

Le 10 octobre dernier, l'IRÉC a déposé un mémoire à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Avec près de cinquante pages et une vingtaine de recommandations, le document dresse une large palette d'enjeux de la fiscalité au Québec et d'ailleurs. Pour en faciliter la diffusion, nous avons choisi d'en tirer une série de courtes notes d'intervention sur des thèmes précis, ce qui nous a permis dans certains cas de les bonifier avec de nouvelles données.

SOMMAIRE

Introduction

1. L'évolution du fardeau fiscal des contribuables

2. Pour une progressivité plus forte de l'impôt

Conclusion

Pour une fiscalité québécoise plus progressive

Gilles L. Bourque*

avec la collaboration de France Bibeau**

Introduction

La fiscalité est un instrument de solidarité sociale. C'est par elle que nous finançons nos choix de société. Elle représente l'un des piliers de la culture politique qui s'est imposée dans les pays industrialisés dans l'après-guerre, reposant sur une solidarité fiscale efficace et bénéfique pour tous. Or, devant les difficultés rencontrées par les finances publiques du Québec, le gouvernement Couillard semble aujourd'hui vouloir remettre en question les fondements mêmes de la solidarité sociale établie au fil des ans, pour faire du Québec « une province comme les autres ». Dans cette note d'intervention, nous allons montrer qu'il existe encore une marge de manœuvre pour consolider les instruments de solidarité sociale au Québec en misant sur une fiscalité plus progressive.

1 L'évolution du fardeau fiscal des contribuables

Le principal problème avec les partisans des compressions dans les dépenses publiques, c'est qu'ils ne regardent pas les problématiques dans leur ensemble. On ne peut que reconnaître que les finances publiques du Québec sont dans une situation difficile. Cependant, nous ne partageons pas l'analyse du gouvernement et de certains économistes sur l'ampleur et les causes du problème. Une lecture plus fine et plus actuelle des éléments de finances publiques montre que la colonne des dépenses n'est pas la principale responsable des défis à notre système de solidarité sociale. L'évolution de la colonne des revenus explique en bonne partie les véritables faiblesses de la situation actuelle. Dans une précédente note d'intervention de l'IRÉC¹, nous avons d'ailleurs clairement démontré le rôle des diminutions dans les transferts fédéraux aux provinces pour expliquer la crise des finances publiques au Québec. Dans la présente note, nous allons montrer que le fardeau fiscal des Québécois n'est pas l'enfer présenté par certains et qu'il est possible d'en améliorer le rendement en le rendant plus efficace et progressif.

Le graphique qui suit montre l'évolution des recettes fiscales globales (tous les niveaux de gouvernement) prélevées au Québec auprès des contribuables et des entreprises entre 1981 et 2009. Il montre très clairement que, globalement, le fardeau fiscal québécois a atteint un sommet en 2000 (40,9 % du PIB). Par la suite, la fiscalité globale a diminué jusqu'à atteindre 37,1 % du PIB en 2009². Même en intégrant les hausses de la TVQ en janvier 2011 et 2012 (0,77 point de pourcentage du PIB), on doit conclure que le fardeau fiscal global des Québécois est plus faible aujourd'hui de trois points de pourcentage par rapport au sommet qu'il avait atteint

1. BIBEAU, France, Gilles L. BOURQUE et Julien TOUSIGNANT, *Déséquilibre fiscal : l'éternel recommencement*, note d'intervention de l'IRÉC, octobre 2014, 5 p.

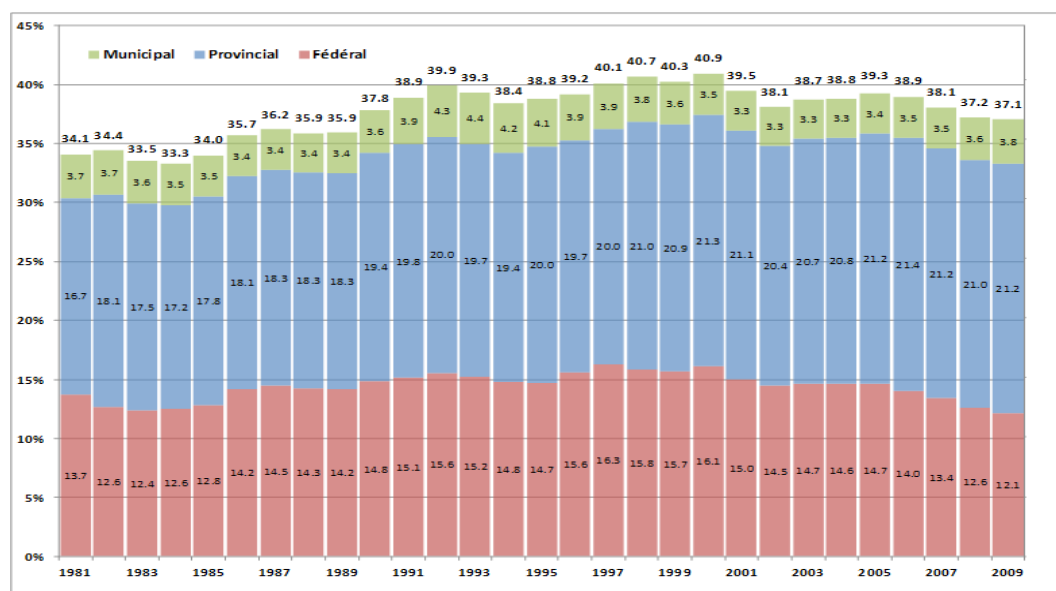
2. Tiré de notre rapport de l'IRÉC, *Fiscalité au Québec : pour « célébrer » le jour de la solidarité fiscale*, juin 2014, 16 p. Malheureusement, les années 2010-2013 n'étaient pas disponibles, la base de données sur les finances publiques que nous avons utilisée dans ce rapport ne sera mise à jour que cet automne.

* Chercheur à l'IRÉC

** Chargée de projet à l'IRÉC

en 2000. Ce que montre également ce graphique c'est la différence entre l'évolution des recettes fédérales et celle du gouvernement du Québec : alors que ces dernières sont restées près de leur sommet pendant cette période, les recettes fédérales diminuaient de quatre points de pourcentage entre 2000 et 2009.

GRAPHIQUE 1 Évolution globale des recettes fiscales En % du PIB du Québec



Statistique Canada, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0006 et 384-0008

Même l'Institut Fraser est obligé de reconnaître ce fait dans l'un de leurs plus récents rapports sur la fiscalité au Canada³ : 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 (leur calcul). Dans notre rapport sur la fiscalité au Québec (JSF, 2014), nous avons estimé que si les contributions fiscales globales des Québécois étaient restées au même niveau qu'elles étaient en 2000, les gouvernements auraient eu en 2009 des recettes supérieures de 11,6 milliards \$. Par contre, ces recettes auraient été presque entièrement récupérées par le gouvernement fédéral. C'est la raison pour laquelle nous affirmons que le déficit structurel auquel le Québec est confronté s'explique par une diminution importante des revenus fiscaux, par le biais de la diminution des transferts fédéraux.

Même l'Institut Fraser est 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 (leur calcul)

Pour montrer comment cette baisse de la fiscalité pendant les années 2000 a été significative, il est utile de comparer le poids du fardeau fiscal des Québécois avec celui des pays de l'Union européenne⁴. Les recettes fiscales globales québécoises (37,1 % du PIB en 2009 et autour de 38 % en 2013) sont inférieures autant à la moyenne de la zone euro (18 pays, 39 % en 2010) qu'à celle de l'Union européenne (28 pays, 38,4 % en 2010), lorsqu'elles étaient à leur plus bas dans ces pays. Mais, comme on peut le constater dans le graphique 2, après 2010 la moyenne du ratio des recettes fiscales européennes est repartie à la hausse (due à la croissance économique et à la hausse des taux d'imposition), pour s'établir à 39,4 % du PIB en 2012 dans l'UE28. La charge fiscale globale a également augmenté dans la zone euro (ZE18) pour atteindre 40,4 % du PIB en 2012. Pour 2013, les estimations

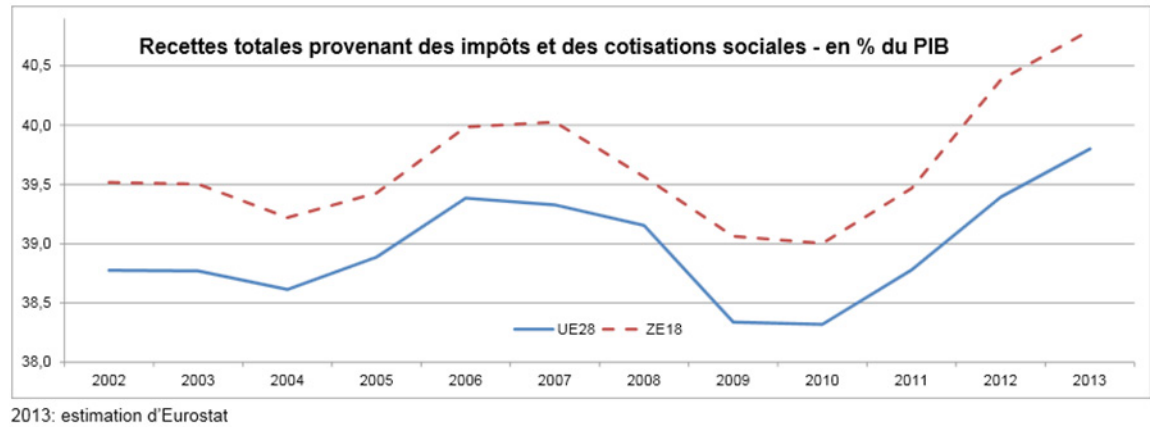
d'Eurostat indiquent que les recettes fiscales en pourcentage du PIB devraient continuer de croître dans les deux zones. Notons que si on limite la comparaison du fardeau fiscal québécois aux seuls pays européens les plus riches, il n'y a que la Grande-Bretagne qui affiche un ratio de recettes fiscales inférieur à celui du Québec (35,8 % en 2011).

3. Voir la figure 4 du rapport *Taxes versus the Necessities of Life : The Canadian Consumer Tax Index*, 2014, page 8. <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/canadian-consumer-tax-index-2014.pdf>

4. COMMISSION EUROPÉENNE, *Évolution de la fiscalité dans l'Union européenne*, juin 2014, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-16062014-BP/FR/2-16062014-BP-FR.PDF. Pour cette étude d'Eurostat, le ratio des recettes fiscales au PIB mesure la charge fiscale globale comme étant le montant total des impôts et des cotisations sociales effectives obligatoires, exprimé en pourcentage du PIB.

GRAPHIQUE 2

Recettes fiscales globales UE et zone euro



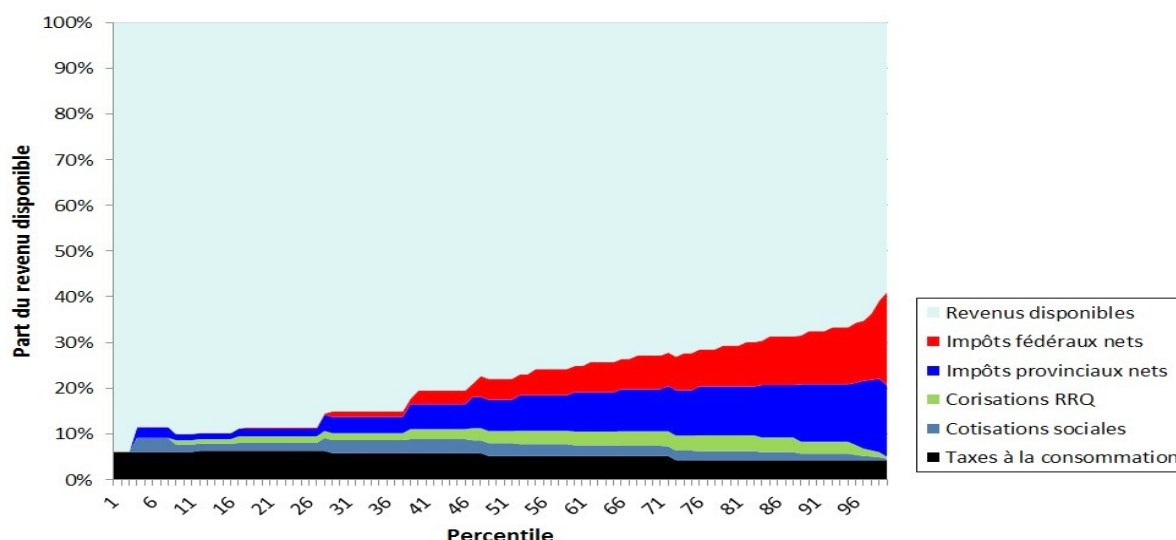
Le poids des cotisations sociales et des taxes à la consommation diminue au fur et à mesure qu'on approche du 1 % des ménages les plus riches. Pour les taxes à la consommation, ce sont les centiles les moins nantis qui supportent la part la plus élevée du revenu disponible consacré à l'impôt (deux points de plus que les plus nantis)

Cette comparaison nous permet de relativiser le mythe selon lequel le poids du fardeau fiscal des Québécois serait le plus lourd des pays développés. Il permet par ailleurs de constater que devant les nombreux enjeux auxquels ces pays font face (inégalités, chômage, changements climatiques), les gouvernements n'ont plus le choix et doivent de toute urgence renverser la tendance à la baisse des recettes fiscales consentie aux contribuables, et en particulier aux plus riches, s'ils veulent conserver les moyens d'agir sur ces enjeux.

Mais il est aussi important de jeter un regard critique sur l'équité de notre régime fiscal. Le graphique 3 donne un portrait des particularités de la solidarité fiscale québécoise en montrant l'évolution de la part du revenu disponible consacré aux impôts en fonction des grandes catégories de recettes pour l'année 2011. On observe dans ce graphique que le poids des cotisations sociales et des taxes à la consommation diminue au fur et à mesure qu'on approche du 1 % des ménages les plus riches. Pour les taxes à la consommation, ce sont les centiles les moins nantis qui supportent la part la plus élevée du revenu disponible consacré à l'impôt soit deux points de plus que les plus nantis. On remarque aussi qu'à partir du revenu médian, la progressivité de l'impôt québécois sur le revenu ne parvient, dans les faits, qu'à maintenir relativement stable, autour de 20 %, la part du revenu disponible dédiée aux impôts des centiles supérieurs. Autrement dit, sa progressivité ne fait que compenser la baisse relative des cotisations sociales chez les plus riches. En fin de compte, c'est l'impôt fédéral, significativement moins important, mais légèrement plus progressif, qui assure une certaine équité du système fiscal. En effet, les trois derniers centiles affichent une progression de cinq points de pourcentage de la part de revenu disponible consacrée à l'impôt fédéral. Mais en bout de piste, même pour le 1 % le plus riche, le fardeau fiscal global n'entame qu'à hauteur de 41 % sa part de revenu disponible.

GRAPHIQUE 3

Part du revenu disponible dédiée aux impôts (cumulatif), en fonction du percentile, Québec, 2011



Sources : voir note 5

2

Pour une progressivité plus forte de l'impôt

La progressivité de l'impôt ne représente pas tant une piste de solution magique pour résoudre tous nos problèmes de finances publiques, que le nécessaire prix à payer pour s'assurer d'un régime démocratique sain et durable. Un nombre croissant de recherches démontrent en effet que les inégalités politiques et économiques se renforcent mutuellement. Une progressivité plus forte de la fiscalité doit donc permettre de rompre cette tendance actuelle à l'élargissement des inégalités, dû au fait qu'une part croissante de la richesse est accaparée dans les mains d'une minorité dont le pouvoir d'influence sur les décideurs politiques a atteint un niveau démesuré. C'est à cela que doit servir cette progressivité, à casser cette tendance tout en pérennisant l'État social.

Une progressivité plus forte de la fiscalité doit rompre cette tendance à l'élargissement des inégalités. La richesse accaparée par une minorité donne un pouvoir d'influence démesuré sur les décideurs politiques. Cette progressivité doit casser cette tendance tout en pérennisant l'État social.

Selon une étude comparative récente réalisée par l'OCDE⁶, l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'est accru dans 25 des 34 pays de l'OCDE au cours des trois dernières années, alors qu'il diminuait dans les neuf autres parmi lesquels le Canada. Les pays de l'OCDE, nous disent les auteurs du rapport, ont commencé à réduire la valeur des abattements et des crédits d'impôt et à assujettir à l'impôt une plus grande part des revenus du travail. Un chapitre spécial du rapport examine l'évolution de la progressivité des systèmes fiscaux dans les pays de l'OCDE depuis l'année 2000. La conception et l'interaction du régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations de sécurité sociale et du système de prestations sont devenues plus progressives pour les ménages à bas revenu dans la zone OCDE, surtout depuis le début de la crise économique mondiale en 2007.

Dans ce contexte, plutôt que de miser entièrement sur la réduction des dépenses pour atteindre le déficit zéro, le Québec devrait s'inspirer de nos voisins qui font des efforts pour rééquilibrer la colonne des revenus. Dans le budget de la première ministre Kathleen Wynne défait par les Conservateurs et le NPD, mais redéposé tel quel au lendemain de son élection majoritaire, le gouvernement de l'Ontario prévoit en effet la création d'un nouveau taux marginal d'imposition pour ceux qui gagnent entre 150 000 \$ et 220 000 \$ par année. Aux

5. Les sources de ce graphique sont : MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, « Analyse des déclarations des revenus (TP4) », *Statistiques fiscales des particuliers 2011*; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Statistiques sur le revenu* (Tableau de base 2, Données finales d'échantillon pour le Québec, 2010); GODBOUT, Luc et Suzie ST-CERNY, *La perception du caractère régressif des taxes à la consommation au Québec est-elle fondée?* Document de travail – Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, 2011, p. 25; INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « Chapitre 7.3 : Les dépenses, les avoirs et les dettes des ménages », *Un portrait statistique des familles au Québec 2011*, p. 583; GOUIN, Pierre et Gabriel STE-MARIE, *Les services publics : un véritable actif pour les ménages québécois*, rapport de recherche de l'IRÉC, 2012, p. 9; calculs et compilation de Nicolas Zorn.

6. OCDE, *Les charges fiscales sur le revenu du travail continuent d'augmenter dans les pays de l'OCDE*, 2014, <http://www.oecd.org/fr/presse/les-charges-fiscales-sur-le-revenu-du-travail-continuent-daugmenter-dans-les-pays-de-lcde.htm>.

États-Unis, le conflit acerbe Démocrate-Républicain afin de neutraliser la fameuse « falaise fiscale » créée par l'expiration des nombreuses réductions d'impôt de la période Bush a débouché sur un accord qui rend permanentes les réductions de l'impôt sur le revenu pour la grande majorité des contribuables, sauf pour le centile le plus riche dont les taux marginaux ont été relevés de près de 5 points de %, tandis que la fiscalité des plus-values et des dividendes a été alourdie de 15 % à 20 %. Enfin, la baisse des taux sur les cotisations sociales a été supprimée pour tous les salariés, amputant le pouvoir d'achat du ménage moyen de 1 000 \$.

Le discours d'austérité du gouvernement ne ferait que plonger le Québec dans la récession tout en accroissant les inégalités. Il faut revenir à une progressivité plus importante de l'impôt sur le revenu et créer un nouvel impôt progressif sur le patrimoine privé. Le Québec doit soutenir une reprise inclusive afin que les effets positifs de la croissance soient partagés par tous.

Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'il faut rejeter le discours d'austérité du gouvernement, qui ne ferait que plonger le Québec dans la récession tout en accroissant encore davantage les inégalités. Il faut revenir à une progressivité plus importante de l'impôt sur le revenu et étudier les possibilités de créer un nouvel impôt progressif sur le patrimoine privé, comme le propose Thomas Piketty. Le Québec doit s'inspirer des nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) de l'OCDE⁸, qui visent à soutenir une reprise inclusive, en veillant à ce que les effets positifs de la croissance soient partagés par tous plutôt que captés par les plus hauts revenus, comme c'est le cas depuis trop longtemps. L'OCDE recommande, à cet effet, la baisse des « déductions fiscales, crédits d'impôt et exonérations qui bénéficient de façon disproportionnée aux hauts revenus », l'imposition complète des gains en capital et l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Dans cette optique, le CÉLI devrait faire partie des cibles privilégiées de coupures. Si les REER sont déjà une source d'inégalités, puisque ce sont les plus fortunés qui ont les moyens d'en profiter le plus, les CÉLI sont encore plus préoccupants. Car là où le REER est basé sur un mécanisme de report d'impôt, le CÉLI offre aux épargnants la possibilité de faire fructifier leurs placements complètement à l'abri de l'impôt. Les cotisations annuelles des Canadiens dans les CÉLI sont passées de 19,1 milliards \$ en 2009, à 30,7 milliards en 2011. À titre comparatif, durant la même période, la moyenne des cotisations annuelles des Canadiens aux REER a été de 34 milliards. En décembre 2012, les Québécois détenaient un actif de 12,6 milliards, soit 24 % de l'actif total des Canadiens dans ces comptes. Le gouvernement fédéral estime que cette mesure lui a coûté 305 millions \$ en 2012 en impôts non perçus. Au Québec, elle aurait coûté 78 millions en 2013. On estime que la dépense fiscale sera de 600 millions \$ par année pour le gouvernement québécois lorsque cet outil sera pleinement utilisé, soit vers 2029. Mais puisque le gouvernement conservateur a promis de faire passer à 10 000 \$ les droits de cotisation annuelle au CÉLI lorsque l'élimination du déficit fédéral sera atteinte, cela devrait devancer et aggraver les pertes (dépenses) fiscales pour les gouvernements. De ce fait, cet avantage fiscal représente une véritable bombe à retardement pour les finances publiques du Québec.

Dans la même optique d'élargir le périmètre du champ fiscal du gouvernement, il serait pertinent d'examiner les principales dépenses fiscales du gouvernement du Québec en 2013 : par exemple, la non-imposition du gain en capital sur la résidence principale, avec un coût de 1 175 milliards \$, représente le 5^e plus important poste de dépenses fiscales, après les mesures touchant le soutien aux enfants, l'épargne pour la retraite et la solidarité, et juste avant l'inclusion partielle des gains en capital (739 millions \$). Ces deux mesures (non-imposition du gain en capital sur la résidence principale et l'inclusion partielle des gains en capital) représentent une dépense de près de 2 milliards \$ qui profitent davantage à ceux qui ont des revenus plus élevés. On peut légitimement se demander pourquoi les 61,2 % de Québécois qui ont la capacité d'accéder à la propriété et de se constituer un patrimoine immobilier profitent d'un tel avantage fiscal.

Conclusion

Toute réforme de la fiscalité va bien au-delà des seules questions de techniques financières. Le système fiscal n'est pas isolé des autres institutions, il en est complètement solidaire, il fait système avec elles. Modifier un de ses éléments sans évaluer les modifications qui peuvent s'ensuivre sur son environnement relève d'une conception de la fiscalité au service des intérêts des clientèles politiques. Or justement, depuis quelques années, nous sommes passés sans débat et sans réflexion poussée « d'une symbolique fiscale largement acceptée et partagée, celle de la réalisation du bien commun par l'impôt, un prélèvement entendu comme une contribution nécessaire à l'organisation de la vie collective⁹ » à une vision éclatée, apparue avec la poussée libérale des années 1980, où domine l'idée de l'impôt à la carte, comme prix du service rendu, par le biais de tarifs déterminés.

7. ADDA, Jacques, « États-Unis, sortie de crise budgétaire », *Alternatives Économiques*, no 336, juin 2014.

8. OCDE, *All on Board Making Inclusive Growth Happen*, avril 2014, <http://www.oecd.org/inclusive-growth/All-on-Board-Making-Inclusive-Growth-Happen.pdf>

9. Michel Bouvier http://www.fondafip.org/c_5_211_La_revue.html?num=108

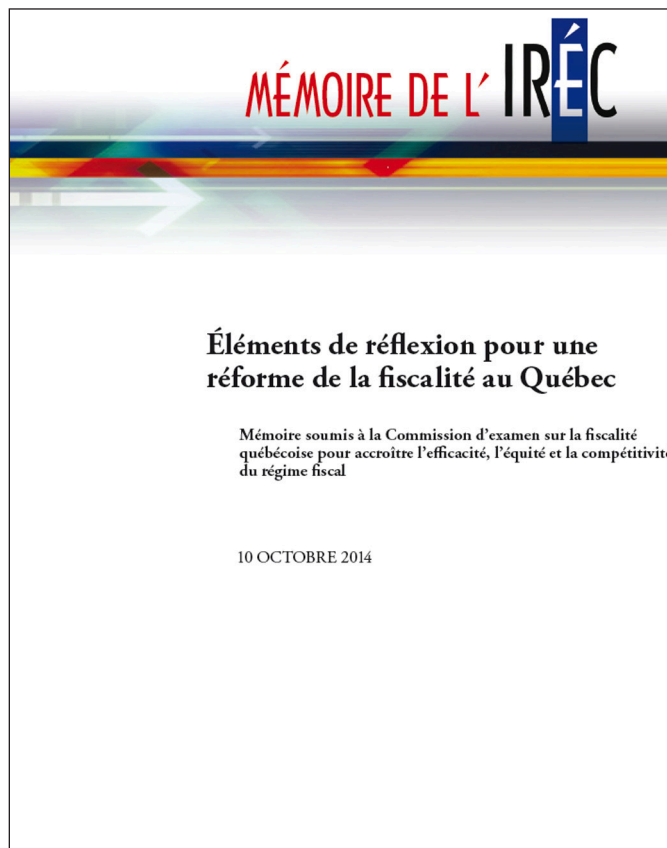
Ce que nous proposons, c'est de revenir aux principes de base d'une fiscalité comme instrument de la solidarité sociale en lui redonnant la progressivité qu'elle a perdue depuis le grand virage ultralibéral. Comme le recommande l'OCDE, nous proposons une baisse des « déductions fiscales, crédits d'impôt et exonérations qui bénéficient de façon disproportionnée aux hauts revenus ». Pour l'IRÉC, le gouvernement du Québec devrait :

- augmenter la progressivité de l'impôt sur le revenu en ajoutant deux paliers supplémentaires d'imposition comme l'avait proposé l'ancien ministre des Finances Nicolas Marceau, soit 28 % pour les revenus de 130 000 \$ à 250 000 \$, et 31 % pour revenus de 250 000 \$ et plus en remplacement du 25,75 % pour les revenus de plus de 100 970 \$.

- envisager l'inclusion des gains en capital au revenu imposable à un taux variant de 50 % à 100 % selon une durée de détention des actifs à convenir. Cette modification devrait, selon nous, apporter plus de stabilité en décourageant la spéculation tout en n'imposant moins l'inflation. Rappelons que le taux d'inclusion des gains en capital est passé graduellement de 50 % à 75 % à la fin des années 90, période de forts déficits, et a été abaissé de nouveau à 50 % en 2000, alors que le gouvernement fédéral affichait d'importants surplus. De plus, le gouvernement devrait aussi envisager l'inclusion des gains en capital sur la vente de la résidence principale avec une déduction à vie qui pourrait être de l'ordre de 100 000 \$ ou 200 000 \$, et ce, au taux correspondant à la durée de détention.

- ajuster le crédit d'impôt pour dividendes au taux réel d'imposition du secteur d'activité de l'entreprise émettrice. Le crédit d'impôt pour dividendes se justifie par le fait que les dividendes sont versés à partir de revenus déjà imposés des entreprises. Or certaines entreprises réussissant à diminuer substantiellement leur taux effectif d'imposition, un taux de crédit d'impôt uniforme nuit alors à l'équité que cette mesure devait procurer.

- enfin, plafonner le CÉLI à 30 000 \$ à vie pour chaque contribuable plutôt qu'à 5500 \$ par année¹⁰.



Pour connaître l'ensemble des positions de l'IRÉC sur la réforme de la fiscalité au Québec, vous pouvez consulter ou télécharger le mémoire de l'IRÉC sur le site de l'IRÉC au www.irec.net

NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

Numéro 35/Novembre 2014
Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal, Québec H2S 1T4
514 380-8916/Télécopieur : 514 380-8918
adm.irec@videotron.net / www.irec.net
Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec

Les Notes d'intervention de l'IRÉC visent à contribuer au débat public et à jeter un éclairage original sur les questions d'actualité. Elles s'appuient sur les recherches scientifiques menées par les équipes de chercheurs et de chercheuses de l'IRÉC.

10. À ce propos, voir la proposition complète de l'IRÉC d'un CÉLI HD dans le rapport de BOURQUE, Gilles, Gabriel SAINTE-MARIE et Pierre GOUIN, *Habitation durable et rénovation énergétique : agir sans s'endetter*, rapport de recherche de l'IRÉC, 2014, 49 p.
<http://www.irec.net/upload/File/habitationdurablefevrier2014.pdf>