,1%</b>	<b>14%</b>	<b>21,9%</b>	<b>27%</b>	<b>32,5%</b>
Revenu disponible	89,9%	86%	78,1%	73%	67,5%

Tiré de Zorn, 2015a

les contribuables faisant partie du groupe des 3 % les plus riches. L'étude de Nicolas Zorn donne un nouvel éclairage aux diverses déductions relatives au capital (par exemple, le crédit d'impôt pour dividendes ou la déduction pour les gains en capital). Globalement, entre 0 % et 30 % des contribuables de chaque catégorie de revenu bénéficient de l'une ou l'autre de ces déductions; mais cette proportion grimpe jusqu'à 70 % pour les contribuables ayant un revenu supérieur à 250 000 \$. Il montre que les déductions liées au capital ne s'appliquent pas à des montants substantiels, sauf pour les centiles les plus élevés, où ils peuvent atteindre des milliers, voire des centaines de milliers de dollars (quoiqu'elles s'appliquent parfois à des gains très ponctuels). Bref, les déductions liées au capital profitent davantage à une minorité de contribuables ayant les revenus les plus élevés.

### UNE CAPACITÉ AMOINDRIE D'AGIR POUR LE BIEN COMMUN

Il faut dire que les mesures de réduction d'impôts qui ont eu lieu au cours des dernières décennies ont été particulièrement favorables à ce groupe relativement petit numériquement, mais doté d'une influence disproportionnée auprès des gouvernants. Sur ce plan, l'étude de Bélanger et Calderon (2015) nous montre que tous les changements aux paliers d'imposition survenus au Québec entre 1997 et 2008 ont contribué à réduire considérablement la capacité

TABLEAU 2

### Résumé des impacts budgétaires des modifications apportées au régime fiscal des particuliers entre 1997 et 2013

Mesures fiscales	Impact net sur le budget du gouvernement du Québec (M\$)
<b>Système fiscal de 1997:</b>	8 387,3
<b>Paliers de 1997:</b>	5 961,9
Paliers - 5 à 3	1 296,3
Paliers - 1998 à 2002	-6 544,8
Paliers - Majoration de 2008	-1 087,4
Paliers - Quatrième palier de 2013	193,2
La prime au travail	336,6
Crédit d'impôt - Soutien aux enfants	457,0
Crédit d'impôt - Solidarité	1 083,2
Crédit d'impôt - Frais de garde	420,6
Crédit d'impôt - Frais médicaux	365,9
<b>Contribution santé:</b>	-583,1
Instauration	864,5
Modulation	-282,0
<b>Taxe de vente du Québec</b>	-3 614,3

Tiré de Bélanger et Calderon, 2015

du régime fiscal à redistribuer les revenus. Le tableau 2 souligne que, globalement, ces changements ont diminué les recettes fiscales de plus de 8,4 milliards \$. À l'exception de l'ajout en 2013 d'un quatrième palier, ces changements (passage de 5 à 3 paliers en 1998, diminution des taux d'imposition de 1998 à 2002 et majoration des taux d'imposition de 2008) ont tous provoqué une hausse des inégalités des revenus après impôts et transferts. La diminution progressive des taux d'imposition constitue le changement le plus important concernant les pertes de recettes fiscales, il a eu pour effet de diminuer les revenus du gouvernement de 6,5 milliards \$. Le passage de 5 à 3 paliers avec l'élimination de la surtaxe est le changement ayant le plus d'impact négatif sur les inégalités parce que cette mesure a diminué le fardeau des plus riches et alourdi celui

des ménages sous la médiane des revenus (les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> déciles). L'introduction récente en 2013 d'un quatrième palier d'imposition pour les revenus de plus de 100 000 \$ a cependant permis de légèrement mitiger les précédentes réductions de recettes (une faible hausse de 193 millions \$) et de diminuer, malgré tout de façon significative, les inégalités de revenus après impôts et transferts.

Par contre, les différents crédits d'impôt qui ont été introduits ou modifiés pendant la période couverte par l'étude de Bélanger et Calderon ont globalement permis que, malgré la perte de capacité de l'État à redistribuer les revenus de marché, la fiscalité québécoise a été en mesure de maintenir à des niveaux relativement bas les inégalités de revenus après impôts et transferts tout en conservant sa compétitivité fiscale. Il faut en particulier signaler l'instauration

du crédit d'impôt à la solidarité ainsi que les modifications apportées au crédit d'impôt pour le soutien aux enfants. Ces mesures ont eu un coût, comme dépenses fiscales, évalué à au-delà de 4 milliards \$. Mais elles sont ainsi faites qu'en étant plus ciblées, elles ont permis de corriger à coût moindre un niveau d'inégalités qui s'était considérablement détérioré à la suite des réductions d'impôts précédemment évoquées. À titre d'exemple, à lui seul, le retour aux crédits d'impôt en place avant l'instauration du crédit d'impôt pour la solidarité fait passer le coefficient de Gini de 0,383 à 0,387. Pour un coût (une dépense fiscale supplémentaire) de 1,1 milliard \$, cette mesure aura eu un impact positif supérieur à toutes les mesures de réduction d'impôts. Toutefois, il faut aussi préciser que les simulations de l'étude Bélanger-Calderon ne portent que sur les modifications au régime fiscal. Elles ne peuvent pas tenir compte des impacts sur le coefficient de Gini des hausses de tarifs qui ont eu lieu pendant la même période.

### UN FÉDÉRALISME FISCAL QUI AGGRAVE LA SITUATION

Comme si ce n'était pas suffisant, le Québec a aussi dû subir les impacts budgétaires d'un régime fédéral qui, depuis vingt ans, a rétabli ses équilibres financiers aux dépens des provinces, en réduisant les transferts. Il faut rappeler que les transferts du fédéral aux provinces s'expliquent par le fait que le gouvernement fédéral a accaparé une partie des impôts

TABLEAU 3

### Écarts des revenus de transfert, Québec

	Part des revenus totaux	Transferts théoriques	Transferts réels en 2013	Écart en 2013
<b>1989-1995</b>	22,4 %	21 884 \$	16 955 \$	(4 929 \$)
<b>1996-2004</b>	17,7 %	17 301 \$	16 955 \$	(346 \$)
<b>2005-2013</b>	17,9 %	17 526 \$	16 955 \$	(571 \$)
<b>1989-2013</b>	19,1 %	18 665 \$	16 955 \$	(1 710 \$)

Source : Calculs de l'auteure à partir des comptes publics du Québec

directs pendant les années 1940, alors que ces derniers sont un champ de compétence exclusif des provinces. Pour compenser cette ingérence, le fédéral s'est engagé, à partir des années 1950, dans des programmes à frais partagés (50/50). Selon une nouvelle étude de l'IRÉC produite par l'économiste France Bibeau, les transferts fédéraux dans le budget du Québec sont passés d'une moyenne de 22,4 % des revenus totaux entre 1989-1995, à un plancher de 17,9 % entre 1996-2004 pour ensuite remonter temporairement, mais sans jamais revenir à leur niveau antérieur (voir le tableau 3). Pour illustration : si les transferts fédéraux équivalaient à la moyenne de 1989-2013, le gouvernement du Québec aurait eu des recettes supplémentaires de 1,7 milliard \$ en 2013.

La légère amélioration des transferts après 2004 découle des engagements de réinvestissement en santé faits par le premier ministre Paul Martin, en année électorale. Mais avec la série de restrictions présentées par le gouvernement

Harper, la part des transferts va recommencer à diminuer dans les années à venir. Pour les seuls transferts en santé, le manque à gagner devrait s'élever à 2,1 milliards \$ en 2025, pour une perte cumulative de 9,9 milliards \$ entre 2017-2018 et 2024-25. Pendant ce temps, grâce à toutes ces réductions unilatérales, le régime fédéral aura été en mesure de repositionner le Canada comme le pays avec le fardeau fiscal parmi les plus bas des pays de l'OCDE.

### L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES : UNE MISE À JOUR

L'année dernière nous avons analysé de façon détaillée l'évolution des recettes fiscales au cours des trente dernières années afin de vérifier les prétentions de l'Institut Fraser concernant un prétendu alourdissement du fardeau fiscal global des contribuables et des entreprises au Québec. Nous avons clairement démontré que les faits ne soutiennent pas les prétentions de l'Institut Fraser. Nos résultats montraient

## DONNÉES DE L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

Les données utilisées l'an dernier pour faire l'analyse de l'évolution des recettes fiscales prélevées par chacun des trois ordres de gouvernement auprès des contribuables et des entreprises provenaient des Comptes économiques et provinciaux de Statistique Canada, qui se terminaient à l'année 2009. Statistique Canada migre actuellement du Système de gestion financière (SGF) vers une nouvelle méthode comptable conforme aux normes internationales actuelles, les Statistiques de finances publiques (SFP). Cette transition n'étant pas complétée, l'indisponibilité de données importantes nous a menés à utiliser des données produites par l'ISQ. Ces données sont en concordance avec celles précédemment publiées par Statistique Canada sous le SGF, mais permettent d'observer l'évolution des comptes des administrations publiques au Québec au-delà de 2009, soit jusqu'en 2013.

Ces données estimées par l'ISQ demeurent toutefois sujettes à certaines révisions lorsque Statistique Canada rendra publique la nouvelle mouture complète des SFP des comptes économiques provinciaux. Il est à noter qu'il y a un léger bris méthodologique entre 2006 et 2007 puisque les données ont été tirées de deux sources de l'ISQ : *1981-2006, Banque de données statistiques officielles sur le Québec, Compte des revenus et dépenses; 2007-2013, Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, Édition 2014.) Enfin, l'écart entre les niveaux présentés dans cette publication et ceux présentés dans l'édition 2014 du *Jour de la solidarité fiscale* ne provient pas de ces modifications, dont l'impact est mineur, mais plutôt de l'utilisation d'une nouvelle série active pour le PIB nominal québécois de Statistique Canada.

plutôt que les recettes fiscales globales avaient atteint un plafond en 2000 (40,9 % du PIB) puis avaient suivi jusqu'en 2009 une tendance à la baisse (atteignant 37,1 % du PIB en 2009). Cette tendance n'est pas particulière au Québec. Dans plusieurs pays industrialisés, on a vu se réduire le fardeau fiscal global, en particulier pour les contribuables les plus riches et les entreprises. Ainsi, le taux marginal d'impôt s'appliquant

aux tranches supérieures de revenus des particuliers serait passé d'une moyenne de 66 % en 1981 à 41 % en 2008 (OCDE, 2014).

Il faut cependant reconnaître que la période couverte par notre étude se terminant en 2009 comportait une limite importante. En 2009, la baisse de deux points de pourcentage de la TPS n'avait pas encore été compensée par les hausses

successives, en 2011 et 2012, d'un point de pourcentage de la TVQ. Mais cette restriction nous était imposée par la base de données de Statistique Canada utilisée à cette fin (lire à ce propos l'encadré). C'est la raison pour laquelle nous reprenons maintenant cette analyse en la complétant jusqu'à l'année 2013.

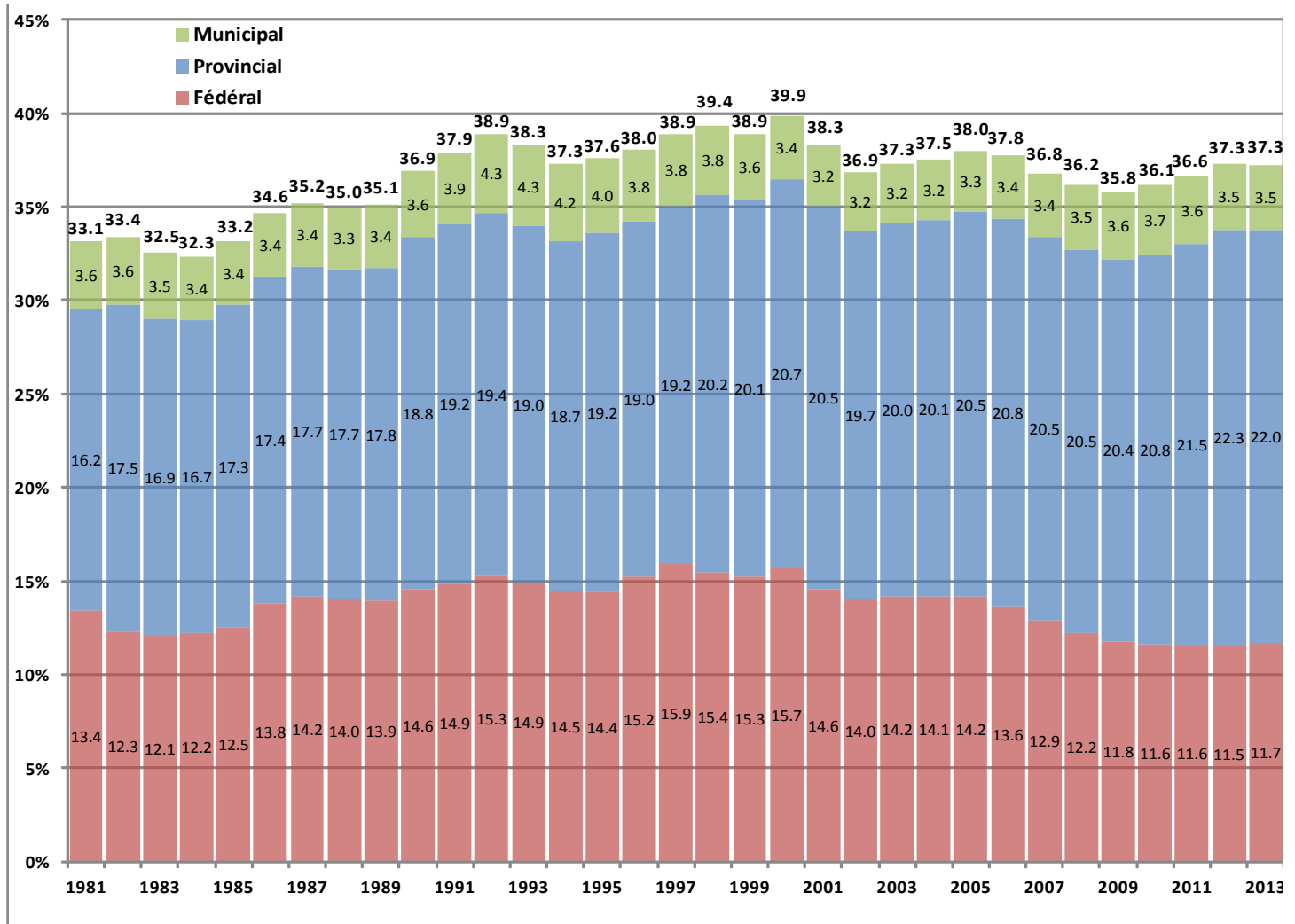
Avant de passer à la présentation des trois graphiques qui suivent, quelques remarques s'imposent. D'abord, en raison des nouvelles séries de données utilisées, il y a un écart systématique entre les résultats de cette année et ceux de l'année dernière pour la période 1981-2009, mais cet écart ne modifie pas nos conclusions de l'an passé. Par ailleurs, comme il fallait s'y attendre, les recettes du gouvernement du Québec ont recommencé à croître après 2009, en raison principalement de la hausse de la TVQ. Par contre, on s'attendait moins à constater, de façon si évidente, que le fardeau fiscal des entreprises a continué de s'amenuiser après 2009.

### DES RECETTES EN HAUSSE, MAIS EN DEÇÀ DU SOMMET DE 2000

Le premier graphique à la page suivante confirme que l'année 2009 a représenté un bref creux dans l'évolution de la fiscalité au Québec. Les recettes des trois ordres de gouvernement ont augmenté de 1,5 point de pourcentage (en proportion du PIB) entre 2009 et 2013 après avoir connu une tendance à la baisse depuis l'an 2000. À 37,3 % du PIB

# GRAPHIQUE 1

## Évolution globale des recettes gouvernementales. En % du PIB du Québec



Sources : Sources : Institut de la statistique du Québec, Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec; Statistique Canada, tableau 384-0038.

québécois en 2013, les recettes gouvernementales globales sont légèrement supérieures à leur moyenne depuis 1981 (36,6 % du PIB), mais demeurent inférieures aux niveaux observés durant les années 1990. L'ensemble de la hausse observée depuis 2009 est attribuable aux recettes du seul gouvernement du Québec, qui ont poursuivi leur tendance haussière observée tout au long de la période couverte. Les recettes des deux autres ordres de gouvernement ont plutôt été stables depuis 2009. La stabilité des ponctions du gouvernement fédéral, autour de 11,6 % du

PIB, fait suite à une période où le poids de la fiscalité fédérale a diminué d'environ quatre points de pourcentage depuis son sommet à la fin des années 1990. Le fardeau fiscal attribué au gouvernement fédéral atteint le niveau le plus faible de toute la période présentée dans ce graphique, en franchissant en 2009 (à 11,8 %) le précédent plancher de 12,1 % établi en 1983. Les recettes municipales sont quant à elles demeurées stables autour de 3,5 % durant la dernière décennie. L'année dernière nous avons calculé que si les contributions fiscales

étaient restées au même niveau qu'elles étaient en 2000, les gouvernements auraient eu en 2009 des recettes supérieures de 11,6 milliards \$. En prenant plutôt comme base du calcul les recettes de 2013 avec le niveau de contribution de 2000, et en utilisant la nouvelle série du PIB nominal, nous obtenons des recettes supplémentaires de 9,5 milliards \$.

### CONTRIBUABLES ET ENTREPRISES : UN ÉCART QUI S'AGRANDIT

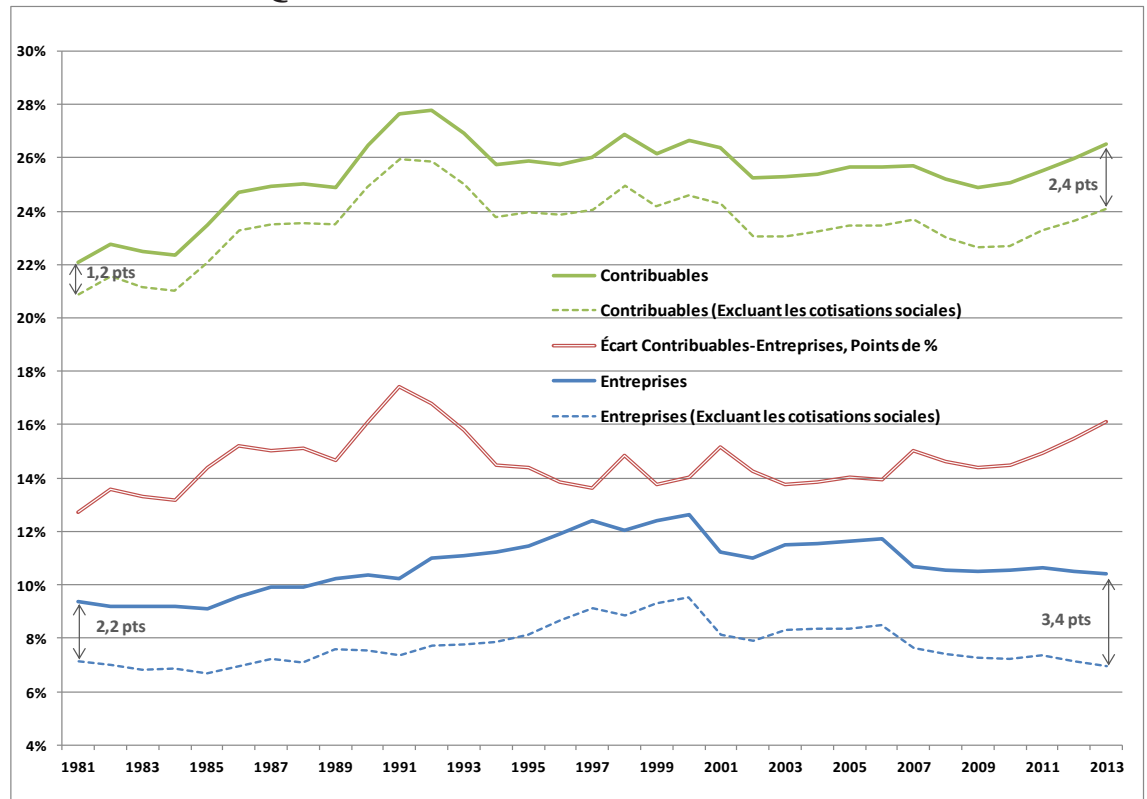
Le graphique 2 présente

l'évolution du fardeau fiscal en distinguant la part respective des contribuables et des entreprises. Il apparaît clairement que l'augmentation des recettes fiscales des gouvernements depuis 2009 est attribuable à des ponctions supplémentaires auprès des contribuables : leur fardeau fiscal a en effet atteint 26,5 % du PIB en 2013, un sommet depuis 2000 (mais tout de même inférieur au niveau de 27,8 % atteint en 1992). Bien que la part dévolue aux cotisations sociales ait légèrement augmenté ces dernières années, c'est principalement le fardeau excluant les cotisations sociales qui s'est alourdi.

À l'opposé, les recettes gouvernementales provenant des entreprises sont restées plutôt stables par rapport au PIB depuis 2007. Mais si on exclut les cotisations sociales versées par les entreprises, qui ont légèrement augmenté durant cette période, on constate que le fardeau fiscal des entreprises a continué de baisser, passant d'un sommet à 9,5 % du PIB en 2000 à moins de 7 % en 2013, un niveau légèrement inférieur à ce qui était observé au début des années 1980. Cette évolution contrastée du fardeau fiscal des

GRAPHIQUE 2

**Évolution comparative du fardeau fiscal des contribuables et des entreprises. En % du PIB du Québec**



Sources : Institut de la statistique du Québec, Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec; Statistique Canada, tableau 384-0038.

contribuables et des entreprises a gonflé encore davantage l'écart entre le fardeau respectif des deux groupes, à l'avantage des entreprises. En 2013, cet écart atteignait 16,1 points de pourcentage du PIB, un sommet en 20 ans. Un tel niveau a été observé à seulement deux autres reprises depuis 1981, soit en 1991 et 1992.

Il faut noter que les budgets du gouvernement québécois de 2014 et 2015 comportent des allègements fiscaux supplémentaires aux entreprises, ce qui devrait amplifier encore davantage l'écart en défaveur des contribuables.

**DES TAXES À LA CONSOMMATION EN HAUSSE**

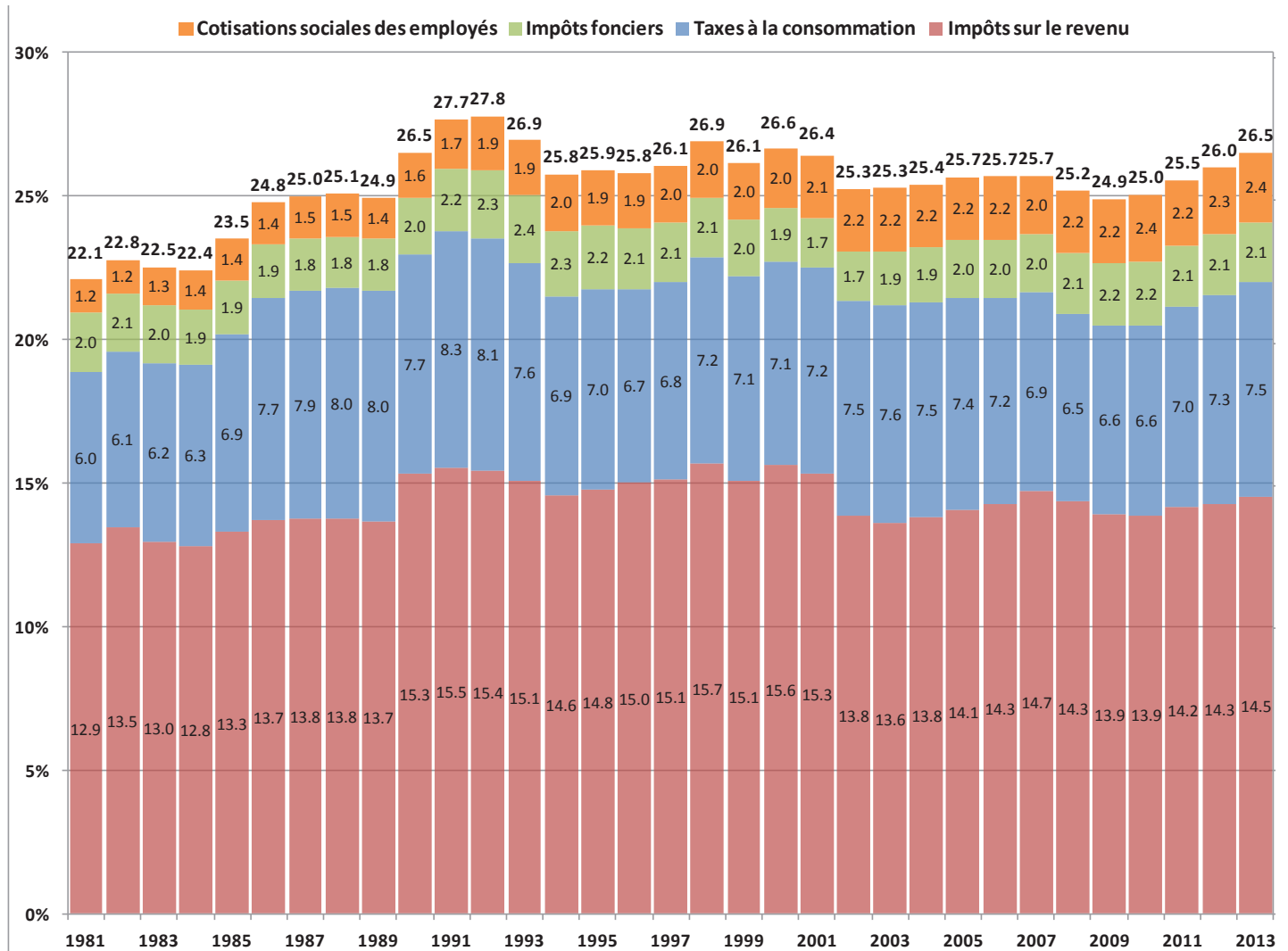
Si l'on observe plus en détail la

composition du fardeau fiscal des contribuables, tel que le présente le graphique 3 à la page suivante, il apparaît que plus de la moitié de la hausse entre le creux en 2009 et le niveau atteint en 2013 est attribuable aux taxes à la consommation. Ainsi, si la baisse de la TPS de 7 % à 5 % en 2006 et 2008 a porté le niveau des taxes à la consommation à son plus bas depuis 1985, la récupération subséquente de cet espace fiscal par le gouvernement du Québec en 2011 et 2012 a renversé la tendance. Les hausses de taxe sur l'essence de 1 cent le litre par année de 2010 à 2013 ont également contribué à porter la contribution fiscale des contribuables provenant des taxes indirectes à 7,5 % du PIB en 2013. Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des

### GRAPHIQUE 3

## Évolutions comparatives des composantes du fardeau fiscal des contribuables.

En % du PIB du Québec



particuliers ont également progressé depuis 2009, passant de 13,9 % du PIB québécois en 2009 à 14,5 % en 2013. La hausse a été plus marquée du côté du gouvernement québécois que fédéral, l'introduction de la contribution santé en 2010 ainsi que l'ajout d'un palier d'imposition pour les revenus de plus de 100 000 \$ en 2013 expliquant l'essentiel de cette évolution<sup>1</sup>.

1. Il faut noter que la mise en place du marché sur le carbone qui inclura les distributeurs de carburant à partir de janvier 2015 aura pour effet d'augmenter la facture des contribuables pour leur consommation de carburant à la manière d'une taxe, mais cette augmentation ne sera pas comptabilisée comme une recette fiscale provenant des contribuables.

## RÉFORME DE LA FISCALITÉ : UN NÉCESSAIRE DÉBAT

Les résultats de nos recherches sur la fiscalité et la mise à jour de nos données convergent vers un même constat : après deux décennies de modifications à la carte qui ont amoindri la progressivité et l'équité du système fiscal, il y a urgence de tenir un vaste débat public sur une réforme de la fiscalité au Québec, débat qui devrait tenir compte des dysfonctions

du régime fiscal canadien. Le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité a soulevé des questions pertinentes sur les enjeux d'une réforme, bien que les raisons de se réjouir de son contenu soient relativement peu nombreuses. Notons tout de même quelques propositions intéressantes :

- augmenter (de quatre à neuf) le nombre de tranches de taux d'imposition afin d'accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu;

- abolir graduellement la



contribution santé et de mettre en place un bouclier fiscal;

- augmenter la taxe sur les carburants de un cent par litre par année pendant cinq ans, afin d'envoyer un signal clair pour une réduction des énergies fossiles;

- s'engager dans une révision du mode d'imposition des gains en capital (dont le traitement particulier aurait entraîné un coût de près de 2,5 milliards \$, note le rapport).

A contrario, plusieurs propositions posent problème. Par exemple, les membres de la Commission se disent préoccupés par les divers enjeux qui conduisent à l'érosion de l'assiette fiscale, mais ils limitent leurs recommandations aux seules questions liées à l'évasion fiscale, recommandations pour lesquelles nous sommes bien sûr en accord, bien qu'elles restent très peu contraignantes.

Mais comment expliquer l'absence de recommandations fortes concernant un enjeu aussi grave pour les finances publiques du Québec que la bombe à retardement du CELI, dont la facture actuelle mène à un rétrécissement de plus en plus dramatique de l'assiette fiscale des ménages les plus aisés. Le rapport présente l'hypothèse d'un plafond à vie (de 100 000 \$), mais sans prendre position. Faut-il rappeler que, selon le bureau du Directeur parlementaire du budget, lorsque cet avantage

fiscal atteindra sa maturité, les droits de cotisation atteindront 9 000 milliards \$ et les incidences financières pour les deux ordres de gouvernement représenteront 0,6 % du PIB, soit dix fois plus qu'aujourd'hui.

### UN MANDAT DISCUTABLE

Le mandat de la commission était de « réfléchir à une réforme devant rendre la fiscalité québécoise plus compétitive, plus efficace et plus équitable. Les buts poursuivis [étant] de mieux inciter au travail, de mieux encourager l'épargne, de mieux stimuler l'investissement ainsi que de mieux favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie ».

En même temps, la commission devait contribuer par ses travaux « au retour à l'équilibre budgétaire, en repérant des resserrements immédiats des dépenses fiscales, afin de respecter les cibles fixées dans le budget 2014-2015. » Une telle formulation revenait à dire qu'il s'agissait donc autant d'un mandat d'étude que d'une commande pour justifier une vision idéologique préétablie. Le mérite revient donc aux membres de la Commission de ne pas avoir respecté cette commande de 650 millions \$ de revenus supplémentaires (en diminutions de crédits d'impôt), en proposant plutôt une réforme « à coût nul ».

Les résultats de nos études sur la fiscalité nous amènent quant à nous à mettre en doute les prémisses de ce mandat ainsi

que plusieurs recommandations de la Commission d'examen sur la fiscalité. Prenons quelques exemples d'énoncés qui nous apparaissent contestables :

- l'imposition de l'austérité à tout prix, pour un retour rapide à l'équilibre budgétaire, n'est pas justifiée lorsque nos principaux partenaires (l'Ontario et les États-Unis) accompagnent leur retour à l'équilibre d'une stratégie de relance de l'activité; une véritable politique québécoise de relance serait au contraire mutuellement bénéfique;

- l'a priori qui prétend que nous devons favoriser l'épargne pour stimuler l'investissement est largement invalidée par la théorie économique (Stiglitz, 2014); c'est l'inverse qu'il faudrait faire, c'est-à-dire stimuler l'investissement et la création d'emploi pour favoriser l'épargne;

- dans le même ordre d'idée, la dépense fiscale générée par le CELI ne répond à aucun enjeu d'intérêt général (contrairement à la dépense associée aux crédits pour fonds de travailleurs, voir à ce propos Zorn, 2015b), elle ne sert qu'à réduire l'assiette fiscale, sans induire des comportements « désirables » ou entraîner des retombées économiques pour le Québec;

- réduire l'impôt sur le revenu compensé par une hausse de la taxe sur les carburants soulève un problème de cohérence fiscale : remplacer

## REFORMING TAXATION TO PROMOTE GROWTH AND EQUITY

Ce rapport produit par l'économiste Joseph E. Stiglitz, pour la Roosevelt Institute, visant à proposer un New Deal pour sortir les États-Unis de la crise larvée qui l'afflige depuis la crise financière de 2009, propose un ensemble de mesures en faveur d'une croissance économique équitable et soutenable. Il nous apporte des pistes de solutions concrètes pour une réforme de la fiscalité reposant sur des principes progressistes qui répondraient aux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle.

un impôt sur le revenu dont les recettes croissent plus vite que l'économie par une taxe sur les carburants qui devrait commencer à plafonner au tournant des années 2020 puis diminuer par la suite — une réduction encore plus rapide si le Québec se donne une stratégie plus agressive d'électrification des transports — fragiliserait le système fiscal;

■ l'idée selon laquelle un taux marginal de plus 50 % d'imposition décourage l'emploi et favorise l'évasion fiscale est du même acabit : d'une part, les 3 % des plus riches contribuables ont les moyens d'utiliser toutes les subtilités légales pour abaisser de façon appréciable leur taux effectif (Zorn, 2015a); par ailleurs, les périodes où les taux d'imposition étaient supérieurs à 50 % pour les plus riches n'étaient pas moins prospères qu'aujourd'hui. L'économiste Paul Krugman (2008) fait d'ailleurs remarquer qu'au cours du New Deal, où les taux marginaux d'imposition aux États-Unis se sont élevés à plus de 80 %, non seulement cela n'avait

pas tué le capitalisme, mais qu'au contraire ce système avait permis à la société étatsunienne de se sortir du marasme et de soutenir la constitution d'une classe moyenne forte.

Ces nombreuses fausses prémisses mettent à mal la cohérence d'ensemble de la réforme proposée par le rapport Godbout. Malgré tout, lorsque l'on mesure le chemin parcouru par les travaux de la Commission, nous estimons que ce rapport représente un bon point de départ pour un débat sur la fiscalité, entendue comme une contribution nécessaire, et équitable, à l'organisation de la vie collective.

### UNE FISCALITÉ DU 21<sup>e</sup> SIÈCLE, ASSOCIANT DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE ET JUSTICE SOCIALE

En nous inspirant des travaux de l'économiste Joseph E. Stiglitz (voir encadré), nous attendons d'une réforme de la fiscalité pour le 21<sup>e</sup> siècle qu'elle vise une hausse soutenable des recettes sur le long terme ainsi qu'une hausse simultanée des dépenses publiques – en particulier celles dont l'effet multiplicateur sur

la croissance est le plus élevé et dont l'empreinte écologique est la plus basse. C'est cette voie qu'il faut suivre, celle qui mise sur le développement par le haut plutôt qu'un nivellement vers le plus petit dénominateur du bien commun pour les 97 % de la population... pour le plus grand profit des 3 % les plus riches.

Dans un monde plus mondialisé qu'il l'était dans les années de la construction du modèle québécois, et dans le cadre d'un régime fédéral plus dysfonctionnel que jamais qui privilégie des logiques de dévaluation et d'attractivité fiscales (Bourque, Bibeau et Tousignant, 2014), les marges de manœuvre d'une réforme de la fiscalité sont étroites. Mais elles existent. Cette réforme ne peut pas avoir comme objectif principal l'équilibre budgétaire. Elle doit plutôt chercher à mettre en place une nouvelle solidarité fiscale associant le développement soutenable et la justice sociale. Elle passe par une propension à taxer ce qui ne peut pas bouger, à imposer correctement ceux qui produisent des externalités (soutenir financièrement les bonnes pratiques et faire payer plus chèrement les pratiques insoutenables) et enfin à combiner le plus efficacement possible une hausse soutenable des recettes et des dépenses.

En ce sens, même l'augmentation de 1,025 point de la TVQ proposée dans le rapport Godbout ne nous apparaît pas nécessairement déraisonnable dans la mesure

où elle s'accompagne de mesures compensatoires pour les plus défavorisés comme celle de la bonification du crédit d'impôt pour la solidarité, d'une croissance plus substantielle de la progressivité de l'impôt sur le revenu et, surtout, d'une stratégie active de développement de l'emploi, en lien avec une stratégie de transition énergétique de l'économie.

## POUR EN SAVOIR PLUS

BÉLANGER, Jules et Oscar CALDERON (2015). *Analyse des modifications au régime fiscal québécois des particuliers. Impacts sur les recettes du gouvernement du Québec et sur la distribution des revenus de 1997 à 2013*, rapport de l'IRÉC, mars, 55 p. [[http://www.irec.net/upload/file/rapportanalyse\\_modificationsregimefiscalmars\\_2015.pdf](http://www.irec.net/upload/file/rapportanalyse_modificationsregimefiscalmars_2015.pdf)]

BIBEAU, France (2015). *Le rôle des transferts fédéraux dans les contraintes budgétaires du Québec*, rapport de recherche de l'IRÉC (à paraître).

BOURQUE, Gilles L., France BIBEAU et Julien TOUSIGNANT (2014). « Une stratégie canadienne de dévaluation fiscale », *L'Action nationale*, Vol. CIV, no 9, novembre.

BOURQUE, Gilles L. et Caroline SIMARD (2014). *La réforme fiscale doit faire plus de place à l'écofiscalité*, note d'intervention de l'IRÉC no 38, novembre, 5 p. [<http://www.irec.net/upload/File/interventionno38fiscaecolodei>

[cembre2014vd.pdf](http://www.irec.net/upload/File/interventionno38fiscaecolodei)]

BOURQUE, Gilles L. avec la collaboration de Julien TOUSIGNANT (2014). *Le bilan fiscal des entreprises au Québec*, note d'intervention de l'IRÉC no 37, novembre, 7 p. [<http://www.irec.net/upload/File/interventionno37novembre2014vd.pdf>]

BOURQUE, Gilles L. (2014). *Inégalités et fiscalité : nous faisons fausse route*, note d'intervention de l'IRÉC no 36, novembre, 6 p. [[http://www.irec.net/upload/File/interventionno36Novembre014VD\\_1\).pdf](http://www.irec.net/upload/File/interventionno36Novembre014VD_1).pdf)]

BOURQUE, Gilles L. avec la participation de France BIBEAU (2014). *Pour une fiscalité québécoise plus progressive*, note d'intervention de l'IRÉC no 35, novembre, 6 p. [<http://www.irec.net/upload/File/interventionno35novembre014vd.pdf>]

BOURQUE, Gilles L. et France BIBEAU (2014). *Déséquilibre fiscal : l'éternel recommencement*, note d'intervention de l'IRÉC no 34, octobre, 5 p. [<http://www.irec.net/upload/File/interventionno34octobre2014vd.pdf>]

COMMISSION D'EXAMEN DE LA FISCALITÉ (2015). *Se tourner vers l'avenir du Québec*, rapport final, mars. [<http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/accueil/>]

DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET (2015). *Le compte d'épargne libre d'impôt*, février, 39 pages. [<http://www.pbo-dpb>

[gc.ca/files/files/TFSA\\_2015\\_FR.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/TFSA_2015_FR.pdf)]

KRUGMAN, Paul (2008). *L'Amérique que nous voulons*, Éd. Flammarion, 337 p.

IRÉC (2014). *Éléments de réflexion pour une réforme de la fiscalité au Québec*, mémoire soumis à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, octobre, 49 p. [<http://www.irec.net/upload/File/Memoirereformefiscaliteoctobre2014VD.pdf>]

OCDE (2014). *FOCUS on Top and Taxation in OECD Countries : Was the crisis a game changer?* Avril, 8 p. [<http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf>]

STIGLITZ, Joseph E. (2014). *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*, White Paper, Roosevelt Institute, mai, 29 p. [<http://www.rooseveltinstitute.org/reforming-taxation-promote-growth-and-equity>]

ZORN, Nicolas (2015b). *Crédit d'impôt relatif aux fonds de travailleurs : qui en profite?* note d'intervention de l'IRÉC, février, 8 p. [[http://www.irec.net/upload/File/erventionno40fevrier2015vd\\_2\).pdf](http://www.irec.net/upload/File/erventionno40fevrier2015vd_2).pdf)]

ZORN, Nicolas (2015a). *Portrait des revenus et de la redistribution fiscale au Québec*, rapport de l'IRÉC, janvier, 63 p. [<http://www.irec.net/index.jsp?p=35&f=1457>]



# *Pour célébrer le « Jour » de la solidarité fiscale*



*La fiscalité est un instrument de solidarité sociale. C'est par elle que nous finançons nos choix de société. C'est pourtant un outil souvent dénigré. Mais attaquer l'impôt, c'est d'abord viser l'État et les finalités qu'il sert. Il ne faut donc pas s'étonner de voir l'Institut Fraser proclamer la journée de « l'affranchissement fiscal » de la famille moyenne.*

*L'idée d'une libération fiscale est totalement absurde pour au moins deux raisons qui s'imposent d'évidence :*

■ *une partie des revenus fiscaux est directement*

*retournée aux ménages ou capitalisée pour des prestations futures;*

■ *avec les revenus fiscaux, l'État produit des services qui sont rendus aux citoyens, qu'ils devraient eux-mêmes payer s'ils n'étaient pas fournis par l'État.*

*Ce deuxième fascicule d'une série qui est devenue annuelle montre, en s'appuyant sur les derniers travaux de l'IRÉC, qu'il est plus nécessaire que jamais de réformer la fiscalité pour l'adapter aux nouveaux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle.*

DOCUMENT PRODUIT PAR :

**Institut de recherche en économie contemporaine**

1030, rue Beaubien Est, bureau 103,  
Montréal,

Québec H2S 1T4

Téléphone : 514-380-8916

Télex : 514-380-8918

Courriel : [secretariat@irec.net](mailto:secretariat@irec.net)

Toile : [www.irec.net](http://www.irec.net)

CRÉDITS

Rédaction : Gilles L. Bourque et  
Julien Tousignant

Conception et mise en page : André  
Laplante, Anne Brissette