

2005s-29

**Des baisses d'impôt :
pour qui, comment et quand?**

Douze constats à prendre en considération
avant de procéder à de nouvelles baisses
d'impôt sur le revenu au Québec

Luc Godbout

Série Scientifique
Scientific Series

Montréal
Juin 2005

© 2005 *Luc Godbout*. Tous droits réservés. *All rights reserved*. Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

PARTENAIRE MAJEUR

- . Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

PARTENAIRES

- . Alcan inc.
- . Banque du Canada
- . Banque Laurentienne du Canada
- . Banque Nationale du Canada
- . Banque Royale du Canada
- . Bell Canada
- . BMO Groupe financier
- . Bombardier
- . Bourse de Montréal
- . Caisse de dépôt et placement du Québec
- . Fédération des caisses Desjardins du Québec
- . GazMétro
- . Hydro-Québec
- . Industrie Canada
- . Ministère des Finances du Québec
- . Pratt & Whitney Canada
- . Raymond Chabot Grant Thornton
- . Ville de Montréal

- . École Polytechnique de Montréal
- . HEC Montréal
- . Université Concordia
- . Université de Montréal
- . Université du Québec
- . Université du Québec à Montréal
- . Université Laval
- . Université McGill
- . Université de Sherbrooke

ASSOCIÉ À :

- . Institut de Finance Mathématique de Montréal (IFM²)
- . Laboratoires universitaires Bell Canada
- . Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM²]
- . Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies de l'information et des systèmes complexes)

Les cahiers de la série scientifique (CS) visent à rendre accessibles des résultats de recherche effectuée au CIRANO afin de susciter échanges et commentaires. Ces cahiers sont écrits dans le style des publications scientifiques. Les idées et les opinions émises sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

This paper presents research carried out at CIRANO and aims at encouraging discussion and comment. The observations and viewpoints expressed are the sole responsibility of the authors. They do not necessarily represent positions of CIRANO or its partners.

ISSN 1198-8177

Des baisses d'impôt : pour qui, comment et quand? *

Douze constats à prendre en considération avant de procéder à de nouvelles baisses d'impôt sur le revenu au Québec

Luc Godbout[†]

Résumé / Abstract

L'étude compare les paramètres de l'impôt sur le revenu du Québec comparativement à ceux qui prévalent dans la fédération canadienne et dans les pays du G7. Après avoir illustré une plus forte dépendance gouvernementale par rapport aux impôts sur le revenu au Québec, les auteurs montrent par une analyse rétrospective qu'à cet égard une légère amélioration de la situation s'est produite. De plus, en comparant l'effet sur les taux moyens de taxation des récentes réformes fiscales, ils constatent que le Québec se distingue par une réduction nettement supérieure à celle des pays du G7. L'étude illustre également que les paramètres de l'impôt sur le revenu au Québec prennent particulièrement en compte les besoins essentiels des contribuables ainsi que leur situation familiale. Par ailleurs, l'analyse démontre que les contribuables québécois de la classe moyenne sont plus durement frappés par les impôts sur le revenu. Dans l'ensemble, les auteurs dressent douze constats afin de guider le gouvernement du Québec dans l'éventualité d'une réduction de l'impôt sur le revenu. Plus précisément, l'étude cherche à répondre à ces questions : 1) quand devra-elle avoir lieu? 2) quel groupe de contribuables devrait en être le premier bénéficiaire? et 3) de quelle manière le gouvernement devrait-il procéder pour la réaliser?

Mots clés : Québec, impôt sur le revenu, réforme fiscale, compétitivité fiscale, comparaison internationale, barème d'imposition, politique fiscale, progressivité.

This study compares the parameters of income taxation in Quebec with those prevailing elsewhere in the Canadian federation and in the G7 countries. After demonstrating the government of Québec's greater dependence on income taxes, the authors use a historical analysis to show that there has been a slight improvement in this situation. Moreover, a comparative analysis of average tax rate changes shows that, with the recent fiscal reforms, Quebec has cut income taxes much more deeply than other G7 countries. This study also demonstrates that the parameters of the income tax system in Quebec take specific account of taxpayers' essential needs and their family status. However, the analysis also shows that the tax burden is most onerous on Quebec's middle class. Overall, the authors present twelve points to guide the government of Quebec in the elaboration of an income tax reduction plan. More precisely, the study seeks to answer the following questions: (1) When should it occur? (2) What group of taxpayers should benefit first? and (3) How should the government proceed with its implementation?

Keywords: *Quebec, income tax, tax reform,, tax competitiveness, international comparison, tax schedule, tax policy, progressivity*

Codes JEL : H24

* Cette étude a été financée par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke et a précédemment été diffusée sur son site Internet. L'auteur veut exprimer sa profonde reconnaissance à Marie Jacques, Jean-Claude Lefebvre et Suzie St-Cerny pour leurs observations utiles. Bien entendu, les opinions exprimées n'engagent que l'auteur, il assume l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

† Chercheur au CIRANO et professeur au programme de maîtrise en fiscalité de l'Université de Sherbrooke. Courriel : lgodbout@adm.usherbrooke.ca.

Table des matières

Mise en contexte	1
Première partie	
L'impôt québécois sur le revenu et son évolution récente.....	4
1.1 Analyse de l'impôt sur le revenu par l'évolution de la structure fiscale québécoise	4
1.2 Analyse de l'impôt sur le revenu par une comparaison des caractéristiques des systèmes d'imposition	8
Deuxième partie	
État des lieux et perspectives à l'égard du fardeau fiscal lié à l'imposition du revenu	20
2.1 Analyse de la répartition du fardeau fiscal	20
2.2 Analyse des récentes réformes fiscales de l'impôt sur le revenu et leurs effets sur le taux moyen d'imposition	24
Constats, commentaires, conséquences et conclusion	29
Bibliographie.....	34

Mise en contexte

La mobilité des bénéfices, des capitaux et des individus affecte la compétitivité fiscale entre les gouvernements et les oblige à concentrer le poids de la taxation sur les facteurs les moins mobiles. Contrairement à l'impôt des sociétés, tout porte à croire que l'impôt sur le revenu des particuliers serait l'un des impôts le moins susceptible de faire l'objet d'une compétition fiscale entre les gouvernements. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait aucune concurrence fiscale, mais plutôt que celle-ci soit atténuée par la plus faible mobilité des individus par rapport à la mobilité des bénéfices des sociétés ou des capitaux. Malgré cela, la concurrence fiscale peut exister au sein de l'imposition du revenu pour les contribuables à revenus élevés, tels les cadres d'entreprises multinationales ou les individus dont le patrimoine est important.

Bien que la compétition fiscale entre les gouvernements liée à l'imposition du revenu des particuliers soit plus faible, cela ne signifie pas pour autant que cette forme d'imposition ne doive pas faire l'objet d'une analyse portant sur la réduction de sa charge, au même titre que les autres formes d'imposition. Néanmoins, cette compétitivité fiscale plus faible doit être prise en compte dans l'élaboration d'un plan de réduction d'impôt.

Il faut aussi considérer que la politique fiscale n'a pas pour seul objectif la collecte des recettes gouvernementales nécessaires pour assurer la couverture des dépenses publiques, mais qu'elle sert également d'instrument de politiques économiques et sociales. Ainsi, la mise en place de mesures fiscales préférentielles n'est que le reflet de cette instrumentalisation de l'impôt.

L'utilisation de l'impôt comme un instrument de politiques économiques et sociales est un autre élément qui distingue l'imposition du revenu des particuliers de l'imposition des bénéfices des sociétés. S'il est vrai que les mesures fiscales préférentielles liées à l'impôt des sociétés servent fréquemment dans une perspective de soutien à l'activité économique et que leur évaluation peut se faire sur le plan de la neutralité du système d'imposition, l'impôt sur le revenu des particuliers répond à des objectifs socio-économiques souvent bien différents. À ce titre, la création de la prime au travail et la mise en place du nouveau soutien aux enfants lors du dernier budget du Québec sont de bons exemples pour illustrer l'instrumentalisation de l'impôt sur le revenu à des fins d'interventions économiques et sociales.

Pour parvenir à atteindre certains objectifs économiques et sociaux, des mesures fiscales préférentielles peuvent, à titre d'exemple, viser par leur caractère incitatif à modifier le comportement des contribuables, ou encore, à reconnaître certaines situations dans lesquelles des contribuables se retrouvent. Il faut donc bien distinguer la nature des mesures fiscales. Visent-elles une meilleure justice sociale ou une incitation à la réalisation d'une action donnée ? Certaines mesures fiscales ne visent qu'à prendre en considération un état de fait, basées sur des caractéristiques propres aux contribuables, sans réelle visée incitative. Les diverses formes de prise en compte de la situation familiale ou encore d'un handicap du contribuable en sont des exemples. Cependant, d'autres mesures fiscales possèdent un caractère incitatif, elles sont mises en place spécifiquement dans le but de modifier le comportement des contribuables. Ainsi, une série de mesures fiscales destinées aux entreprises vise à modifier, par exemple, leur décision d'investissement.

Naturellement, peu importe sa finalité, la mise en place de mesures fiscales préférentielles entraîne une érosion de l'assiette fiscale. Par ailleurs, la rigidité des besoins financiers gouvernementaux nécessite l'utilisation d'un barème d'imposition plus élevé pour maintenir le niveau de recettes fiscales souhaité. Cette situation plonge les gouvernements dans un circuit paradoxal : les mesures fiscales préférentielles entraînent l'application de taux d'imposition plus élevés alors que cette application de taux d'imposition élevés accroît la nécessité de mettre en place des mesures fiscales préférentielles. Ces modifications de l'assiette fiscale et du barème d'imposition peuvent notamment entraîner : des iniquités entre les contribuables, une mauvaise allocation des ressources dans l'économie, ou encore une complexification du système d'imposition.

Nous devons être en mesure de porter un jugement critique sur la relation entre la politique fiscale et les politiques économiques et sociales. La politique fiscale doit-elle chercher à agir comme un outil d'orientation dans l'allocation des ressources ou doit-elle plutôt viser la neutralité et ainsi laisser le marché économique allouer librement les ressources entre les agents économiques ? La réponse se situe sans doute entre ces deux extrêmes. Pour déterminer les effets de la politique fiscale et des mesures fiscales préférentielles, il faut clairement identifier les objectifs et les principes sous-jacents auxquels elles répondent.

À ce titre, l'impôt sur le revenu des particuliers est souvent le seul impôt à prendre en compte la situation globale du contribuable. Aussi, c'est souvent le seul impôt réellement progressif. C'est donc à ce dernier que revient le rôle de réduire les inégalités économiques et sociales entre les individus. Dès lors, il s'agit évidemment d'un choix subjectif, puisqu'aucune analyse économique n'arrive à déterminer le degré de répartition optimale de la richesse. Ainsi, la politique fiscale et les mesures fiscales préférentielles

qui en découlent peuvent servir de moyens d'intervention sociale de l'État. Pour y parvenir, l'État doit notamment prendre en compte la couverture des besoins essentiels ainsi que la capacité contributive des contribuables à travers, entre autres, des mesures fiscales visant à protéger les ménages à faibles revenus ou des mesures fiscales d'aide à la famille.

À cet égard, l'impôt sur le revenu est le plus approprié pour satisfaire le principe d'équité. Le fonctionnement de l'impôt sur le revenu facilite la personnalisation de la taxation. Par la mise en place de mesures fiscales visant à considérer la situation familiale, il peut ainsi moduler la charge fiscale en fonction de la situation économique et sociale du contribuable.

Toutefois, l'utilisation de l'impôt sur le revenu comme outil de réduction des inégalités a peu à peu perdu de son ampleur. À partir des années 1980, plusieurs réformes fiscales mises en œuvre dans les pays de l'OCDE ont visé à réduire les taux d'imposition nominaux. Cette réduction des taux d'imposition a généralement été concomitante à un élargissement de la base imposable. Ainsi, l'élimination de certaines mesures fiscales mises en place jadis pour prendre en compte certaines situations rend l'impôt sur le revenu des particuliers plus neutre, mais réduit cependant son aspect redistributif.

Dans ce contexte, l'impôt sur le revenu fait-il face à une plus grande compétition fiscale ? Même si l'imposition du revenu répond à bien des objectifs de politiques économiques et sociales, même si le poids de l'impôt sur le revenu est plus élevé au Québec qu'ailleurs depuis des années, le Québec n'est pas une économie fermée, il doit tenir compte de l'environnement fiscal externe. À ce titre, les récentes réductions du taux marginal d'imposition portent à croire que le Gouvernement du Québec en est conscient et qu'il s'assure ainsi que l'écart de charge fiscale lié à l'imposition du revenu ne s'accroît pas.

Considérant que le Gouvernement du Québec s'est engagé dans un processus de réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers d'un milliard de dollars par année pendant cinq années, la présente étude analyse l'évolution de l'impôt québécois sur le revenu au cours des dix dernières années et compare ses caractéristiques avec celles prévalant dans la fédération canadienne et dans les pays du G7, afin de favoriser la détermination de constats pouvant servir à la modulation d'éventuelles baisses d'impôt.

Afin de bien délimiter le champ couvert par cette étude, une série de mises en garde s'impose. L'étude porte exclusivement sur l'impôt sur le revenu des particuliers. Elle ne porte pas sur l'analyse du fardeau fiscal global des Québécoises et des Québécois. Enfin, l'analyse ne prend pas en compte les avantages que les contribuables retirent de l'offre de services publics compte tenu des impôts et taxes qu'ils paient.

Première partie

L'impôt québécois sur le revenu des particuliers et son évolution récente

Avant de déterminer s'il faut baisser l'impôt québécois sur le revenu, il faut d'abord comparer la charge fiscale liée à l'imposition du revenu des particuliers ainsi que les caractéristiques propres au système d'imposition québécois.

1.1 Analyse de l'impôt sur le revenu par l'évolution de la structure fiscale québécoise

Le **tableau 1** permet d'identifier les sources de recettes au sein de la structure fiscale québécoise. En 2002, l'impôt sur le revenu des particuliers représentait sans conteste la principale source de recettes fiscales du Gouvernement du Québec. Cependant, une comparaison rétrospective de la structure fiscale montre que l'importance relative de l'impôt sur le revenu des particuliers a diminué de 2,6 points de pourcentage entre 1992 et 2002.

Tableau 1

Comparaison de la structure fiscale du Québec (en % des recettes fiscales)

Répartition des recettes fiscales	2002	1992	Écart
Impôt sur le revenu des particuliers	43,2	45,8	-2,6
Taxes à la consommation	27,6	29,5	-1,9
Impôts des sociétés	11,0	10,4	+0,6
Fonds des services de santé	11,2	7,5	+3,7
Autres recettes	7,0	6,8	+0,2
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	

Source : Québec – ISQ (2004a).

Après avoir montré l'importance de l'impôt sur le revenu au sein de la structure fiscale québécoise, nous analysons maintenant la charge fiscale liée à l'imposition du revenu des particuliers au Québec en effectuant des comparaisons internationales. Dans un premier temps, le **tableau 2** montre l'importance en pourcentage de l'imposition du revenu par rapport aux recettes fiscales. Dans un deuxième temps, le **tableau 3** montre l'importance en pourcentage de l'imposition du revenu par rapport au produit intérieur brut (PIB).

À la lumière de ces comparaisons avec les pays du G7, c'est au Québec que le fardeau relatif à l'imposition du revenu (incluant l'impôt fédéral) sur le PIB est le plus élevé. De plus, parmi les pays comparés, le poids des impôts sur le revenu collectés au Québec sur le total des recettes fiscales dépasse la moyenne des pays du G7. Le poids des impôts sur le revenu fédéral et provincial au Québec est de 36,9 % des recettes fiscales et de 14,2 % du PIB.

Néanmoins, lorsqu'on compare les résultats de l'année d'imposition 2002 à ceux de l'année 1992, nous constatons une amélioration significative de ces indicateurs pour le Québec. Le **tableau 2** montre que le Québec a connu la plus forte baisse en point de pourcentage de la part des impôts sur le revenu dans l'ensemble des recettes fiscales (-2,9) alors que cette proportion était en hausse (+1,8) pour la moyenne des pays du G7. En ce qui concerne la part de l'impôt sur le revenu par rapport au PIB, le **tableau 3** indique que le Québec a connu la deuxième plus forte baisse en point de pourcentage (-2,3) alors que la moyenne des pays du G7 demeurerait inchangée.

Tableau 2[‡]

Comparaison internationale du poids des impôts sur le revenu (en % des recettes fiscales)

Pays	2002	1992	Variation 1992/2002
Québec (incluant l'impôt fédéral)	36,8	39,7	- 2,9
Allemagne	26,0	28,2	- 2,2
France	17,4	11,4	+ 6,0
Royaume-Uni	29,9	27,7	+ 2,2
Japon	29,6	25,5	+ 4,1
Italie	26,2	26,8	- 0,6
États-Unis	42,3	36,1	+ 6,2
Moyenne – pays du G7	29,6	27,8	+ 1,8

Sources : Québec – ISQ (2004a), OCDE (2003a), *SourceOECD* – données électroniques Internet.

[‡] À des fins de comparaisons internationales, les données sur le poids de l'impôt sur le revenu en pourcentage des recettes fiscales fournies au tableau 1 et au tableau 2 diffèrent. Dans le tableau 1, il s'agit de l'impôt québécois sur le revenu dans les recettes fiscales du Gouvernement du Québec tandis que dans le tableau 2, il s'agit du poids des impôts sur le revenu (fédéral et provincial) dans l'ensemble des recettes fiscales perçues au Québec.

Tableau 3**Comparaison internationale du poids de l'impôt sur le revenu (en % du PIB)**

Pays	2002	1992	Variation 1992/2002
Québec (incluant l'impôt fédéral)	14,2	16,5	- 2,3
Allemagne	9,4	10,6	- 1,2
France	7,7	4,9	+ 2,8
Royaume-Uni	10,7	9,6	+ 1,1
Japon	4,7	7,2	- 2,5
Italie	10,8	11,2	- 0,4
États-Unis	12,2	9,6	+ 2,6
Moyenne – pays du G7	9,6	9,6	0,0

Sources : Québec – ISQ (2004a), OCDE (2003a), *SourceOECD* – données électroniques Internet.

Constat 1 :

Entre 1992 et 2002, le Québec s'est classé premier au sein des pays du G7 pour la réduction du poids de l'imposition du revenu par rapport aux recettes fiscales alors qu'il s'est classé deuxième pour la réduction du poids de l'imposition du revenu par rapport au PIB.

Le **tableau 4** montre l'importance des impôts provinciaux en pourcentage du PIB. La comparaison interprovinciale permet de constater que c'est au Québec que le poids de l'impôt provincial est le plus élevé. Toutefois, une comparaison rétrospective montre une baisse plus élevée au Québec que dans les autres provinces canadiennes entre 1992 et 2002.

Tableau 4[§]**Comparaison interprovinciale du poids des impôts provinciaux sur le revenu des particuliers (en % du PIB)**

Province	2002	1992	Variation 1992/2002
Québec	6,0 %	6,9 %	-0,9 %
Alberta	2,8 %	4,2 %	-1,4 %
Colombie-Britannique	4,1 %	4,9 %	-0,8 %
Île-du-Prince-Édouard	4,2 %	4,6 %	-0,4 %
Manitoba	4,8 %	5,1 %	-0,3 %
Nouveau-Brunswick	4,4 %	5,0 %	-0,6 %
Nouvelle-Écosse	5,1 %	5,4 %	-0,3 %
Ontario	4,3 %	4,8 %	-0,5 %
Saskatchewan	4,8 %	5,1 %	-0,3 %
Terre-Neuve	4,4 %	4,9 %	-0,5 %

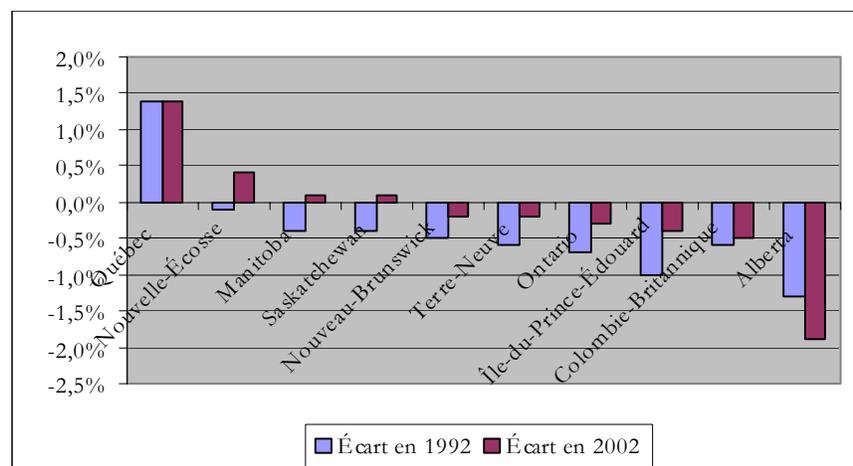
Source : Canada – Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*.

Toujours en comparant les données de 1992 et celles de 2002, le **graphique 1** permet de constater l'écart de chacune des provinces par rapport à la moyenne des provinces canadiennes. Cette comparaison montre que l'écart du Québec par rapport à la moyenne des provinces canadiennes est demeuré inchangé à 1,4 %. De plus, en 1992, le Québec était la seule province dont le poids relatif de l'impôt sur le revenu des particuliers sur le PIB dépassait la moyenne des provinces canadiennes. En 2002, le poids de l'impôt sur le revenu de quatre provinces dépasse la moyenne des provinces canadiennes. Au cours de la même période, parmi les provinces dont le poids relatif de l'impôt sur le revenu des particuliers est inférieur à la moyenne canadienne, seule l'Alberta a réussi à accroître son écart. Ainsi, même si l'Ontario a considérablement réduit son barème d'imposition au cours de la période, l'écart du poids de l'impôt sur le revenu ontarien par rapport à la moyenne canadienne s'est néanmoins rétréci.

[§] Considérant que l'impôt sur le revenu fédéral s'applique de manière uniforme sur toute l'étendue du territoire, à l'exception du Québec, notre analyse se limite aux impôts provinciaux sur le revenu. Afin de rendre comparable l'impôt sur le revenu du Québec et ceux des autres provinces, nous lui avons retranché l'abattement du Québec de 16,5 % pour prendre en compte les transferts de points d'impôt spécifiques au Québec.

Graphique 1 **

Évolution des écarts à la moyenne canadienne du poids des impôts provinciaux sur le revenu des particuliers – 1992 et 2002 (en % du PIB)



Source : Canada – Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*.

Constat 2 :

Entre 1992 et 2002, la réduction du poids de l'impôt sur le revenu au Québec a été la deuxième en importance au sein de la fédération canadienne, après celle de l'Alberta.

1.2 Analyse de l'impôt sur le revenu par une comparaison des caractéristiques des systèmes d'imposition^{††}

Une autre façon d'évaluer le régime d'imposition québécois du revenu consiste à comparer ses caractéristiques propres à l'égard du barème d'imposition, des mesures visant la prise en compte des besoins essentiels du contribuable et celles visant la reconnaissance de sa situation familiale.

La comparaison internationale des systèmes d'imposition est toujours difficile à effectuer. Différents motifs peuvent expliquer les écueils liés à ces comparaisons de l'imposition du revenu des particuliers. Une première source de difficultés découle des statistiques utilisées. À ce titre, les données de l'OCDE sont comptabilisées sur la base

** Idem.

†† Il est intéressant de comparer les caractéristiques de notre système d'imposition avec les caractéristiques des systèmes d'imposition des pays du G7. Cependant, il faut souligner que les résultats de ces analyses doivent servir de point de comparaison et ne doivent pas être interprétés comme un objectif à atteindre.

des versements nets (recettes fiscales moins dépenses fiscales). Il en résulte que les statistiques paraissent plus faibles pour les pays offrant davantage d'aide gouvernementale par des crédits d'impôt plutôt que par l'intermédiaire de prestations ou de subventions. Une deuxième source de difficultés provient de la détermination d'un contribuable représentatif, avec un revenu universellement comparable. La situation personnelle des contribuables peut varier énormément d'un pays à un autre. De plus, le niveau de revenu peut également varier parmi les pays comparés. En outre, il va de soi que les écarts dans les pouvoirs d'achat et dans les taux de change affectent la détermination du barème des taux d'imposition de chaque pays. Ainsi, pour établir des comparaisons de charges fiscales acceptables, il faut nécessairement prendre en compte le coût de la vie dans les pays analysés. Il est facile de reconnaître qu'un contribuable gagnant 100 000 \$ au Canada est relativement plus riche, si son coût annuel d'habitation est de 15 000 \$, qu'un contribuable gagnant l'équivalent de 110 000 \$ en France, mais dont le coût annuel d'habitation est de 30 000 \$. Il est clair que la comparaison de la charge fiscale doit prendre en compte la richesse relative des contribuables. Pour parvenir à réaliser des comparaisons internationales des impôts sur le revenu, l'OCDE utilise une méthodologie spécifique basée sur le salaire moyen ouvrier de chaque pays^{##}. Nos comparaisons internationales utilisent la méthodologie de l'OCDE^{##}.

1.2.1 Le barème d'imposition

Le barème d'imposition progressif découle de l'hypothèse selon laquelle l'utilité marginale du revenu est décroissante. Afin de respecter la notion d'équité verticale, tous les contribuables n'ont pas à payer la même proportion de leurs revenus en impôt afin de subir, à la marge, un sacrifice comparable. Même si intuitivement cette notion de sacrifice équivalent semble refléter une certaine réalité, il faut toutefois noter qu'il est très difficile de la quantifier et qu'elle demeure essentiellement subjective.

Malgré cet élément subjectif, tous les pays du G7 possèdent un barème progressif d'imposition. Le **tableau 5** montre que le nombre de tranches de revenu est moins élevé au Québec alors que le taux d'imposition maximum se situe au dessus de la moyenne des pays du G7. Règle générale, le taux maximum de l'impôt sur le revenu s'établit autour de

^{##} OCDE (2003b), p. 135. Le salaire moyen ouvrier représente la « rémunération annuelle [qui] est égale à une fraction donnée des salaires bruts moyens d'ouvriers adultes travaillant à temps complet dans le secteur manufacturier de chaque économie de l'OCDE ».

^{##} En plus de la notion du salaire moyen ouvrier, la méthodologie de l'OCDE dresse une série de postulats. À ce titre, la détermination de l'impôt à payer exclut les avantages en nature offerts par l'employeur, prend en compte les impôts sur le revenu perçus par les administrations autres que centrales, prend en compte les allègements fiscaux applicables aux salaires mais exclut l'ensemble des allègements fiscaux non forfaitaires, telle la déduction pour l'épargne-retraite (OCDE (2003b)).

50 % pour trois pays. Toutefois, il n'excède pas 40 % aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni.

Tableau 5
Caractéristiques des barèmes de l'impôt sur le revenu – année d'imposition 2002

Pays	Nombre de tranches de revenu	Taux nominal maximum
Québec (incluant l'impôt fédéral)	4 ^{***}	48,2 %
Allemagne	infini	48,5 %
France	6	52,8 %
Royaume-Uni	3	40,0 %
Japon	4	37,0 %
Italie	5	45,0 %
États-Unis	6	38,6 %
Moyenne – pays du G7		44,3 %

Source : OCDE (2003b).

Note : notre calcul pour le résultat du Québec (incluant l'impôt fédéral).

Constat 3 : *Le barème d'imposition québécois possède un nombre de tranches de revenu moins élevé alors que le taux d'imposition maximum y apparaissant dépasse celui de la moyenne des pays du G7.*

Le **tableau 6** indique le nombre de fois le salaire moyen ouvrier nécessaire pour l'application du taux maximal d'imposition pour un célibataire. Selon la moyenne des pays du G7, un célibataire atteint le taux maximal d'imposition à plus de 3,8 fois le salaire moyen ouvrier. Aux États-Unis, un célibataire doit gagner près de dix fois le salaire moyen ouvrier, soit plus de 300 000 \$ US, avant d'être imposé au taux d'imposition le plus élevé. Cependant, dans certains systèmes d'imposition, le taux maximal d'imposition peut être atteint très vite. C'est au Québec, avec un ratio de 1,5 fois le salaire moyen ouvrier que le taux maximal du barème d'imposition est atteint le plus rapidement. Ainsi, dès qu'un contribuable gagne plus d'une fois et demie le salaire moyen ouvrier, son revenu excédentaire est assujéti au taux d'imposition maximum. Passé ce seuil, la progressivité du barème d'imposition québécois cesse de croître. Dans ce cas, la progressivité du système d'imposition québécois des revenus est réelle, mais abrupte, puisque son plein effet est atteint plus rapidement qu'ailleurs.

*** Dans le barème d'imposition québécois, le nombre de tranches de revenu est trois.

Tableau 6**Seuil d'application du taux maximum du barème d'imposition en fonction du salaire moyen ouvrier – année d'imposition 2002**

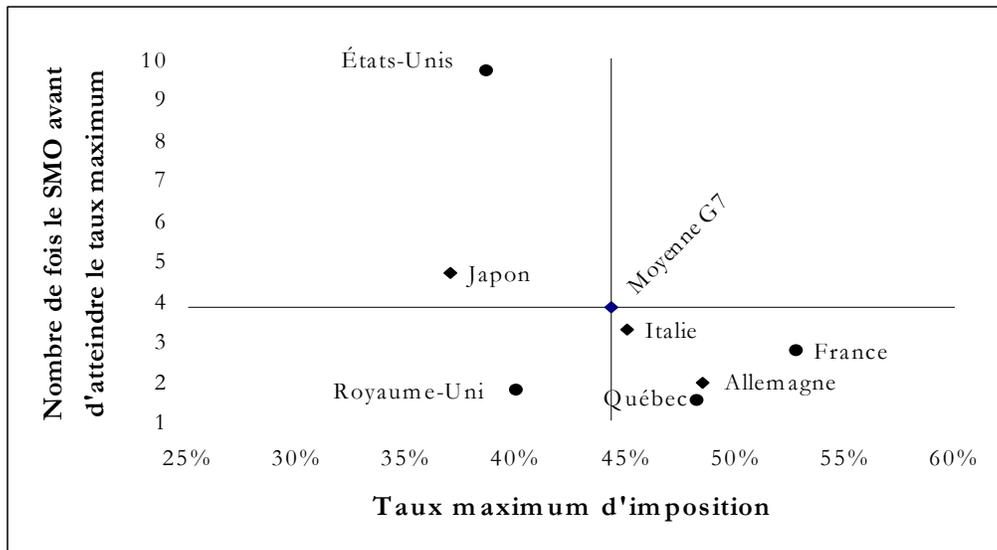
Pays	Nombre de fois le SMO avant d'atteindre le taux maximum
Québec	1,5
Canada	2,7
Allemagne	2,0
France	2,8
Royaume-Uni	1,8
Japon	4,7
Italie	3,3
États-Unis	9,7
Moyenne – pays du G7	3,8

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b).

Le **graphique 2** combine le taux maximal d'imposition ainsi que le nombre de fois le salaire moyen ouvrier nécessaire pour y être assujéti et les comparent à la moyenne des pays du G7. Le graphique montre que le Québec a un taux d'imposition maximal plus élevé que la moyenne des pays du G7 et que ce taux est atteint plus rapidement.

Graphique 2

Taux d'imposition maximum du barème d'imposition et son seuil d'application en fonction du salaire moyen ouvrier – année d'imposition 2002



Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b).

Constat 4 : *L'application du taux d'imposition maximal arrive plus rapidement au Québec que dans tous les pays du G7.*

Enfin, le **tableau 7** compare, parmi les pays du G7, l'évolution du taux d'imposition moyen effectif applicable à un célibataire selon que son revenu représente 67 %, 100 % ou 167 % du salaire moyen ouvrier. L'analyse montre que pour chaque pays le taux moyen d'imposition croît avec l'augmentation du revenu, ce qui confirme la progressivité de l'impôt. Cependant, le taux moyen d'imposition au Québec excède le taux moyen d'imposition des pays du G7 pour chacun des trois niveaux de revenus. En outre, le Québec a la deuxième plus forte progression du taux moyen d'imposition, après l'Allemagne, lorsqu'on compare l'évolution du taux pour un contribuable gagnant 167 % le salaire moyen ouvrier par rapport à un contribuable gagnant 67 % le salaire moyen ouvrier.

Tableau 7**Comparaison internationale de la progression du taux moyen d'imposition sur le revenu pour un célibataire – année d'imposition 2002**

Pays	67 % du SMO	100 % du SMO	167 % du SMO	Écart 167 %/67 %
Japon	5,1	6,2	9,4	4,3
États-Unis	14,1	16,6	22,6	8,5
Québec (incluant l'impôt fédéral)	15,7	21,8	28,8	13,1
Royaume-Uni	12,5	15,7	18,2	5,7
Allemagne	14,1	20,5	29,5	15,4
Italie	14,5	18,9	24,2	9,7
France	7,4	13,3	17,9	10,5
Moyenne – pays du G7	11,8	15,8	20,9	9,1

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b).

Constat 5 : *La variation du taux moyen d'imposition au Québec liée à l'augmentation du revenu d'un contribuable dépasse la moyenne des pays du G7.*

1.2.2 La prise en compte des besoins essentiels

Pour la prise en compte des besoins essentiels, les gouvernements peuvent mettre en place soit un taux d'imposition zéro sur une première tranche de revenu gagné, soit une mesure fiscale pouvant prendre différentes formes (crédit d'impôt, déduction, etc.) et résultant en la non-imposition d'un seuil de revenu minimal. Dans ces deux cas, il s'agit de reconnaître qu'un contribuable a des besoins essentiels à couvrir avant d'être assujéti à l'impôt. Pour y parvenir, les premiers gains de revenus ne doivent pas être imposables. Ainsi, seul le pouvoir économique discrétionnaire devrait être assujéti à l'imposition, soit le revenu résiduel après avoir pourvu aux nécessités individuelles liées à la nourriture, aux vêtements et aux autres biens et services de premières nécessités. C'est pour cette raison que dans la plupart des systèmes fiscaux, l'imposition du revenu d'un contribuable ne commence pas avec le premier dollar de revenu gagné, mais seulement après l'atteinte d'un niveau minimalement requis pour couvrir ses besoins essentiels. Au Québec, tant la déclaration fiscale fédérale que provinciale possède un crédit personnel de base permettant ainsi de ne pas assujéti le minimum vital.

Le **tableau 8** illustre la valeur accordée à la couverture des besoins essentiels reconnue par la détermination du seuil d'assujettissement en pourcentage du salaire moyen ouvrier. En moyenne dans les pays du G7, l'imposition d'un célibataire débute à 32 % du salaire ouvrier moyen. Au Québec, le taux est égal à la moyenne des pays du G7, puisque 32 % du salaire moyen ouvrier d'un célibataire n'est pas imposé afin de prendre en compte les besoins essentiels.

Tableau 8

Comparaison internationale du seuil d'assujettissement à l'impôt sur le revenu pour un célibataire gagnant le salaire moyen ouvrier – année d'imposition 2002

Pays	Seuil d'assujettissement à l'impôt
Québec	32 %
Canada	19 %
Allemagne	27 %
France	66 %
Royaume-Uni	23 %
Japon	28 %
Italie	28 %
États-Unis	24 %
Moyenne – pays du G7	32 %

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b).

Constat 6 : *Le seuil d'assujettissement à l'impôt québécois sur le revenu équivaut à celui accordé par les pays du G7.*

1.2.3 La prise en compte de la situation familiale

La reconnaissance de la situation familiale existe lorsque le fardeau fiscal d'un contribuable est réduit pour prendre en compte les personnes qu'il a à sa charge. Les mesures fiscales préférentielles prennent notamment en compte les enfants à charge et le conjoint lorsque le revenu de celui-ci n'excède pas un certain montant.

o Mesure fiscale pour conjoint à charge

Au Québec, l'imposition du revenu se fait sur une base individuelle, mais lorsque le contribuable a à sa charge un conjoint dont le revenu n'excède pas un certain montant, il

bénéficie d'un crédit d'impôt. Le **tableau 9** montre que l'économie d'impôt liée à la prise en charge d'un conjoint au Québec équivaut à la moyenne des pays du G7.

Tableau 9

Comparaison internationale de l'économie d'impôt liée à la prise en charge d'un conjoint sans revenu pour un contribuable gagnant le SMO – année d'imposition 2002

Pays	Réduction de l'impôt due à la prise en compte d'un conjoint à charge
Québec (incluant l'impôt fédéral)	28 %
Allemagne	44 %
France	43 %
Royaume-Uni	0 %
Japon	46 %
Italie	13 %
États-Unis	27 %
Moyenne – pays du G7	29 %

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b).

Constat 7 : *L'aide fiscale québécoise relative à la prise en compte d'un conjoint à charge équivaut à l'aide moyenne accordée par les pays du G7.*

o **Mesures fiscales et transferts en espèce pour enfants à charge**

Lorsque qu'une famille québécoise a à sa charge un ou des enfants, celle-ci bénéficie dans sa déclaration fiscale québécoise d'un crédit d'impôt pour enfants et dans certains cas d'une réduction d'impôt à l'égard de la famille^{†††}. Le Gouvernement du Québec octroie également à certaines familles des allocations familiales^{‡‡‡}. De son côté, le gouvernement fédéral accorde à certaines familles à revenus modestes et à revenus moyens la prestation fiscale canadienne pour enfant. Il faut toutefois noter que cette

^{†††} Il faut noter que les crédits d'impôt pour enfants à charge et la réduction d'impôt à l'égard de la famille ont été remplacés lors du dernier budget du Québec par un nouveau soutien aux enfants. Québec – Ministère des Finances, (2004b).

^{‡‡‡} Le dernier budget du Québec a également remplacé le programme d'allocation familiale par le nouveau soutien aux enfants.

dernière mesure n'est pas universelle. Ainsi, certaines familles à revenus élevés avec enfants paient la même charge fiscale qu'une famille identique sans enfant.

Le **tableau 10** compare l'écart du taux d'imposition moyen applicable pour un niveau de revenu toujours égal à 100 % du salaire moyen ouvrier, mais avec une situation familiale différente. Il est possible de constater que lorsque l'on prend en compte un changement de situation familiale, le taux d'imposition moyen diminue dans chaque pays du G7. Toutefois, l'écart entre les taux d'imposition moyens est plus élevé au Québec qu'il ne l'est en moyenne dans les pays du G7, lorsque le revenu d'un contribuable représente 100 % du salaire moyen ouvrier, mais que sa situation familiale passe de célibataire à soutien de famille avec deux enfants dont un seul des conjoints travaille.

Tableau 10

Comparaison internationale de la détermination du taux moyen d'imposition sur le revenu dans le cas d'un changement de situation familiale – année d'imposition 2002

Pays	Célibataire	Couple avec 2 enfants	Écart
Japon	6,2	1,9	4,3
États-Unis	16,6	3,7	12,9
Québec (incluant l'impôt fédéral)	21,8	7,7	14,1
Royaume-Uni	15,7	10,1	5,6
Allemagne	20,5	-2,0	22,5
Italie	18,9	11,8	7,1
France	13,3	6,9	6,4
Moyenne – pays du G7	15,8	6,8	9,0

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b).

Constat 8 : *La diminution du taux moyen d'imposition au Québec liée à la prise en compte de la situation familiale dépasse la moyenne des pays du G7.*

L'analyse de la prise en compte de la situation familiale par la seule variation du taux moyen d'imposition n'est pas complète puisque le traitement fiscal des enfants varie grandement d'un pays à un autre. Dans certains pays, les enfants ne sont pas considérés lors de la production de la déclaration fiscale, toutefois des mesures budgétaires, sous forme d'allocations familiales sont offertes. À l'inverse, d'autres pays concentrent l'aide gouvernementale par l'intermédiaire de la fiscalité. D'autres pays pondèrent l'aide entre ces deux formes d'interventions. Enfin, il est utile de préciser que certaines formes d'aide

s'apparentent à la fois à des mesures fiscales et à des mesures budgétaires. La comparaison internationale de la prise en compte des enfants à charge dans le poids de la fiscalité pose donc un défi particulier. Dans ce contexte, c'est l'aide totale, fiscale et budgétaire, octroyée par le Gouvernement qui doit être considérée.

Le **tableau 11** indique, pour un couple dont les deux conjoints travaillent, l'économie d'impôt découlant des mesures fiscales et budgétaires suite à la prise en compte de deux enfants à charge. Au Québec, l'économie d'impôt liée à la prise en charge des enfants par l'intermédiaire de diverses formes d'aides gouvernementales fédérales et provinciales représente 48 % de l'impôt du couple, ce qui est égal à la moyenne des pays du G7.

Toutefois, le budget du Québec 2004-2005 vient d'introduire un nouveau soutien aux enfants qui majore l'aide aux familles à revenus modestes et à revenus moyens sans pour autant réduire l'aide aux familles à revenus élevés^{§§§}. Le **tableau 12** montre la modification du fardeau fiscal pour l'année d'imposition 2003 en prenant en compte la nouvelle aide gouvernementale québécoise offerte dans le dernier budget à cette famille. Cette information nous indique qu'à la suite du dernier budget du Québec, l'aide gouvernementale pour enfants a été accrue. En effet, elle passerait à 63 % de l'impôt familial.

Tableau 11

Comparaison internationale de l'économie d'impôt liée à la prise en charge de deux enfants pour un couple dont les deux conjoints travaillent, l'un gagnant le SMO et l'autre gagnant 33 % du SMO – année d'imposition 2002

Pays	Réduction de l'impôt due à la prise en compte des enfants
Québec (incluant l'impôt fédéral)	48 %
Allemagne	62 %
France	80 %
Royaume-Uni	58 %
Japon	31 %
Italie	33 %
États-Unis	38 %
Moyenne – pays du G7	48 %

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b).

^{§§§} Québec – Ministère des Finances, (2004b).

Tableau 12

Impact des modifications des aides à la famille du gouvernement suite au budget du Québec 2004-2005 sur la base de l'économie d'impôt pour un couple avec deux enfants dont les deux conjoints travaillent, l'un gagnant le SMO et l'autre gagnant 33 % du SMO – année d'imposition 2003

	Avant l'application du budget du Québec 2004-2005	Après l'application du budget du Québec 2004-2005
<i>Revenu familial</i>	47 224 \$	47 224 \$
<i>Impôts à payer sans prise en compte des aides à la famille</i>		
Impôt fédéral	4 005 \$	4 005 \$
Impôt du Québec	4 284 \$	4 284 \$
Total impôts à payer	8 289 \$	8 289 \$
<i>Mesures d'aides à la famille</i>		
Mesure fédérale		
Prestation fiscale pour enfants	2 391 \$	2 391 \$
Mesures québécoises		
Crédits d'impôt pour enfants	1 042 \$	0 \$
Réduction à l'égard de la famille	896 \$	0 \$
Allocation fiscale pour enfants	110 \$	0 \$
Soutien aux enfants	0 \$	2 823 \$
Total des aides à la famille	4 439 \$	5 214 \$
Réduction du fardeau fiscal lié aux aides à la famille	54 %	63 %

Note : calculs de l'auteur d'après : Québec – Ministère des Finances (2004b).

Constat 9 :

Suite au récent budget du Québec, l'ensemble des aides gouvernementales fédérales et provinciales liées à la prise en compte des enfants se situe au-dessus de la moyenne des pays du G7.

Bien évidemment, l'impôt sur le revenu québécois comprend également une série de mesures fiscales qui ne visent pas à prendre en compte les besoins essentiels ou la situation familiale. Certaines mesures fiscales possèdent un caractère incitatif, elles sont mises en place spécifiquement dans le but de modifier le comportement des contribuables. Les mesures fiscales visant à favoriser l'épargne-retraite ou encore

l'investissement stratégique en sont des exemples. Ces mesures fiscales constituent des moyens privilégiés auxquels les gouvernements recourent pour inciter les contribuables à réaliser des activités économiques auxquelles ils n'auraient pas d'eux-mêmes participé, ou encore à accroître leur participation à une activité économique donnée. Ces mesures fiscales représentent une réelle solution de rechange aux autres formes d'intervention de l'État. À ce titre, il est trop simple de prétendre que l'intervention gouvernementale par la fiscalité soit toujours mauvaise et qu'il faille à tout prix éliminer l'interventionnisme fiscal. Dans certains cas, les mesures fiscales incitatives possèdent des avantages comparatifs indéniables. Cependant, il est normal que, à certains moments, considérant les enchevêtrements d'un nombre élevé de mesures fiscales, un gouvernement veuille faire « le ménage » dans les incitatifs fiscaux qui ont été mis en place, afin d'être en mesure de bien en évaluer leurs retombées. Il faut souligner que dans le cadre de notre comparaison internationale, l'ampleur de ce type de mesures fiscales n'a pu être évaluée, mais il est clair que les mesures fiscales jugées non pertinentes doivent être éliminées. Toutefois, il faut garder à l'esprit que cette élimination n'est pas un objectif en soi, celles qui fonctionnent doivent demeurer.

Deuxième partie

État des lieux à l'égard du fardeau fiscal lié à l'imposition du revenu

Après avoir déterminé, dans la première partie, l'évolution des paramètres de l'imposition du revenu au Québec, la deuxième partie analyse qui paie les impôts au Québec et quelles sont les catégories de contribuables à avoir bénéficié des récentes réformes fiscales.

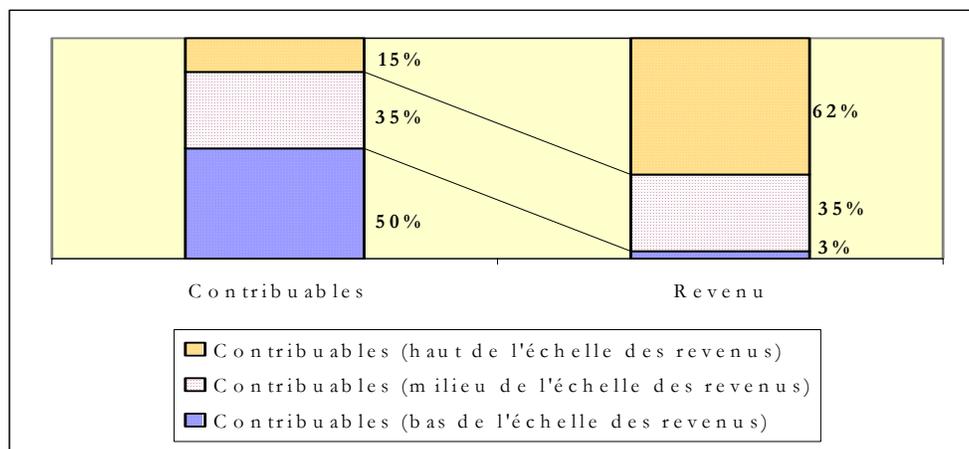
2.1 Analyse de la répartition du fardeau fiscal

2.1.1 La concentration de la charge fiscale

La répartition de l'impôt à payer, par rapport au nombre de contribuables selon certaines tranches de revenu d'imposition, indique la concentration de la charge fiscale. Le **graphique 3** montre la concentration de l'impôt québécois sur le revenu, on y constate que 15 % des contribuables ayant les revenus les plus élevés paient 62 % de l'ensemble de l'impôt sur le revenu. À contrario, 50 % des contribuables ayant les revenus les plus faibles paient 3 % de l'ensemble de l'impôt à payer.

Graphique 3

Concentration de l'impôt québécois sur le revenu – année d'imposition 2001



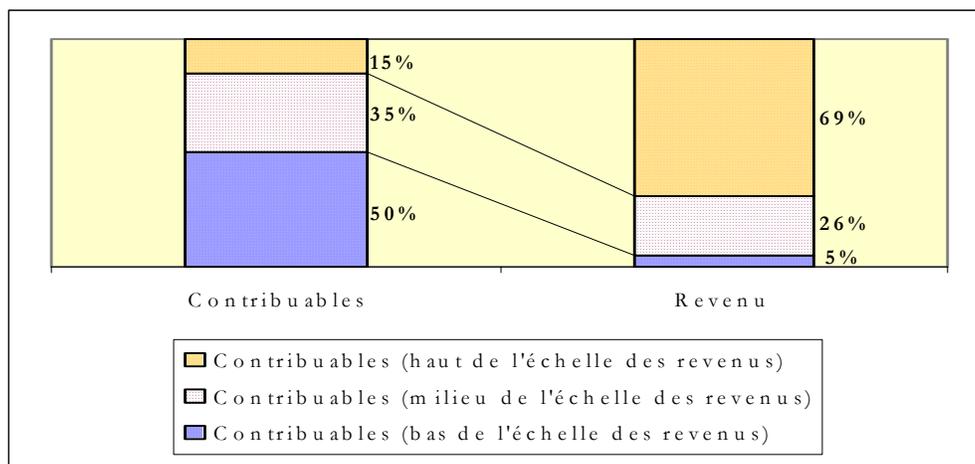
Note : calculs de l'auteur d'après : Québec – Ministère des Finances, (2003).

À partir des statistiques fiscales visant l'année d'imposition 2001, nous pouvons comparer la concentration de l'impôt québécois sur le revenu et celle prévalant en Ontario et aux États-Unis. Les **graphiques 4 et 5** exposent la concentration de l'impôt en Ontario et aux États-Unis.

Il ressort de ces graphiques que pour chacun des impôts analysés, la part de l'impôt à payer augmente plus rapidement que le revenu. La progressivité de l'imposition est donc réelle dans chacune des juridictions comparées. Ainsi, lorsque nous comparons les contribuables ayant les revenus les plus faibles, représentant 50 % de l'ensemble des contribuables, nous constatons que dans chacun des systèmes d'imposition, les impôts payés ne représentent qu'entre 3 % et 5 % du total des impôts. Néanmoins, en comparaison avec les impôts américain et ontarien sur le revenu, l'impôt québécois sur le revenu est moins concentré sur les contribuables à revenus élevés, puisque les 15 % des contribuables ayant les revenus les plus élevés paient 62 % du total de l'impôt sur le revenu comparativement à 69 % en Ontario et à 73 % aux États-Unis. Nécessairement, l'impôt québécois se concentre davantage que les autres impôts sur les contribuables à revenus moyens. Ainsi, par une comparaison de la répartition de l'impôt sur le revenu à payer par groupe de contribuables, les **graphiques 3, 4 et 5** montrent que les contribuables québécois à revenus moyens paient 35 % des impôts, cette proportion n'étant que de 26 % en Ontario et de 23 % aux États-Unis.

Graphique 4

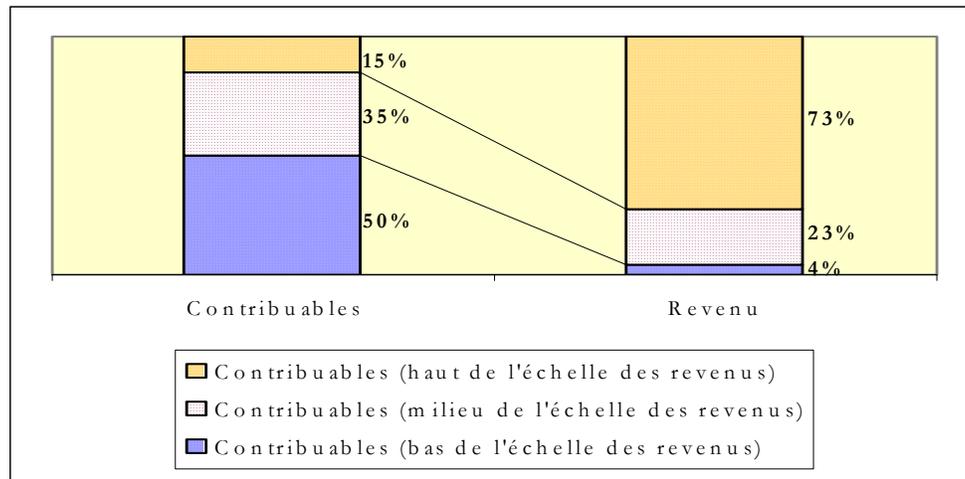
Concentration de l'impôt ontarien sur le revenu – année d'imposition 2001



Note : calculs de l'auteur d'après : Canada (2003).

Graphique 5

Concentration de l'impôt fédéral aux États-Unis – année d'imposition 2001



Note : calculs de l'auteur d'après : États-Unis, Internal Revenue Services (2004).

Ainsi, l'impôt sur le revenu québécois frapperait moins lourdement les contribuables ayant des revenus élevés, mais plus lourdement les contribuables de la classe moyenne. Ce phénomène s'explique partiellement par une plus faible concentration des revenus au Québec qu'en Ontario ou qu'aux États-Unis. Une utilisation accrue de mesures fiscales préférentielles profitant aux contribuables à revenus élevés provoque également une plus faible concentration des impôts au Québec. Toutefois, il faut noter que la progressivité plus abrupte du barème d'imposition québécois contribue aussi à ce phénomène.

Constat 10 :

La comparaison de la concentration de l'impôt québécois sur le revenu avec ceux de l'Ontario et des États-Unis nous indique que la proportion des impôts payés par la classe moyenne québécoise est la plus élevée.

2.1.2 La progressivité de l'imposition du revenu****

Dit simplement, la progressivité de l'impôt existe, lorsque l'impôt augmente plus que proportionnellement par rapport à une variation du revenu. Ainsi, l'impôt est progressif lorsque l'élasticité de l'impôt à payer par rapport au revenu est supérieure à un. La

**** Pour plus de détails sur les notions qui se rattachent à la progressivité de l'imposition, consulter : Godbout, St-Cerny et Larin (2003).

théorie économique recense de nombreux indicateurs de progressivité. Ceux développés par Musgrave et Thin en 1948 sont les plus connus et fréquemment utilisés^{††††}.

L'un de ces indicateurs de progressivité est basé sur la variation de l'impôt à payer. Il permet de calculer le changement en pourcentage de l'impôt à payer en comparaison à la variation du revenu. Ce ratio sera supérieur à l'unité s'il y a progressivité^{††††}. Afin de comparer la progressivité de l'impôt québécois sur le revenu, nous avons appliqué cet indicateur de progressivité aux impôts sur le revenu du Québec et de l'Ontario pour un célibataire et pour une famille avec deux enfants pour quatre variations de revenu. À partir de ces calculs, nous pouvons effectuer une comparaison en calculant les écarts de progressivité entre le Québec et l'Ontario. Un écart positif indique un degré de progressivité plus élevé au Québec et un écart négatif, un degré de progressivité plus élevé en Ontario.

Les **tableaux 13 et 14** illustrent que la progressivité n'est pas répartie de manière symétrique entre les impôts à payer par les Québécois et par les Ontariens (impôts fédéraux et provinciaux). Ainsi, certaines situations provoquent une plus grande progressivité au Québec alors que dans d'autres cas, la progressivité est supérieure en Ontario. En outre, les résultats montrent que tant pour le célibataire que pour la famille avec deux enfants, les écarts entre les indicateurs de progressivité des impôts payés par les Québécois et ceux payés par les Ontariens favorisent toujours le Québec lorsque les revenus visés sont faibles. Cependant, lorsque les revenus de ces mêmes contribuables sont plus élevés, les écarts entre les indicateurs de progressivité indiquent qu'ils sont plus grands en Ontario qu'au Québec. Pour un célibataire, seul l'indicateur de progressivité entre 25 000 \$ et 50 000 \$ est plus grand au Québec alors que les résultats des indicateurs de progressivité entre 50 000 \$ et 75 000 \$, 75 000 \$ et 100 000 \$ ainsi que celui entre 100 000 \$ et 150 000 \$ favorisent l'Ontario. Pour une famille avec deux enfants, les résultats des indicateurs de progressivité pour des revenus inférieurs à 100 000 \$ favorisent le Québec alors que la progressivité de l'imposition est plus grande en Ontario passée ce seuil. Ces résultats confirment la plus grande concentration de l'impôt ontarien sur le revenu auprès des contribuables à revenus élevés tel qu'illustré **aux graphiques 3 et 4**.

^{††††} Voir Musgrave et Thin (1948).

^{††††} Ce ratio peut être conceptualisé à l'aide de la formule suivante :

$$[(T_1 - T_0) / T_0] / [(R_1 - R_0) / R_0] > 1 \text{ si impôt progressif}$$

où

R_0 et R_1 = deux niveaux de revenu;
 T_0 et T_1 = impôts à payer correspondant.

Tableau 13**Écart des indicateurs de progressivité – Québec/Ontario – célibataire (2003)**

Variation du revenu	Écarts de progressivité par la variation de l'impôt à payer			
	<i>entre</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Écart</i>
25 000 \$ et 50 000 \$		2,27	2,00	+ 0,27
50 000 \$ et 75 000 \$		1,62	1,74	- 0,12
75 000 \$ et 100 000 \$		1,42	1,68	- 0,26
100 000 \$ et 150 000 \$		1,35	1,53	- 0,18

Note : calculs de l'auteur.

Tableau 14**Écart des indicateurs de progressivité – Québec/Ontario – couple avec deux enfants (2003)**

Variation du revenu	Écarts de progressivité par la variation de l'impôt à payer			
	<i>entre</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Écart</i>
25 000 \$ et 50 000 \$		5,34	3,97	+ 1,37
50 000 \$ et 75 000 \$		2,71	2,13	+ 0,58
75 000 \$ et 100 000 \$		1,81	1,69	+ 0,12
100 000 \$ et 150 000 \$		1,67	1,80	- 0,13

Note : calculs de l'auteur.

Constat 11 :

La comparaison des indicateurs de progressivité de l'imposition du revenu du Québec et de l'Ontario nous indique que dans certaines situations la progressivité est plus faible au Québec.

2.2 Analyse des récentes réformes fiscales de l'impôt sur le revenu et leurs effets sur le taux moyen d'imposition

Considérant que l'imposition du revenu représente une part importante tant au regard du PIB qu'au regard des recettes fiscales, une autre manière d'analyser le fardeau fiscal des Québécois consiste à comparer les effets des réformes fiscales récentes sur le taux moyen d'imposition.

De manière générale, le niveau élevé de l'imposition du revenu s'est traduit lors des récentes réformes fiscales par un effort marqué pour une diminution du taux marginal d'imposition, compensée par un élargissement de l'assiette fiscale. La diminution des taux d'imposition dans l'ensemble des pays du G7 s'inscrit dans la continuité des fortes réductions de taux qu'ont connu les États-Unis et le Royaume-Uni au début des années 1980.

Les **tableaux 15 à 18** permettent d'identifier les contribuables visés par les baisses des taux d'imposition dans les pays du G7. Ont-ils ciblé les contribuables à revenus modestes, à revenus intermédiaires ou à revenus élevés ?

En ce qui concerne les célibataires, selon la moyenne des pays du G7 les réductions de taux ont été réparties relativement uniformément, puisque le taux moyen d'imposition a baissé de 1,2 à 1,4 point de pourcentage pour chaque catégorie de revenu (67 %, 100 % et 167 % du SMO). Cependant, les réductions varient grandement d'un pays à l'autre. Trois tendances se confrontent. En Italie et en France, les réformes fiscales ont octroyé une réduction plus importante du taux moyen d'imposition pour les contribuables à faibles revenus que pour les contribuables à revenus élevés. À l'inverse, la réforme fiscale japonaise a entraîné une réduction plus importante du taux moyen d'imposition pour les contribuables à revenus élevés que pour les contribuables à faibles revenus. Enfin, en Allemagne, aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Québec, les réformes fiscales ont entraîné une réduction assez uniforme du taux moyen d'imposition. Toutefois, le Québec se distingue par une réduction marquée du taux moyen dépassant celle de tous les pays du G7.

Tableau 15

**Comparaison internationale de la variation du taux moyen d'imposition
– célibataire gagnant 67 % du SMO**

Pays	2002	1998	Variation 1998/2002
Québec (incluant l'impôt fédéral)	15,7	20,1	-4,4
Japon	5,1	4,8	0,3
États-Unis	14,1	16,0	-1,9
Royaume-Uni	12,5	13,6	-1,1
Allemagne	14,1	15,4	-1,3
Italie	14,5	15,8	-1,3
France	7,4	9,7	-2,3
Moyenne – pays du G7	11,9	13,2	-1,3

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b) ; OCDE (2000).

Tableau 16

**Comparaison internationale de la variation du taux moyen d'imposition
– célibataire gagnant 100 % du SMO**

Pays	1998	2002	Variation 1998/2002
Québec (incluant l'impôt fédéral)	25,6	21,8	-3,8
Japon	6,8	6,2	-0,6
États-Unis	18,1	16,6	-1,5
Royaume-Uni	16,7	15,7	-1,0
Allemagne	21,1	20,5	-0,6
Italie	19,9	18,9	-1,0
France	14,1	13,3	-0,8
Moyenne – pays du G7	16,9	15,8	-1,1

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b) ; OCDE (2000).

Tableau 17

**Comparaison internationale de la variation du taux moyen d'imposition
– célibataire gagnant 167 % du SMO**

Pays	1998	2002	Variation 1998/2002
Québec (incluant l'impôt fédéral)	33,6	28,8	-4,8
Japon	11,8	9,4	-2,4
États-Unis	24,1	22,6	-1,5
Royaume-Uni	19,2	18,2	-1,0
Allemagne	28,3	29,5	1,2
Italie	24,6	24,2	-0,4
France	18,9	17,9	-1,0
Moyenne – pays du G7	22,3	20,9	-1,4

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b) ; OCDE (2000).

En ce qui concerne les couples avec deux enfants, le **tableau 18** montre que la réduction du taux moyen d'imposition est encore une fois nettement plus forte au Québec que la moyenne des pays du G7.

De plus, afin d'identifier la catégorie de contribuable (célibataire ou couple) ayant profité davantage des réformes fiscales, une comparaison des données des **tableaux 16 et 18** permet de conclure qu'à l'exception du Japon, les réformes fiscales ont toutes octroyé une réduction du taux moyen d'imposition plus élevée pour les familles que pour les célibataires.

Encore une fois, il faut noter que le récent budget du Québec a mis en place un nouveau soutien aux enfants qui réduit le taux moyen d'imposition pour les familles à revenus modestes et à revenus moyens. Le **tableau 19** montre que la modification du fardeau fiscal pour l'année d'imposition 2003 en prenant en compte la nouvelle aide gouvernementale québécoise offerte dans le dernier budget pour cette famille. Cette information nous indique qu'à la suite du dernier budget du Québec grâce au nouveau soutien aux enfants, le taux moyen d'imposition au Québec passerait à 14,4 %, ce qui représenterait une baisse de 7,1 points de pourcentage par rapport à ce qui prévalait en 1998.

Tableau 18

Comparaison internationale de la variation du taux moyen d'imposition – couple avec deux enfants dont les deux conjoints travaillent l'un gagnant 100 % du SMO et l'autre gagnant 67 % du SMO

Pays	1998	2002	Variation 1998/2002
Québec (incluant l'impôt fédéral)	21,5	17,1	-4,4
Japon	4,3	4,4	0,1
États-Unis	15,5	11,6	-3,9
Royaume-Uni	14,5	12,8	-1,7
Allemagne	13,2	10,6	-2,6
Italie	17,3	14,3	-3,0
France	9,9	8,8	-1,1
Moyenne – pays du G7	13,4	11,5	-1,9

Note : calculs de l'auteur d'après : OCDE (2003b) ; OCDE (2000).

Tableau 19

Impact des modifications des aides à la famille du gouvernement à la suite du budget du Québec 2004-2005 sur le taux moyen d'imposition pour un couple avec deux enfants dont les deux conjoints travaillent, l'un gagnant le SMO et l'autre gagnant 67 % du SMO – année d'imposition 2003

	Aides gouvernementales avant l'application du budget du Québec 2004-2005	Aides gouvernementales après l'application du budget du Québec 2004-2005
Revenu familial	52 054 \$	52 054 \$
Impôt fédéral sur le revenu	5 504 \$	5 504 \$
Impôt québécois sur le revenu	4 640 \$	2 010 \$
Total des impôts à payer	10 144 \$	7 514 \$
Taux moyen d'imposition	19,5 %	14,4 %

Note : calculs de l'auteur d'après : Québec – Ministère des Finances (2004b).

Constat 12 :

Dans le cadre des réformes fiscales des pays du G7, les contribuables québécois, tant les célibataires que les familles avec enfants ont connu les baisses de taux moyen d'imposition les plus marquées au cours des cinq dernières années.

Constats, commentaires, conséquences et conclusion

Constats	Commentaires	En conséquence
Des baisses d'impôt : quand ?		
<p>Entre 1992 et 2002, le Québec s'est classé premier au sein des pays du G7 pour la réduction du poids de l'imposition du revenu par rapport aux recettes fiscales alors qu'il s'est classé deuxième pour la réduction du poids de l'imposition du revenu par rapport au PIB. (constat 1)</p> <p>Entre 1992 et 2002, la réduction du poids de l'impôt sur le revenu au Québec a été la deuxième en importance au sein de la fédération canadienne, après celle de l'Alberta. (constat 2)</p> <p>Dans le cadre des réformes fiscales des pays du G7, les contribuables québécois, tant les célibataires que les familles avec enfants ont connu les baisses de taux moyen d'imposition les plus marquées au cours des cinq dernières années. (constat 12)</p>	<p>Les contribuables québécois ont déjà bénéficié de baisses significatives de leurs impôts sur le revenu.</p>	<p>Le plan de réduction de l'impôt sur le revenu devrait indiquer que les éventuelles baisses d'impôt ne se matérialiseront que si, et seulement si, l'équilibre budgétaire le permet.</p>
Des baisses d'impôt : pour qui ?		
<p>La comparaison de la concentration de l'impôt québécois sur le revenu avec ceux de l'Ontario et des États-Unis nous indique que la proportion des impôts payés par la classe moyenne québécoise est la plus élevée. (constat 10)</p> <p>La comparaison des indicateurs de progressivité de l'imposition du revenu du Québec et de l'Ontario nous indique que dans certaines situations la progressivité est plus faible au Québec. (constat 11)</p>	<p>Les impôts sur le revenu applicables au Québec frappent plus durement les contribuables de la classe moyenne.</p>	<p>Le plan de réduction de l'impôt sur le revenu devrait préciser que les baisses d'impôt cibleront prioritairement les contribuables à revenus moyens.</p>

Constats	Commentaires	En conséquence
Des baisses d'impôt : comment procéder ?		
<p>Le barème d'imposition québécois possède un nombre de tranches de revenu moins élevé alors que le taux d'imposition maximum y apparaissant dépasse celui de la moyenne des pays du G7. (constat 3)</p>	<p>Le barème d'imposition applicable au Québec est plus abrupt et son taux maximum d'imposition est atteint plus rapidement.</p>	
<p>L'application du taux d'imposition maximal arrive plus rapidement au Québec que dans tous les pays du G7. (constat 4)</p>		
<p>La variation du taux moyen d'imposition au Québec liée à l'augmentation du revenu d'un contribuable dépasse la moyenne des pays du G7. (constat 5)</p>		
<p>Le seuil d'assujettissement à l'impôt québécois sur le revenu équivaut à celui accordé par les pays du G7. (constat 6)</p>	<p>Les impôts sur le revenu prennent adéquatement en compte les besoins essentiels des québécois et leur situation familiale.</p>	<p>Le plan de réduction de l'impôt sur le revenu devrait indiquer que c'est par la modification des taux et des tranches de revenu du barème d'imposition que la réduction du fardeau fiscal se matérialisera. Le plan devrait aussi prévoir à quel rythme le barème d'imposition sera modifié.</p>
<p>L'aide fiscale québécoise relative à la prise en compte d'un conjoint à charge équivaut à l'aide moyenne accordée par les pays du G7. (constat 7)</p>		
<p>La diminution du taux moyen d'imposition au Québec liée à la prise en compte de la situation familiale dépasse la moyenne des pays du G7. (constat 8)</p>		
<p>Suite au récent budget du Québec, l'ensemble des aides gouvernementales fédérales et provinciales liées à la prise en compte des enfants se situe au-dessus de la moyenne des pays du G7. (constat 9)</p>		

Les douze constats énoncés dans le cadre de la présente étude peuvent servir de guide au Gouvernement du Québec dans l'élaboration d'un plan de réduction de l'impôt sur le revenu.

Des baisses d'impôt : quand ?

Le plan de réduction de l'impôt sur le revenu devrait indiquer que les éventuelles baisses d'impôt ne se matérialiseront que si, et seulement si, l'équilibre budgétaire le permet.

Vu que la promesse de réduire l'impôt sur le revenu d'un milliard de dollars par année au cours des cinq prochaines années a maintes fois été réitérée, nous considérons que le Gouvernement devrait se libérer de cet engagement; en soulignant toutefois qu'il ne renonce pas au principe de baisser les impôts, mais que ces baisses ne devraient pas se faire à n'importe quel prix.

Soulignons d'abord que les contribuables québécois ont déjà bénéficié de baisses significatives de leurs impôts sur le revenu. L'analyse rétrospective a montré que, parmi les pays du G7, le Québec se classe premier pour la réduction du poids relatif de l'impôt sur le revenu au sein des recettes fiscales alors qu'il se classe deuxième pour la réduction du poids relatif de l'impôt sur le revenu par rapport au PIB. En conséquence, c'est au Québec que les taux moyens d'imposition ont connu les baisses les plus marquées. Ces constats permettent de souligner les efforts passés en matière de réduction du fardeau fiscal liée à l'imposition du revenu des particuliers.

Par ailleurs, l'équilibre budgétaire doit avoir préséance sur les réductions d'impôt promises. Tout comme les baisses d'impôt ne doivent pas être financées par une augmentation de la fiscalité des entreprises. Puisque les réductions d'impôt ne doivent pas engendrer un déficit budgétaire, ni une augmentation de la fiscalité des sociétés, il faut évaluer jusqu'où les Québécois sont prêts à accepter une baisse des services publics ou une tarification accrue afin de bénéficier de baisses d'impôt. Bien entendu, celles-ci ne peuvent être financées que par ces deux éléments. Certaines « conditions gagnantes » doivent être réunies avant de pouvoir procéder à des baisses d'impôt : a) régler le déséquilibre fiscal, b) assurer le financement stable des services publics et c) mettre sur pied une réserve pour éventualité. Après avoir réuni ces conditions, si le Gouvernement arrive à dégager un surplus, compte tenu du vieillissement de la population, il devra arbitrer ce surplus entre le remboursement de la dette et les baisses d'impôt.

L'objectif de réduction du fardeau fiscal lié à l'impôt sur le revenu des particuliers demeure, mais il faut procéder à cette baisse en considérant les récentes réductions fiscales et dans les limites de nos capacités, sans avoir une approche dogmatique.

Des baisses d'impôt : comment procéder ?

Le plan de réduction de l'impôt sur le revenu devrait indiquer que c'est par la modification des taux et des tranches de revenu du barème d'imposition que la réduction du fardeau fiscal se matérialisera. Le plan devrait aussi prévoir à quel rythme le barème d'imposition sera modifié.

L'étude a montré que les besoins essentiels et la situation familiale sont adéquatement pris en compte dans les impôts sur le revenu payés par les contribuables québécois. Bien sûr, ce type de mesures fiscales pourraient encore être majorées, il s'agit d'une décision entièrement politique, mais considérant les constats énoncés à l'égard du seuil d'assujettissement, des aides fiscales liées à la situation familiale, les éventuelles baisses d'impôt ne devraient pas se concrétiser par une majoration du crédit personnel de base, du crédit pour conjoint à charge ou du nouveau crédit d'impôt remboursable au titre de soutien aux enfants.

L'analyse du barème d'imposition applicable au Québec montre qu'il est plus abrupt et que son taux d'imposition maximum est atteint plus rapidement qu'ailleurs. En outre, l'étude a montré que le taux d'imposition maximal au Québec dépassait celui de la moyenne des pays du G7. Par ailleurs, le nombre de tranches de revenu rattaché à l'application de taux marginaux croissants est plus faible ici.

Dans ce contexte, le plan de réduction de l'impôt sur le revenu devrait se faire par une modification du barème d'imposition. La modification du barème d'imposition peut passer par une réduction des taux d'imposition, par une augmentation du nombre de tranches de revenu ou encore par un déplacement de l'application du taux d'imposition maximum.

Des baisses d'impôt : pour qui ?

Le plan de réduction de l'impôt sur le revenu devrait indiquer que la réduction du fardeau fiscal ciblera prioritairement les contribuables à revenus moyens.

L'étude a montré que les impôts sur le revenu applicables au Québec frappent plus durement les contribuables de la classe moyenne. L'analyse de la concentration des impôts à payer entre les contribuables ainsi que la comparaison des indicateurs de progressivité avec l'Ontario ont permis de valider ces constats. Dans ce contexte, il ressort clairement que ce sont les contribuables de la classe moyenne qui devraient prioritairement profiter d'éventuelles réductions d'impôt et que ces dernières devraient se faire par une modification du barème d'imposition.

Si le Gouvernement du Québec souhaite poursuivre la réduction de la charge fiscale inhérente à l'impôt sur le revenu, étant donné que sa marge de manœuvre budgétaire est faible, nous suggérons que le plan de réduction de l'impôt propose une modification du barème d'imposition étalé sur un nombre d'années variables selon la capacité de l'État à réduire le fardeau fiscal lié à l'impôt sur le revenu.

Au terme du cycle de réduction fiscale, le nouveau barème d'imposition devrait posséder un plus grand nombre de taux d'imposition alors que les tranches de revenu y afférentes devraient avoir été relevées.

Pour déterminer la réussite de ce plan de réduction de l'impôt sur le revenu :

- la concentration de l'impôt sur le revenu auprès des contribuables à revenus moyens devrait être réduite ;
- la comparaison des indicateurs de progressivité entre le Québec et l'Ontario pour les contribuables à revenus moyens devrait s'être amélioré ;
- la réduction du taux moyen d'imposition devrait être plus marquée pour les contribuables à revenus moyens.

Bibliographie

CANADA, Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), *Statistiques sur l'impôt des particuliers, - année d'imposition 2001*, Ottawa, 2003.

CANADA, Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*.

CANADA, Statistique Canada, CANSIM, tableaux 281-0030 et 281-0033.

KOZHAYA, Norma, *Les bienfaits économiques d'une réduction de l'impôt sur le revenu*, Institut économique de Montréal, 2004, 23 pages.

MUSGRAVE, Richard A. et Tun THIN, « Income Tax Progression : 1929-1948 » dans *Journal of Political Economy*, volume 56, 1948, pp. 498-514.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Statistique des recettes publiques – 1965-2002*, Paris, 2003a, 332 pages.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Les impôts sur les salaires 2001-2002*, Paris, 2003b, 418 pages.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Les impôts sur les salaires 1998-1999*, Paris, 2000, 358 pages.

PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC, *Hausser le niveau de vie des Québécois : Priorités d'actions politiques pour atteindre notre potentiel économique*, mars 2003, 34 pages.

QUÉBEC, Institut de la statistique du Québec (ISQ), *Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec*, édition 2003, Québec, 2004a.

QUÉBEC, ministère des Finances (MFQ), *Plan budgétaire – Budget 2004-2005*, 2004b.

QUÉBEC, ministère des Finances (MFQ), *Statistiques fiscales des particuliers - année d'imposition 2001*, Québec, (2003).

UNITED-STATES, Internal Revenue Service, *Individual Tax Statistics – Complete Report Publications*, 2004.