

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Fiscalité comparée :

**Comparaison de l'importance des recettes fiscales par rapport au
PIB – le Québec en regard du G7, de l'OCDE et de l'UE**

Document de travail 2006/04

Luc GODBOUT

Professeur à l'Université de Sherbrooke
Chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Pierre BELTRAME

Professeur à l'Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III
Directeur de l'Institut Supérieur d'Études comptables

3 novembre 2006

Fiscalité comparée¹ :

Comparaison de l'importance des recettes fiscales par rapport au PIB – le Québec en regard du G7, de l'OCDE et de l'UE

par

Luc Godbout

Professeur à l'Université de Sherbrooke
Chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

et

Pierre Beltrame

Professeur à l'Université Paul Cézanne — Aix-Marseille III
Directeur de l'Institut Supérieur d'Études comptables

Précis

L'étude compare le poids des recettes fiscales par rapport au PIB qui prévaut au Québec en regard de la moyenne du G7, de l'OCDE et de l'Union européenne. Pour y parvenir, les auteurs exposent la notion de prélèvements obligatoires et les éléments à prendre en compte dans sa composition. Par la suite, les limites de ce concept sont exposées. Après avoir constaté une disparité dans les prélèvements obligatoires au sein du G7, l'évolution du taux de pression fiscale montre une tendance à la baisse, sans pour autant réduire les disparités existantes. Enfin, les auteurs explorent l'évolution des modes de prélèvements pour les grands pays industrialisés (G7) selon différentes répartitions : prélèvements fiscaux versus sociaux; directs versus indirects; proportionnels versus progressifs; particuliers versus sociétés. Bien que le Québec suive la tendance observée, il se singularise par le maintien d'une forte utilisation de l'impôt sur le revenu permettant une plus faible utilisation de la taxation de la consommation et des prélèvements sociaux à un taux à moitié moindre que les taux moyens du G7, de l'OCDE et de l'UE.

Mots-clés :

Pression fiscale, prélèvements obligatoires, structures fiscales, impôts sur les particuliers, impôts sur les sociétés, impôts directs, impôts indirects, comparaison, Québec, G7, OCDE, Union européenne.

¹ Les auteurs veulent exprimer leur profonde reconnaissance à Suzie St-Cerny pour ses observations utiles. Bien entendu, les opinions exprimées n'engagent que les auteurs. Ces derniers assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

Table des matières

MISE EN CONTEXTE	1
1. NOTION ET MESURE DE LA FISCALITÉ	1
1.1. La notion de prélèvements obligatoires	2
1.2. Les composantes des prélèvements obligatoires.....	4
1.3. Le taux de pression fiscale	5
2. COMPARAISON INTERNATIONALE DES TAUX DE PRESSION FISCALE.....	13
2.1. Le taux de pression fiscale au Québec	13
2.2. La situation internationale actuelle à l'égard du taux de pression fiscale.....	14
2.3. L'évolution internationale des taux de pression fiscale	20
3. ÉVOLUTION COMPARÉE DE LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	23
3.1. Prélèvements fiscaux versus prélèvements sociaux.....	23
3.2. Prélèvements des particuliers versus prélèvements des sociétés	26
3.3. Prélèvements directs versus prélèvements indirects	29
3.4. Prélèvements proportionnels versus prélèvements progressifs.....	30
CONCLUSION	31

Mise en contexte

Le présent exercice consiste à mettre en perspective l'utilisation qui est faite de la fiscalité et son évolution pour une série de pays de l'OCDE, afin de déterminer le positionnement fiscal du Québec. Pour ce faire, l'étude compare l'importance des recettes fiscales par rapport au produit intérieur brut (PIB) qui prévaut au Québec en regard de la moyenne du G7, de l'OCDE et de l'Union européenne.

Pour y parvenir, la notion de prélèvements obligatoires et les éléments à prendre en compte dans sa composition sont exposés. Par la suite, les limites rattachées à ce concept sont cernées. Malgré certaines difficultés, l'idée de comparer les systèmes fiscaux entre eux a de bons côtés, notamment de cerner les paramètres fiscaux étrangers. Toutefois, la complexité des systèmes fiscaux propres à chaque pays ne doit pas être un écueil à sa réalisation, puisqu'il ne s'agit pas d'une analyse des règles techniques, mais d'une analyse des tendances modifiant ses contours. Quoiqu'il en soit, pour parvenir à réaliser des comparaisons fiscales internationales, il faut surmonter une série d'embûches : d'une part, déterminer une mesure universelle des prélèvements obligatoires de chaque pays, d'autre part, établir une ou plusieurs classifications servant à comparer la manière d'imposer d'un pays à un autre.

1. Notion et mesure de la fiscalité

En vue de déterminer les prélèvements obligatoires d'un pays ou d'une région, il faut d'abord déterminer quels sont les prélèvements gouvernementaux entrant dans sa composition. Ici, l'expression déborde de la simple notion de l'impôt. Elle porte en elle la fiscalité de manière globale, sans se restreindre au cadre de l'impôt, en se situant dans son environnement économique et comparé².

Conçue et énoncée par l'OCDE comme « *l'ensemble des versements obligatoires effectués sans contrepartie par les agents économiques au profit des administrations* »

² Pierre BELTRAME, actes du colloque publiés sous le titre « Finances publiques : scénarios pour demain » dans *Revue française de finances publiques*, n° 87, 2004, pp. 157-174.

*publiques*³ », la notion de prélèvements obligatoires est au cœur des débats, souvent polémiques, relatifs à la place qu'occupe le secteur public dans nos sociétés⁴. Sachant cela, il faut, avant de procéder à une comparaison de ces prélèvements entre certains pays, préciser la notion et soulever ses limites.

1.1. La notion de prélèvements obligatoires

La classification des recettes publiques de l'OCDE⁵ entrant dans les prélèvements obligatoires implique trois notions importantes :

- versement obligatoire ;
- absence de contrepartie correspondante ;
- en faveur des administrations publiques.

Le versement obligatoire

D'après la définition de l'OCDE citée ci-dessus, les versements obligatoires incluent tous les flux monétaires effectifs versés par les agents économiques aux administrations publiques, dès lors que ces versements ne sont pas liés à une décision volontaire de leur part. Ici, le caractère obligatoire du versement ne résulte pas d'un critère juridique, mais d'un double critère économique : d'une part, l'absence de choix à l'égard du montant à verser et des conditions de versement par les agents économiques, et d'autre part, l'absence d'une contrepartie directe pouvant leur être attribuée⁶.

L'absence de contrepartie correspondante

Pour être inclus dans la notion de prélèvements obligatoires, il faut que le versement soit fait « *sans contrepartie* ». Cela nécessite pour les agents économiques, qui font ces versements, l'inexistence d'une contrepartie immédiate ou directe « *individualisable* ».

³ Notre soulignement.

⁴ Philippe MARINI, « Débats sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : préparer la France de demain », *Rapport d'information n° 55*, Commission des Finances du Sénat, 5 nov. 2003.

⁵ OCDE, *Statistique des recettes publiques – 1965-2004*, Paris, 2005, p. 295, alinéa 1.

⁶ FRANCE, *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, annexé au projet de loi de finances pour 2006, Paris, 2005, p. 30.

Dans ce contexte, lorsque le bénéficiaire d'une prestation de l'État acquitte un droit dont le montant est clairement lié au coût de la prestation fournie, on peut considérer que le prélèvement comporte une contrepartie, et qu'ainsi ce prélèvement ne sera pas considéré comme un impôt⁷. À ce titre, les redevances ou la tarification des services publics rendus ne font pas partie des prélèvements obligatoires lorsqu'ils ouvrent droit à des prestations proportionnelles. Car, ces versements comportent une contrepartie directe bénéficiant exclusivement à l'auteur du versement, ce qui leur confère les caractéristiques d'un véritable prix public pour le service public reçu. Les péages d'autoroute en France représentent une forme de redevances des services publics rendus.

En revanche, les versements obligatoires contrairement à la tarification ne sont pas la rémunération d'un service ou d'un bien reçu en échange, mais la participation par voie d'autorité au financement des activités de l'État. À la notion d'impôt sans contrepartie directe, s'ajoutent des prélèvements qui comportent une contrepartie, dès lors que celle-ci n'est pas proportionnelle à la valeur de la prestation fournie. À cet égard, une taxe d'aéroport est un exemple de taxes dues pour l'accès à certains services publics, non proportionnelles à la valeur de la prestation.

Enfin, une précision s'impose. Les versements dits « sans contrepartie » entrant dans la notion de prélèvements obligatoires servent, bien évidemment, à financer des biens et des services publics offerts par l'État, même si pour le contribuable il n'y a pas de contrepartie « individualisable ». Alors, l'accès à ces biens et services publics par les agents économiques demeure sans lien direct avec les impôts qu'ils ont payés. Dès lors, leur finalité demeure collective.

En faveur des administrations publiques

Pour être inclus dans la notion de prélèvements obligatoires, il faut que le versement soit effectué « *au profit des administrations publiques*⁸ ». On entend par administrations publiques, les administrations centrales, provinciales et locales, et les services ou établissements publics placés sous leur contrôle. À cet égard, lorsqu'on réfère aux prélèvements obligatoires au Québec,

⁷ OCDE (2005), *op. cit.*, note 5, p. 296, alinéa 9.

⁸ *Id.*, alinéa 3.

il s'agit des impôts et taxes perçus par tous les gouvernements sur son territoire, quel qu'il soit. De plus, les organismes de sécurité sociale, comme la Régie des rentes du Québec, sont réputés être des établissements publics faisant partie des administrations publiques. Toutefois, les bénéficiaires des entreprises publiques, comme ceux d'Hydro-Québec, ne sont pas considérés être réalisés au profit des administrations publiques. Cependant, dans les pays où il existe des monopoles fiscaux, les recettes des monopoles sont incluses dans les prélèvements obligatoires. C'est à ce titre que les bénéficiaires de Loto-Québec et de la Société des alcools du Québec font partie des prélèvements obligatoires.

Depuis 1998, les versements obligatoires effectués au profit d'organismes supranationaux ne figurent plus dans les statistiques de l'OCDE, à l'exception des droits de douane collectés par les États membres de l'Union européenne pour le compte de celle-ci⁹. Par ailleurs, dans les pays où les églises sont réputées être des entités publiques autonomes¹⁰, les impôts sur les cultes sont inclus dans les prélèvements obligatoires¹¹.

1.2. Les composantes des prélèvements obligatoires

Les versements obligatoires effectués sans contrepartie par les agents économiques se subdivisent en deux grandes catégories de prélèvements : les impôts et les cotisations sociales affectées au financement des administrations publiques.

Les impôts et taxes entrant dans la notion de prélèvements obligatoires

Les impôts et taxes entrant dans la notion de prélèvements obligatoires désignent les impôts sur le revenu, les impôts sur le bénéfice des sociétés, les taxes à la consommation, les taxes foncières locales, etc. Sont également rangés parmi les impôts, des prélèvements dont la nature fiscale constitue un droit ou un permis d'exercer, tels les droits de licence sur les débits de boissons.

⁹ OCDE (2005), *op. cit.*, note 5, 295, alinéa 4.

¹⁰ C'est notamment le cas au Danemark et en Finlande.

¹¹ OCDE (2005), *op. cit.*, note 5, 295, alinéa 4.

Les cotisations sociales entrant dans la notion de prélèvements obligatoires

La règle du rattachement des organismes sociaux à la catégorie des administrations publiques fait l'objet d'une application très nuancée. Ainsi, les régimes publics d'assurances et les fonds de pension par capitalisation ne font pas partie en principe des administrations publiques, dans la mesure où l'adhésion à ces organismes reste facultative. En revanche, les régimes sociaux obligatoires sont assimilés à des administrations publiques et les cotisations prélevées incluses dans les prélèvements obligatoires. Il en serait ainsi, même si les cotisations obligatoires étaient gérées par des organismes privés.

Ainsi, les cotisations sociales, comme celle du Régime de l'assurance-emploi du Canada, figurent parmi les prélèvements obligatoires dès lors qu'elles financent des régimes obligatoires de protection sociale. Elles sont donc des versements obligatoires qui donnent droit au bénéfice de prestations sociales. Ces versements sont à la charge des employeurs, des salariés ou des deux à la fois. En outre, ils peuvent aussi être à la charge des non-salariés, actifs ou non¹². Les cotisations peuvent être versées aux fonds consolidés du gouvernement ou encore être affectées aux administrations publiques chargées de fournir ces prestations. À ce titre, les cotisations prélevées au titre du Régime de l'assurance-emploi du Canada, du Régime d'assurance médicaments du Québec ou du Régime des rentes du Québec sont assimilées à des prélèvements obligatoires. Il en va de même avec le nouveau Régime d'assurance parentale du Québec.

1.3. Le taux de pression fiscale

Une fois que nous avons déterminé les éléments devant être pris en compte dans l'établissement des prélèvements obligatoires, compte tenu des caractéristiques propres à chaque pays, leur simple totalisation dans différents pays demeure difficilement comparable entre eux. On comprend facilement qu'un pays de 300 millions d'habitants – comme les États-Unis – aura un total de prélèvements obligatoires beaucoup plus élevé qu'un pays de 30 millions d'habitants – comme le Canada –, même avec une fiscalité beaucoup plus clémente. À cet égard, les statistiques fiscales de l'OCDE révèlent qu'en 2003 les recettes fiscales américaines s'élèvent à

¹² À cet égard, la cotisation au Fonds des services de santé des particuliers selon le type de revenu gagné en est un exemple.

30,3 % du total des recettes fiscales prélevées dans l'ensemble des pays de l'OCDE alors que celles du Canada ne représentent que 3,2 % de ce total¹³. D'où la nécessité d'établir un ratio favorisant la comparaison entre les États.

Afin de permettre des comparaisons internationales, le niveau des prélèvements obligatoires est mesuré, dans chaque pays, par le rapport existant entre le montant des prélèvements obligatoires et le PIB. Il est l'indicateur le plus fréquemment utilisé pour déterminer le poids de la fiscalité. Dans la présente étude, ce rapport est appelé taux de pression fiscale¹⁴, il indique la part de la richesse nationale (le PIB) accaparée par la fiscalité sous forme de prélèvements obligatoires des administrations publiques¹⁵. Il met en évidence le degré de fiscalisation d'un pays et exprime ainsi un choix de société¹⁶.

Il s'agit d'un indicateur synthétique à la fois simple et facile à calculer. À cet égard, il facilite les comparaisons internationales puisque les données sur les prélèvements obligatoires et le PIB de chaque pays sont faciles à obtenir. Pour cela, le taux de pression fiscale constitue la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux¹⁷.

Dès lors, il est aisé de comprendre la forte symbolique politique rattachée au taux de pression fiscale. Dans les faits, la signification réelle du taux de pression fiscale doit être relativisée. À ce titre, l'OCDE souligne que ce ratio demande « à être manié avec précaution pour les comparaisons des niveaux d'imposition d'un pays à l'autre et dans le temps¹⁸ ». Quoiqu'il en soit, une comparaison du taux de pression fiscale au sein des pays de l'OCDE est défendable lorsque les pays ont une structure de financement relativement similaire¹⁹.

¹³ OCDE (2005), *op. cit.*, note 5, tableau 23, p. 83.

¹⁴ Il importe de préciser que ce terme est toutefois ambigu et qu'il ne doit pas être confondu avec le poids des impôts pesant sur les individus ou les groupes (pression fiscale réelle individuelle ou de groupe).

¹⁵ Arnaud PARIENTY, « Prélèvements obligatoires : que mesurent les prélèvements obligatoires ? » dans *Alternatives économiques*, n° 173, Paris, 1999, p. 58.

¹⁶ Annie VALLÉE, *Les systèmes fiscaux*, Éditions du Seuil, Paris, 2000, p. 22.

¹⁷ FRANCE (2005), *op. cit.*, note 6, p. 30.

¹⁸ OCDE, *Statistique des recettes publiques – 1965-1998*, Paris, 1999, p. 52.

¹⁹ ECONOMIE SUISSE, *Évolution des quotes-parts fiscales et considération sur la charge fiscale totale – tendances internationales en matière de fiscalité*, numéro 3, Genève, janvier 2005, p. 2.

Or, malgré la place importante que ce taux occupe dans le débat public et qu'il soit la principale assise des comparaisons fiscales internationales, des problèmes de méthodes demeurent²⁰. Selon l'OCDE, ceux-ci peuvent par conséquent affecter la comparabilité des résultats²¹. La présente étude en recense sept :

- les flux de prélèvements entre les administrations ;
- la variation du PIB ;
- le rôle du secteur public ;
- le degré d'intervention de l'État ;
- les modes d'interventions gouvernementales ;
- l'effet redistributif ;
- la répartition du fardeau fiscal et la structure fiscale utilisée.

Les flux de prélèvements entre les administrations

Le taux de pression fiscale n'est pas un indicateur des prélèvements nets opérés sur l'activité économique privée²². À cet égard, le guide d'interprétation de l'OCDE mentionne que les impôts payés par les administrations sur les salaires payés en tant qu'employeurs, les impôts sur la consommation qu'elles acquittent à l'occasion de leurs achats ou les impôts sur leur patrimoine (impôts fonciers) sont inclus dans les données sur les prélèvements obligatoires²³. Ainsi, les prélèvements retenus dans le calcul du taux de pression fiscale ne sont pas consolidés, c'est-à-dire que ne sont pas déduits les impôts et cotisations que les administrations se versent entre elles²⁴, ou qu'elles se versent à elles-mêmes²⁵, si bien que le montant des prélèvements se trouve inévitablement majoré.

²⁰ Philippe MARINI et Joël BOURDIN, Rapport d'information de la Commission des Finances du Sénat intitulé : « *Les réformes fiscales intervenues dans les pays européens au cours des années 1990* », n°343, 10 juin 2003. En préambule de leur rapport, les sénateurs soulignent « *les problèmes de méthode que pose le concept de prélèvements obligatoires. Ces problèmes sont récurrents, et on ne peut que regretter que peu de progrès aient été réalisés pour les résoudre* ».

²¹ OCDE, *Mesurer les charges fiscales – Quels indicateurs pour demain ?*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 2, Paris, 2000, p. 31.

²² Alain EUZÉBY, « Les prélèvements obligatoires sont-ils excessifs ? » dans *Droit social*, volume 47, n° 4, Paris, 1994, p. 321.

²³ OCDE (2005), *op. cit.*, note 5, p. 295, alinéa 5.

²⁴ Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2001, 4^e édition, 239 pages.

²⁵ EUZÉBY (1004), *op. cit.*, note 22, p. 321.

Pour illustrer ces propos, rappelons que pour l'exercice 2005-2006 les dépenses prévues pour la rémunération des fonctionnaires apparaissant au budget du gouvernement du Québec représentent 56 % des dépenses de programme²⁶. Ainsi, une large part des recettes fiscales prélevées par le gouvernement du Québec en vue d'offrir des biens et des services publics va au paiement de ces salaires. Or, le gouvernement, au titre d'employeur, cotise sur ces salaires au Régime d'assurance-emploi et au Régime des rentes du Québec. Ainsi, une partie des recettes fiscales prélevées par le gouvernement du Québec sert à payer des cotisations sociales apparaissant aussi dans le taux de pression fiscale.

La mesure du PIB

Le taux de pression fiscale est autant tributaire des variations du PIB que de celles des recettes fiscales. À cet égard, l'évolution de ce ratio reflète à la fois les variations du numérateur et du dénominateur²⁷. En outre, toute augmentation ou diminution du PIB, quelle qu'en soit la cause, provoque, à niveau inchangé de prélèvements effectifs, une variation de sens inverse du taux de pression fiscale.

Aussi, l'importance de l'économie souterraine, qui n'est que partiellement prise en compte dans le PIB, diffère d'un pays à un autre²⁸.

Le rôle du secteur public

La frontière entre le secteur public et le secteur privé qui permet de déterminer la nature ou la gestion des prélèvements demeure incertaine. Dans les faits, l'appartenance aux administrations publiques demeure imprécise quant à certains organismes d'assurance maladie et d'assurance retraite.

Or, les versements à des assurances privées ne sont pas pris en compte dans les prélèvements obligatoires, même si les salariés, sans être tenus de cotiser à un régime déterminé, ont l'obligation de s'assurer. Au Québec, l'obligation de participer à un régime d'assurance

²⁶ QUÉBEC, Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2005-2006 : Message de la présidente et renseignements supplémentaires*, volume 4, p. 22.

²⁷ Annie VALLÉE, *Économie des systèmes fiscaux comparés*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 26.

²⁸ OCDE (2000), *op. cit.*, note 21, p. 36.

maladie existe, que ce régime soit privé ou public, comme c'est le cas avec le Régime d'assurance médicaments du Québec. Ainsi, même lorsque le gouvernement laisse aux citoyens la liberté de choisir entre un dispositif public et un dispositif privé assurant des prestations comparables, seules les cotisations obligatoires versées au régime public sont comptabilisées dans les prélèvements obligatoires²⁹.

Toujours en vue d'illustrer la frontière entre le secteur public et le secteur privé, notons que les pays de l'OCDE appliquent des systèmes de pension qui diffèrent largement d'un à l'autre. Or, le choix du système de pension affecte le taux de pression fiscale. À cet égard, les cotisations des employeurs à des fonds privés de pensions sont considérées comme étant des contributions volontaires. Cela découle du fait que par définition, les impôts sont payés aux administrations publiques. Il s'ensuit que les versements à des prestataires privés de prestations sociales ne figurent pas dans les prélèvements obligatoires³⁰. D'autres exemples, à l'intérieur d'un même pays, peuvent illustrer l'arbitraire du traitement. Parienty (1999) mentionne qu'en France, « *les cotisations de retraite versées par les cheminots ne sont pas incluses dans les prélèvements obligatoires, car c'est un régime de retraite d'entreprise, alors que les cotisations des fonctionnaires le sont*³¹ ».

Pourtant, les choix relatifs quant au mode de financement et de prestation des services demeurent très variés. À cet égard, Garello (2003) souligne que « *les prestations sont tantôt gérées par une administration publique tantôt par le secteur privé ; tantôt financées par des cotisations volontaires, tantôt par des cotisations obligatoires, et parfois encore par l'impôt*³² ».

Enfin, Bourguignon (1998) énonce une importante conclusion basée sur la substituabilité évidente entre systèmes privés et publics dans l'assurance vieillesse et l'assurance maladie. Selon

²⁹ OCDE, *Statistique des recettes publiques – 1965-2001*, Paris, 2002, p. 64.

³⁰ *Id.*, p. 58.

³¹ PARIENTY (1999), *op. cit.*, note 15, p. 58.

³² Pierre GARELLO, *La fiscalité dans les pays de l'OCDE : Bilan et perspectives*, Institut de recherches économiques et fiscales, 2003, p. 19.

lui, « la plus grande partie de l'écart entre les taux de prélèvement obligatoire entre pays développés s'explique par la couverture différente des systèmes d'assurance sociale³³ ».

Le degré d'intervention gouvernementale

Le taux de pression fiscale n'est pas l'alter ego du taux de dépenses publiques, il demeure donc incomplet pour déterminer le degré d'intervention gouvernementale dans l'économie. Un pays, réalisant d'importants déficits budgétaires, et ayant recours à l'emprunt, a un taux de pression fiscale inférieur au poids des dépenses publiques dans son économie³⁴. L'inverse est aussi vrai, les pays qui par le passé se sont endettés peuvent à un certain moment avoir un taux de pression fiscale supérieur à leur niveau de dépenses publiques afin de réduire le poids de leur dette publique.

Les modes d'interventions gouvernementales

Le taux de pression fiscale peut aussi varier selon les modalités d'intervention de l'État dans la vie économique et sociale. L'État dispose de plusieurs moyens d'intervention dans l'économie, mais qui, selon leur utilisation, affectent le taux de pression fiscale³⁵. Les données de l'OCDE utilisées pour déterminer le taux de pression fiscale sont basées sur les sommes réellement reçues par les administrations publiques. À ce titre, lorsqu'un État veut prendre en compte certaines situations socio-économiques, il peut procéder en offrant de nouvelles subventions ou encore mettre en place une nouvelle mesure fiscale en tenant compte du fait que le système fiscal peut être utilisé pour atteindre des objectifs similaires à ceux des dépenses publiques³⁶. Si l'on exclut le recours aux déficits, l'octroi de nouvelles subventions aux agents économiques a pour conséquence inévitable une augmentation du taux de pression fiscale pour les financer. Au contraire, dans le cas où des avantages équivalents seraient alloués sous forme de mesures fiscales, le taux de pression s'en trouverait d'autant diminué. Or, le numérateur du ratio servant à calculer le taux de pression fiscale ne tient pas compte des mesures fiscales octroyées par le système fiscal³⁷.

³³ François BOURGUIGNON, « Fiscalité et redistribution : la France dans une perspective internationale » dans *Fiscalité et redistribution*, Paris, 1998, p. 20.

³⁴ VALLÉE (2000), *op. cit.*, note 16, p. 17.

³⁵ *Id.*

³⁶ OCDE (2000), *op. cit.*, note 21, p. 32.

³⁷ BOUVIER (2001), *op. cit.*, note 24, p. 207.

L'exemple suivant sert à illustrer nos propos. Malgré un degré d'intervention gouvernementale similaire, le taux de pression fiscale sera donc plus faible pour les pays généreux en crédits d'impôt pour les enfants à charge que pour les pays offrant des allocations familiales comparables. Or, dans bien des cas, l'intervention budgétaire et l'intervention fiscale s'équivalent. Ainsi, l'OCDE considère qu'un « *pays qui préfère les dépenses fiscales aux dépenses publiques aura – toutes choses étant égales par ailleurs – un rapport impôt/PIB moindre que les pays qui optent pour des programmes de dépenses directes*³⁸ ».

Pour contrer cela en partie, l'OCDE demande que la portion des crédits d'impôt remboursables excédant l'impôt à payer des contribuables soit, d'une part, réintroduite dans les recettes fiscales et, d'autre part, imputée aux dépenses publiques³⁹. En effet, comment contester que la partie d'un crédit d'impôt remboursable qui excède les impôts à payer d'un contribuable puisse être autre chose qu'une dépense publique. Cependant, malgré que cette interprétation existe depuis plus de vingt ans, l'OCDE reconnaît qu'à l'heure actuelle, son application suscite de sérieuses difficultés pratiques, lesquelles se traduisent encore aujourd'hui par un manque d'uniformité dans l'information statistique à la base du calcul du taux de pression fiscale⁴⁰.

L'effet redistributif

Ne sont pris en compte que des prélèvements bruts qui font abstraction des sommes redistribuées aux contribuables. Comme l'indique Annie Vallée, l'analyse « *laisse pourtant de côté un aspect fondamental, celui des dépenses publiques que les prélèvements servent à financer*⁴¹ ». Or, comme le souligne Euzéby (1994), les prélèvements ne disparaissent pas du circuit économique⁴². Et à quoi servent les recettes prélevées ? La contrepartie en biens et en services publics offerte par l'État et financée par des recettes fiscales n'est pas considérée dans la détermination du taux de pression fiscale.

Pour illustrer nos propos, notons qu'au fil des années, le Québec s'est doté de programmes sociaux qui lui sont propres. Prenons l'exemple des garderies à 7 \$, ce programme

³⁸ OCDE (2000), *op. cit.*, note 21, p. 32.

³⁹ OCDE (2005), *op. cit.*, note 5, pp. 297-298, alinéas 20 et 21.

⁴⁰ OCDE, *Statistique des recettes publiques – 1965-2000*, Paris, 2001, p. 51.

⁴¹ Annie VALLÉE, *Les systèmes fiscaux*, Éditions du Seuil, Paris, 2000, p. 8.

⁴² EUZÉBY (1994), *op. cit.*, note 22, p. 321.

illustre bien les difficultés de comparaisons interprovinciales ou internationales. Même si le Québec a un taux de pression fiscale plus élevé que le reste du Canada, il faut garder à l'esprit que, pour le moment, le service de garderie à 7 \$ n'existe dans aucune autre province canadienne. Toujours à l'égard des biens et services publics offerts, dans bien des cas, ils viennent financer à leur tour les recettes fiscales (par exemple, les subventions reçues sont généralement imposables par le bénéficiaire).

L'exclusion de la contrepartie expose un problème de comparaison puisque les prélèvements obligatoires constituent un coût qui est directement chiffré, alors que les avantages procurés par les dépenses qu'ils permettent de financer sont souvent diffus et difficiles à mesurer⁴³. Or, l'impact redistributif peut ne pas être négligeable, notamment dans les pays dotés d'un secteur public important et appliquant des politiques actives de redistribution⁴⁴.

La répartition du fardeau fiscal et la structure fiscale utilisée

Le taux de pression fiscale de chaque pays demeure silencieux sur la répartition du fardeau fiscal entre les agents économiques. Il ne permet aucune précision sur le poids de l'imposition individuelle, ni sur le type d'impôts entrant dans sa composition. Ne tenant pas compte de l'effet multiplicateur et redistributif des dépenses financées par les prélèvements, le taux de pression fiscale ne mesure pas la pression fiscale individuelle. Il est seulement « *un indicateur de frontière des fonds soumis à affectation publique* » qui sert à d'utiles comparaisons dans le temps et dans l'espace, à condition qu'elles soient interprétées avec prudence⁴⁵.

⁴³ *Id.*, p. 322.

⁴⁴ Alain EUZÉBY, *Les prélèvements obligatoires*, Que Sais-je ?, n° 2672, Puf, Paris, 1992.

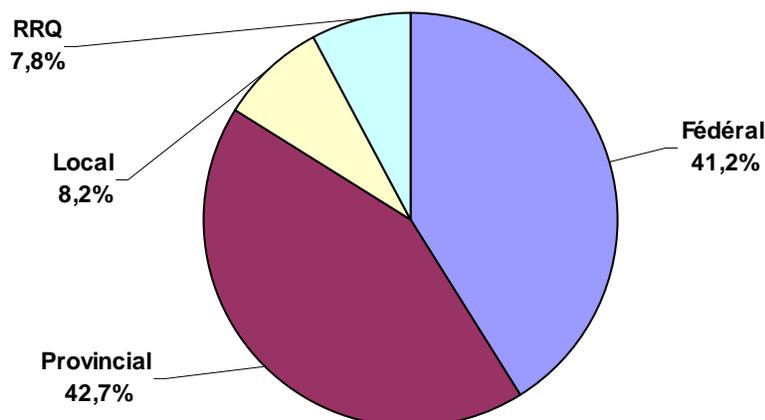
⁴⁵ Pierre LLAU, « Forces et faiblesses du concept de taux global de prélèvements obligatoires », *Droit social*, n° 6, 1984.

2. Comparaison internationale des taux de pression fiscale

2.1. Le taux de pression fiscale au Québec

Au Québec, le taux de pression fiscale en 2003 s'élevait à 38,3 %. Le **graphique 1** partage les recettes fiscales entre le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec, les municipalités (local) et la Régie des rentes du Québec. On y voit que dans le total des recettes fiscales prélevées sur le territoire du Québec, les gouvernements fédéral et du Québec occupent une part à peu près égale alors que la fiscalité locale occupe une place bien moindre.

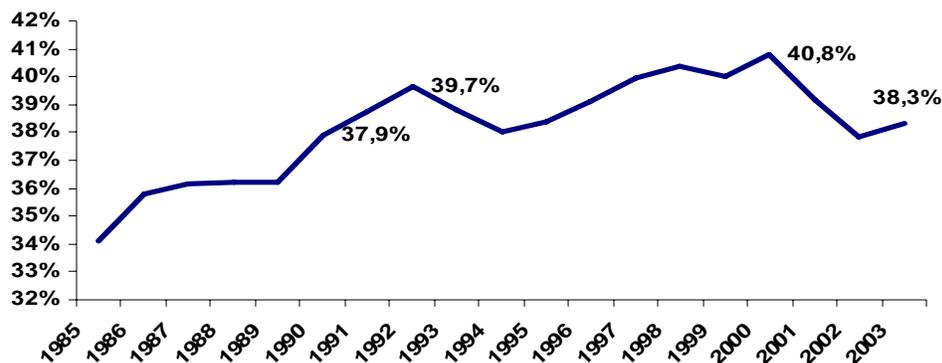
GRAPHIQUE 1 : Partage des recettes fiscales au Québec, 2003



Source : Institut de la statistique du Québec (ISQ), Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec – édition 2005, 2006.

Notes : Les données ont été corrigées pour prendre en compte l'abattement spécial de 16,5 % spécifique au Québec. De plus, seul le Régime des rentes du Québec bénéficie d'une caisse autonome, les recettes des autres cotisations sociales (comme le Régime d'assurance-emploi) sont directement incluses dans les recettes des gouvernements effectuant ces prélèvements.

Le **graphique 2** trace l'évolution historique du taux de pression fiscale au Québec de 1985 à 2003. On constate qu'après avoir atteint un sommet historique de 40,8 % en 2000, le taux de pression fiscale diminue depuis.

GRAPHIQUE 2 : Évolution du taux de pression fiscale au Québec

Source : ISQ (2006).

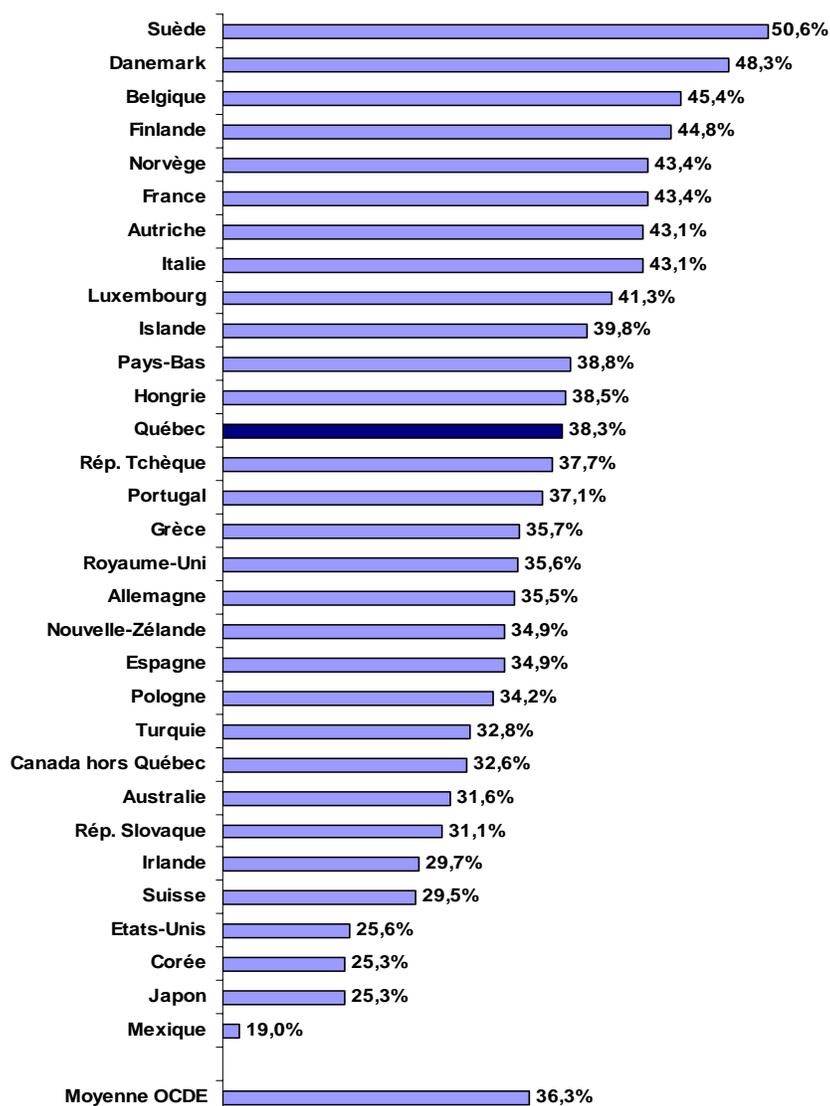
2.2. La situation internationale actuelle à l'égard du taux de pression fiscale

Le **graphique 3** montre un taux de pression fiscale très hétérogène pouvant varier énormément d'un pays à l'autre. Parmi les pays de l'OCDE, la dispersion est forte; le taux de pression fiscale variait en 2003 de 19 % au Mexique à plus de 50 % en Suède. Inséré dans les statistiques fiscales des pays de l'OCDE, le Québec se retrouve en milieu de peloton : 12 pays ont un taux plus élevé qu'au Québec, alors que 18 pays ont un taux plus faible.

En outre, le **graphique 3** permet de constater que les pays membres de l'Union européenne (15) ont, pour la plupart d'entre eux, un taux de pression fiscale supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE⁴⁶. Parmi ces pays, huit⁴⁷ se retrouvent avec un taux de pression fiscale entre 40 % et 50 % alors qu'un seul, l'Irlande, a un taux inférieur à 30 %.

⁴⁶ L'Union européenne (15) fait référence à l'Union européenne initialement formée des quinze pays suivants : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

⁴⁷ Il s'agit de l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg et la Suède.

GRAPHIQUE 3 : Taux de pression fiscale – comparaison OCDE, 2003

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Statistique des recettes publiques – 1965-2004*, 2005; ISQ (2005).

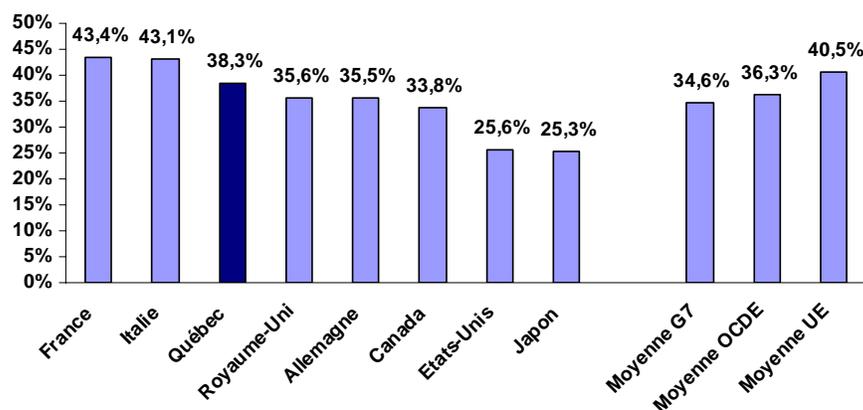
Le **graphique 4** reprend cette comparaison internationale en ciblant uniquement les grands pays industrialisés membres du G7 et en indiquant la moyenne des grands regroupements économiques (G7, OCDE, Union européenne « UE »). En 2003, le taux était d'environ 25 % aux États-Unis et au Japon, alors qu'il atteignait près de 45 % en France. À ce titre, cette dernière se distingue par un taux de pression fiscale supérieur à la moyenne du G7, de l'OCDE et de l'Union européenne⁴⁸.

⁴⁸ Chaque fois que nous faisons référence à l'Union européenne, il s'agit de l'Union des quinze.

Le Québec, où le taux de pression fiscale est de 38,3 %, dépasse de 4,5 points de pourcentage le taux du Canada, de 3,7 points la moyenne des pays du G7 et de 2 points la moyenne de l'OCDE.

Par rapport aux pays du G7 et aux pays de l'OCDE, le taux de pression fiscale de l'UE indique clairement une utilisation accrue de la fiscalité en Europe. À cet égard, l'analyse des pays du G7 montre que les quatre pays ayant les taux de pression fiscale les plus élevés sont européens alors que les trois pays du G7 ayant les taux de pression fiscale les plus faibles sont non européens.

GRAPHIQUE 4 : Taux de pression fiscale – comparaison G7, 2003



Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

Basée sur les taux moyens du G7, de l'OCDE et de l'UE, le **schéma 1** établit une comparaison du taux de pression fiscale dans les pays de l'OCDE permettant d'identifier les pays ayant un niveau fiscal que l'on pourrait qualifier de « faible », « moyen » ou « élevé ». Les pays⁴⁹, dont le taux de pression fiscale est inférieur à celui de la moyenne du G7, sont considérés avoir un niveau fiscal « faible » alors que ceux, dont le taux de pression fiscale excède le taux moyen de l'UE, sont réputés avoir un niveau fiscal « élevé ». On impute aux pays ayant un taux de pression fiscale se situant entre le taux moyen du G7 et celui de l'UE un niveau fiscal « moyen ». À la lumière de cette grille, le Canada, le Japon et les États-Unis ont un niveau fiscal

⁴⁹ Aux fins de notre comparaison, le Québec a été inclus dans les tableaux et graphiques, même si ses données n'influencent pas l'établissement des moyennes du G7 et de l'OCDE.

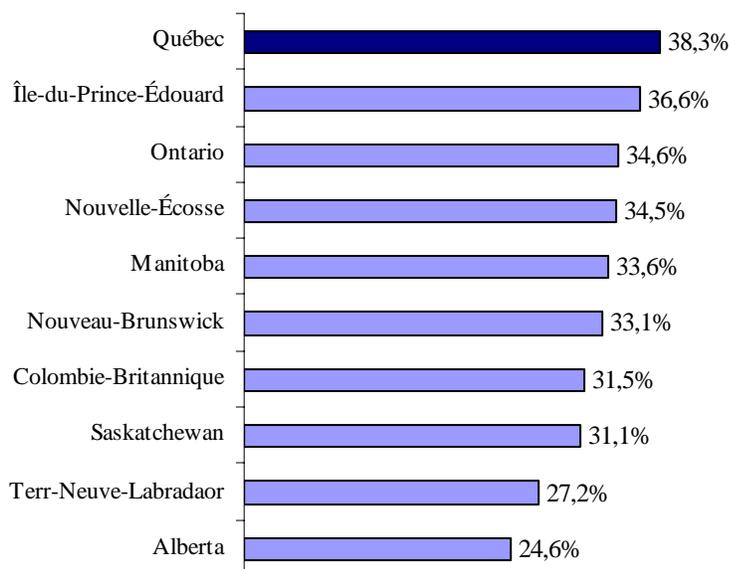
« faible ». De leurs côtés, le Québec, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont un niveau fiscal « moyen » alors que la France et l'Italie ont un niveau fiscal « élevé ».

SCHÉMA 1 : Niveau de charges fiscales – comparaison OCDE, 2003

Mexique	19,00%	niveau fiscal faible	
Japon	25,30%		
Corée	25,30%		
États-Unis	25,60%		
Suisse	29,50%		
Irlande	29,70%		
Rép. Slovaque	31,10%		
Australie	31,60%		
Turquie	32,80%		
Canada	33,80%		
Pologne	34,20%		
Moyenne des pays du G7 (34,6 %)			
Espagne	34,90%	Niveau fiscal moyen	
Nouvelle-Zélande	34,90%		
Allemagne	35,50%		
Royaume-Uni	35,60%		
Grèce	35,70%		
Portugal	37,10%		
Rép. Tchèque	37,70%		
Québec	38,30%		
Hongrie	38,50%		
Pays-Bas	38,80%		
Islande	39,80%		
Moyenne de l'UE (40,5 %)			
Luxembourg	41,30%	niveau fiscal élevé	
Italie	43,10%		
Autriche	43,10%		
France	43,40%		
Norvège	43,40%		
Finlande	44,80%		
Belgique	45,40%		
Danemark	48,30%		
Suède	50,60%		

Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

Contrairement au **graphique 3** où le taux de pression fiscale au Québec est comparé à d'autres pays, le **graphique 5** compare pour l'année 2003 le poids des recettes fiscales totales prélevées au Québec par rapport aux autres provinces canadiennes. Au sein de la fédération, c'est au Québec que le taux de pression fiscale est le plus élevé.

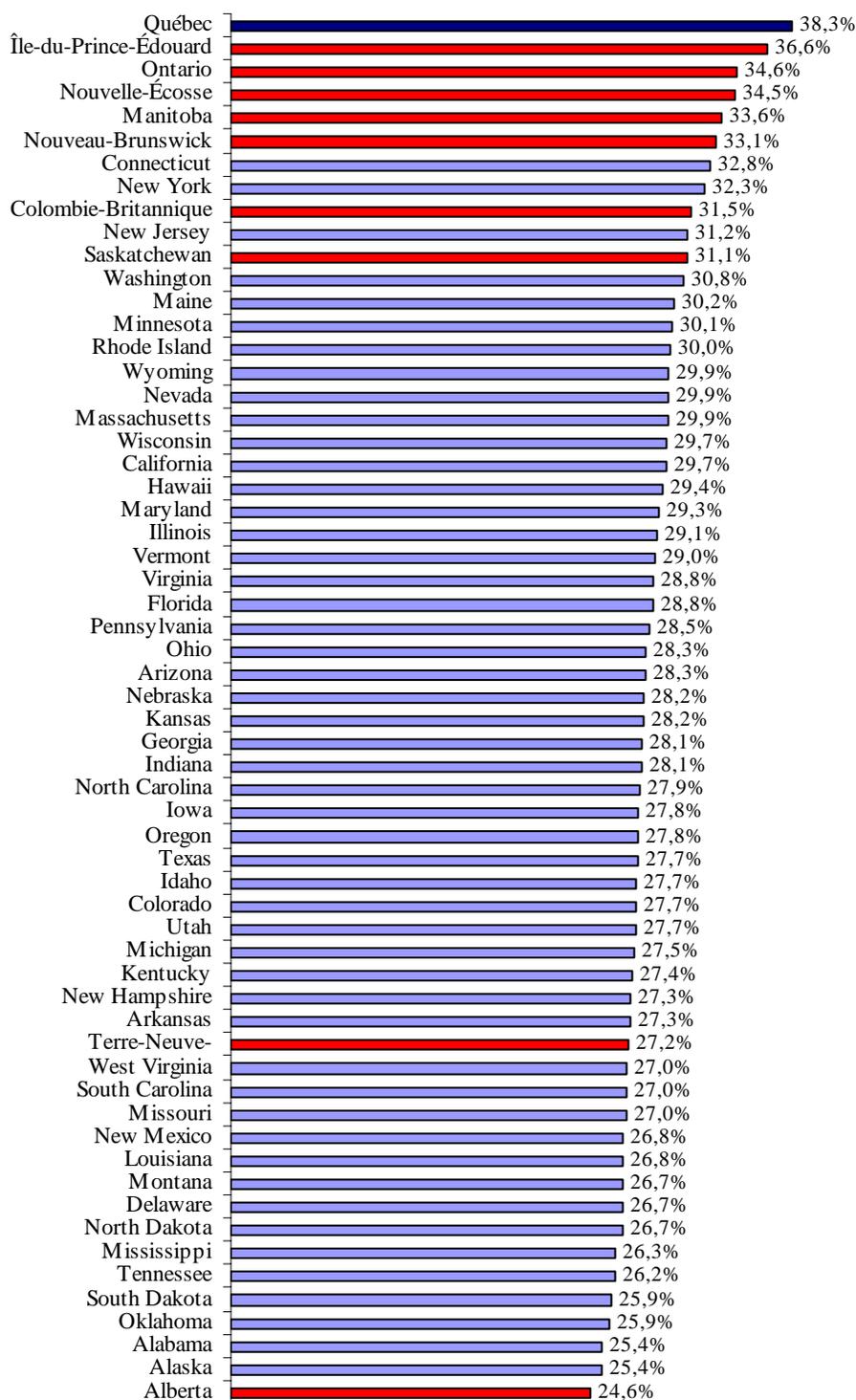
GRAPHIQUE 5 : Taux de pression fiscale – comparaison provinces canadiennes, 2003


Source : Statistiques-Canada, Tableaux CANSIM 384-0004 et 384-0001.

Le **graphique 6** permet de comparer, pour l'année 2003, le taux de pression fiscale des 10 provinces canadiennes et des 50 États américains.

Parmi les 60 États ou provinces, c'est encore une fois au Québec que le taux de pression fiscale est le plus élevé. Hormis l'Alberta et Terre-Neuve, qui ont un taux de pression fiscale plus faible, on constate également que le Québec et sept autres provinces canadiennes occupent huit des onze premières places. Par ailleurs, la dispersion du taux de pression fiscale est relativement faible parmi les États américains, seuls 4 États voient leur taux de pression fiscale être supérieur à 30 %, les autres se situant entre 25 % et 30 %.

GRAPHIQUE 6 : Taux de pression fiscale – comparaison provinces canadiennes et États américains, 2003



Sources : Statistiques-Canada, Tableau CANSIM 384-0004, Bureau of Economic Analysis, Department of Commerce, and Tax Foundation calculations.

2.3. L'évolution internationale des taux de pression fiscale

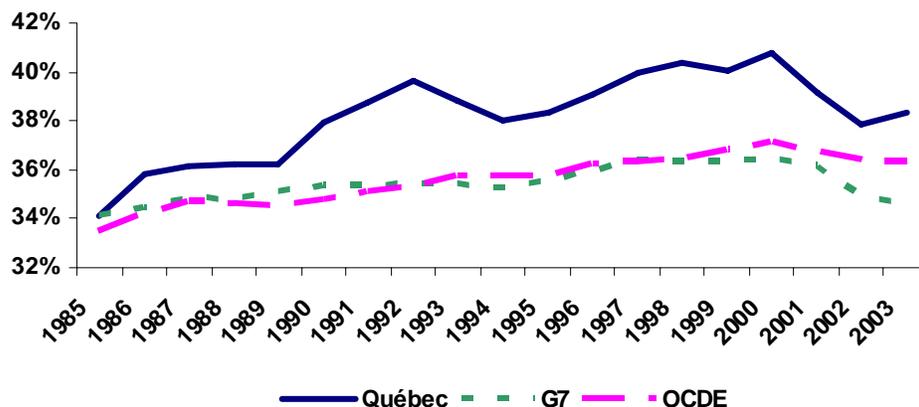
Le **graphique 7** montre l'évolution du taux de pression fiscale du Québec, du G7 et de l'OCDE de 1985 à 2003. La première constatation émanant de ce graphique concerne la croissance continue du poids des prélèvements, même si les dernières années montrent un ralentissement de la tendance à la hausse.

Même si depuis 1985, tant le taux de pression fiscale du G7 et de l'OCDE que celui du Québec ont augmenté, le **graphique 7** permet de constater que celui du Québec se distingue par une augmentation plus marquée. On observe une nette croissance du taux de pression fiscale québécois entre 1985 et 2003, passant de 34,1 % à 38,3 % du PIB. En 1985, le taux de pression fiscale du Québec était similaire à celui de la moyenne des pays du G7 et à la moyenne des pays de l'OCDE. Cependant, entre 1985 et 2003, le taux de pression fiscale de la moyenne des pays du G7 a augmenté d'un demi-point de pourcentage, celui des pays de l'OCDE de 2,8 points de pourcentage alors que celui du Québec a connu une augmentation de près de 4,2 points de pourcentage.

Il est toutefois possible de constater que la diminution du taux de pression fiscale constatée au Québec dans une période plus récente est également observée dans la moyenne des pays du G7 et dans la moyenne des pays de l'OCDE. À cet égard, les dernières données de l'OCDE indique que dans 17 des 30 pays membres, le taux de pression fiscale a diminué lorsqu'on compare 2003 à 2000⁵⁰. Ce phénomène s'expliquerait par une « vague » de baisses d'impôts découlant d'une réduction du taux maximal d'impôt sur le revenu dans 15 pays alors que 12 pays abaissaient leurs principaux taux d'impôt des sociétés⁵¹.

⁵⁰ OCDE (2005), *op. cit.*, note 5.

⁵¹ MARINI, *op. cit.*, note 4.

GRAPHIQUE 7 : Évolution du taux de pression fiscale – comparaison internationale


Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

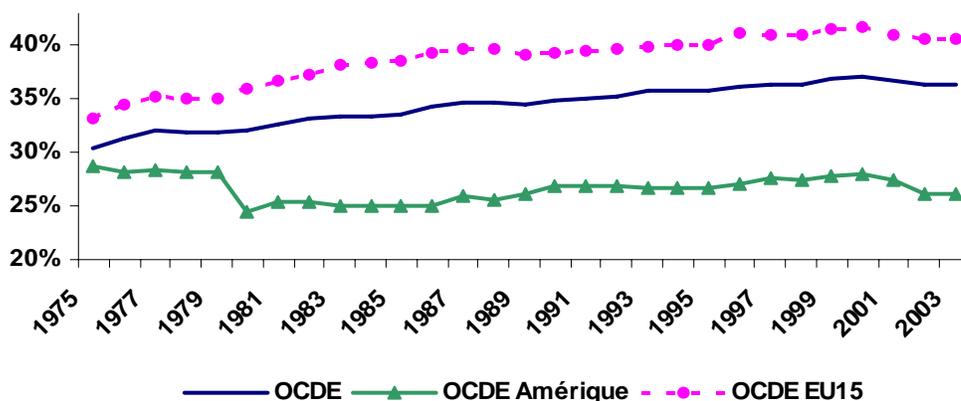
Le **tableau 1** illustre l'évolution individuelle des taux de pression fiscale parmi les pays faisant partie de l'OCDE. Entre 1985 et 2003, un peu plus du quart avaient réussi à réduire leur taux de pression fiscale alors que près des trois quarts voyaient leur taux de pression fiscale s'accroître.

TABLEAU 1 : Comparaison du taux de pression fiscale 2003 versus 1985

	1985	2003	Écart
Mexique	17,0%	19,0%	+
Japon	27,4%	25,3%	-
Corée	16,4%	25,3%	+
États-Unis	25,6%	25,6%	Inchangé
Suisse	26,1%	29,5%	+
Irlande	35,0%	29,7%	-
Australie	29,1%	31,6%	+
Turquie	15,4%	32,8%	+
Canada	32,5%	33,8%	+
Espagne	26,9%	34,9%	+
Nouvelle-Zélande	31,3%	34,9%	+
Allemagne	37,2%	35,5%	-
Royaume-Uni	37,5%	35,6%	-
Grèce	28,6%	35,7%	+
Portugal	26,6%	37,1%	+
Québec	34,1%	38,3%	+
Pays-Bas	42,8%	38,8%	-
Islande	28,7%	39,8%	+
Luxembourg	45,1%	41,3%	-
Italie	34,4%	43,1%	+
Autriche	40,9%	43,1%	+
France	42,4%	43,4%	+
Norvège	43,0%	43,4%	+
Finlande	40,2%	44,8%	+
Belgique	45,6%	45,4%	-
Danemark	47,4%	48,3%	+
Suède	48,2%	50,6%	+
<u>Moyenne OCDE</u>	<u>33,5%</u>	<u>36,3%</u>	<u>+</u>

Sources : OCDE (2005) ; ISQ (2006).

Le **graphique 8** montre que même si le taux de pression fiscale de l'OCDE a connu une hausse quasi continue depuis 1975, son évolution varie grandement selon les zones de l'OCDE analysées. En 1975, les taux de pression fiscale étaient relativement similaires entre l'OCDE (total), l'OCDE (zone Amérique) et l'OCDE (zone UE). L'écart entre la zone Amérique et la zone UE était de 4 points de pourcentage en 1975 alors que pour les années 2002 et 2003 il atteignait un sommet avec plus de 14 points de pourcentage.

GRAPHIQUE 8 : Évolution du taux de pression fiscale – comparaison OCDE

Source : OCDE (2005).

3. Évolution comparée de la structure des prélèvements obligatoires

Les données globales présentées à la section précédente doivent être maintenant précisées par l'examen de l'évolution comparée des structures de prélèvements. Par l'expression « structure des prélèvements », on entend la manière dont se répartit la charge globale entre les différents modes de prélèvements.

On distinguera d'abord entre les prélèvements fiscaux et sociaux, les prélèvements touchant les particuliers et ceux touchant les sociétés, les prélèvements directs et indirects, puis entre les prélèvements progressifs et proportionnels.

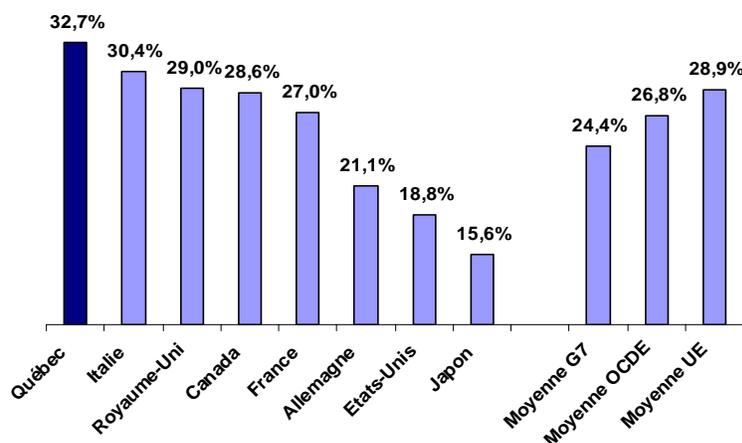
3.1. Prélèvements fiscaux versus prélèvements sociaux

Contrairement au **graphique 4**, le **graphique 9** compare les prélèvements fiscaux en excluant du taux de pression fiscale les prélèvements sociaux. Cette exclusion modifie le classement. La France quitte la tête pour se retrouver en milieu de peloton, avec un taux de 27 %, comparable à celui de l'OCDE et inférieur de près de deux points à celui de l'UE. À l'inverse, le Québec obtient le taux de prélèvements fiscaux (32,7 %), hors prélèvements sociaux, le plus élevé, dépassant la moyenne du G7 de plus de huit points, celle de l'OCDE de six points et celle de l'UE de quatre points.

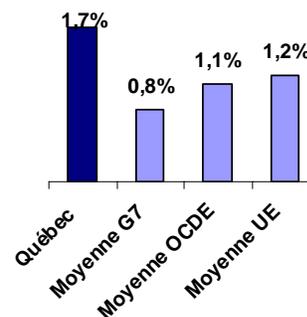
En comparant 2003 à 1985, la part des prélèvements fiscaux du G7, de l'OCDE et de l'UE s'est accrue, tout comme au Québec où l'on constate une augmentation plus marquée.

GRAPHIQUE 9 :

Prélèvements fiscaux en % du PIB –2003

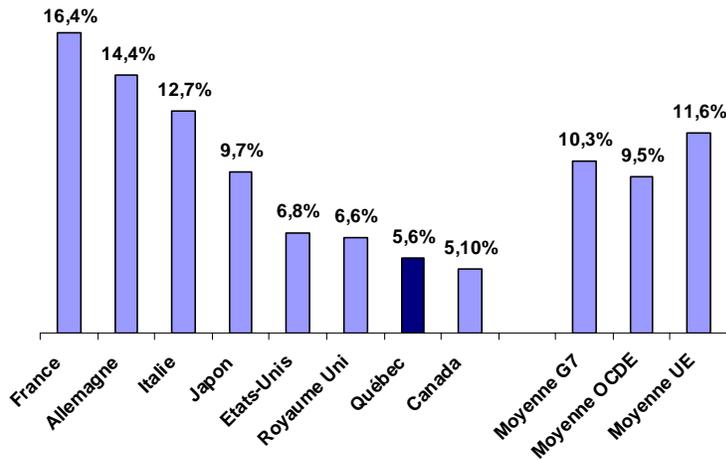
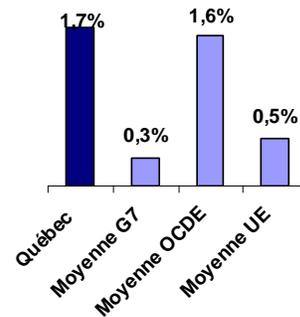


Variation 2003 versus 1985



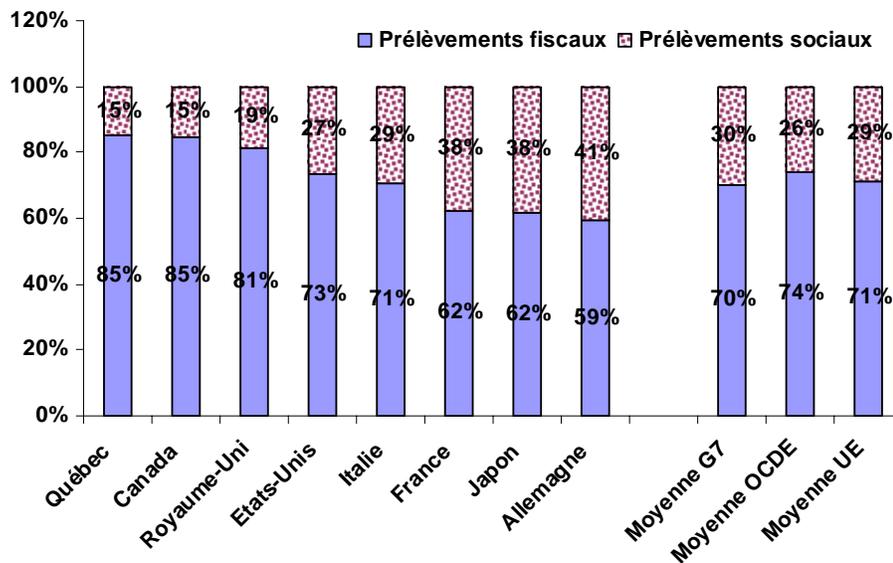
Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

Le **graphique 10** montre qu'au Québec les prélèvements sociaux jouent un rôle bien moindre, confirmant la nécessité de recourir à un plus grand financement de la protection sociale par l'intermédiaire des impôts et des taxes. Avec 5,6 % du PIB en 2003, il demeure le plus faible du G7. Le taux des cotisations sociales au Québec et au Canada est nettement inférieur à la moyenne des pays du G7 et des pays de l'OCDE, respectivement de 10,3 % et de 9,5 % du PIB en 2003. La part des cotisations sociales en France est première parmi les grands pays industrialisés, et ce, malgré une diminution du taux passant de 19,0 % du PIB en 1985 à 16,4 % en 2003. Lorsqu'on compare le taux de prélèvements sociaux avec celui de la France, le poids des cotisations sociales y est trois fois plus élevé qu'au Québec.

GRAPHIQUE 10 :**Prélèvements sociaux en % du PIB –2003****Variation 2003 versus 1985**

Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

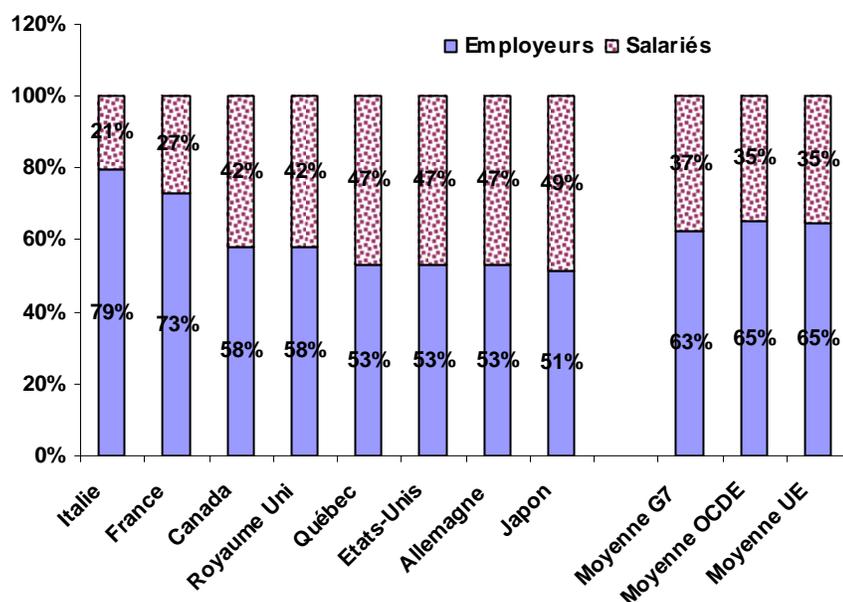
Le **graphique 11** répartit l'ensemble des recettes fiscales entre les prélèvements fiscaux et les prélèvements sociaux. C'est au Québec que cette répartition est la plus axée sur les prélèvements fiscaux, confirmant une utilisation moindre des prélèvements sociaux en comparaison des moyennes des pays du G7, de l'OCDE et de l'UE.

GRAPHIQUE 11 : Répartition des prélèvements fiscaux et sociaux en % des recettes fiscales – 2003

Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

Enfin, il faut savoir que la charge des cotisations sociales se répartit entre les salariés et les employeurs. Comme le montre le **graphique 12**, cette répartition diverge fortement selon les pays analysés. Au Québec, la charge des cotisations sociales des employeurs (53 %) est légèrement supérieure à celle payée par les salariés (47 %). Ces résultats sont similaires à ceux observés en Allemagne, aux États-Unis et au Japon. Dans le G7, dans l'OCDE et dans l'UE, l'écart est beaucoup plus important, car la répartition se fait à raison d'un tiers par les salariés et de deux tiers par les employeurs.

GRAPHIQUE 12 : Répartition des prélèvements sociaux en 2003 – employeurs et salariés



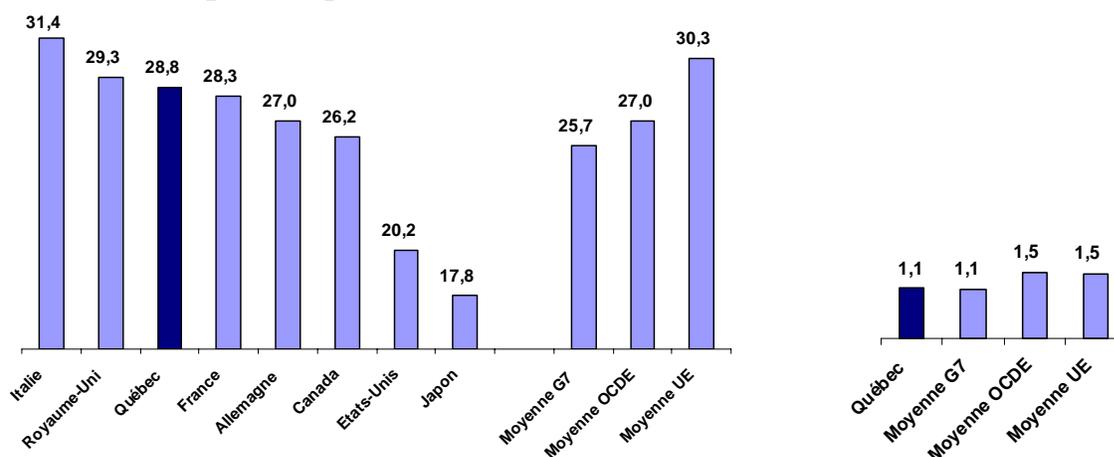
Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

3.2. Prélèvements des particuliers versus prélèvements des sociétés

Il est également intéressant de savoir comment se répartissent les prélèvements entre ceux qui sont à la charge des particuliers et ceux qui sont à la charge des sociétés. Pour ce faire, nous avons imputé à la fiscalité touchant les particuliers, le total du taux de pression fiscale duquel nous avons soustrait les principaux impôts applicables aux sociétés, à savoir l'imposition sur le bénéfice, l'imposition sur le capital et l'imposition sur la masse salariale ainsi que les cotisations sociales imputables aux employeurs.

Le **graphique 13** montre la variation des prélèvements obligatoires rattachés à la fiscalité des particuliers. D'abord, on remarque que le taux de prélèvements a augmenté tant dans la moyenne des pays du G7, de l'OCDE que dans celle de l'UE. Aussi, on constate que leur poids au Québec est plus élevé que la moyenne des pays du G7 et de l'OCDE. Toutefois, la comparaison des données de 2003 avec celles de 1985 indique une augmentation similaire du poids des prélèvements perçus auprès des particuliers au Québec et dans le G7.

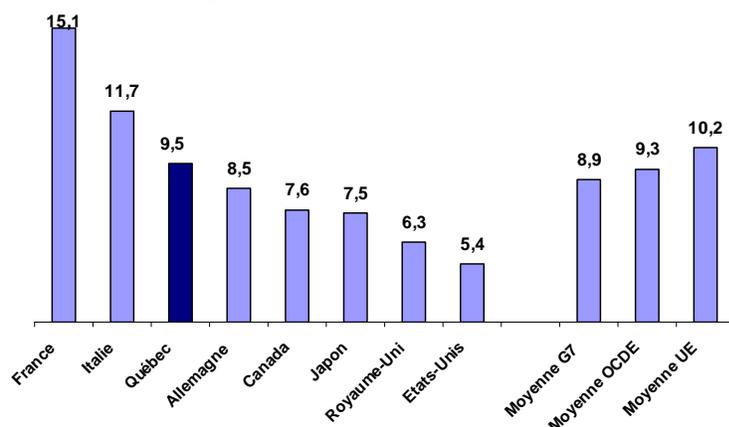
GRAPHIQUE 13 :
Prélèvements auprès des particuliers en % du PIB –2003 Variation 2003 versus 1985



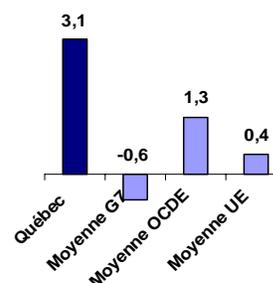
Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

Le **graphique 14** indique que le poids des prélèvements perçus auprès des sociétés et des employeurs est de 9,5 % au Québec dépassant les moyennes des pays du G7 et de l'OCDE où les taux sont respectivement de 8,9 % et de 9,3 %. La comparaison des données de 2003 avec celles de 1985 indique une augmentation du poids des prélèvements perçus auprès des sociétés de 3,1 points de pourcentage au Québec, alors qu'il augmentait de 1,3 point de pourcentage pour la moyenne des pays de l'OCDE et qu'il diminuait de 0,6 point de pourcentage pour la moyenne du G7.

GRAPHIQUE 14 :
Prélèvements auprès des sociétés en % du PIB –2003



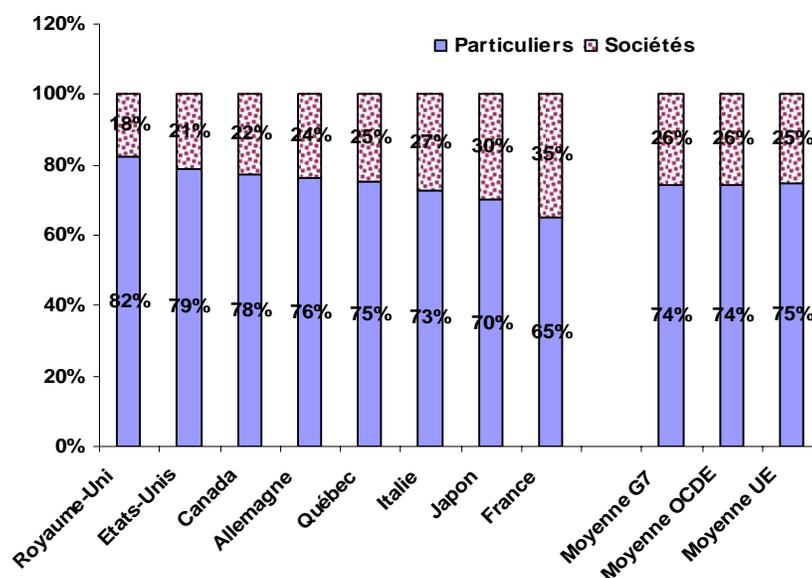
Variation 2003 versus 1985



Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

Le **graphique 15** répartit l'ensemble des recettes fiscales entre les prélèvements perçus auprès des particuliers et ceux perçus auprès des sociétés et des employeurs. Le Québec se retrouve en milieu de peloton, où sa répartition équivaut à celles des moyennes des pays du G7, de l'OCDE et de l'UE.

GRAPHIQUE 15 : Répartition des prélèvements perçus auprès des particuliers et ceux perçus auprès des sociétés et des employeurs en % des recettes fiscales – 2003



Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

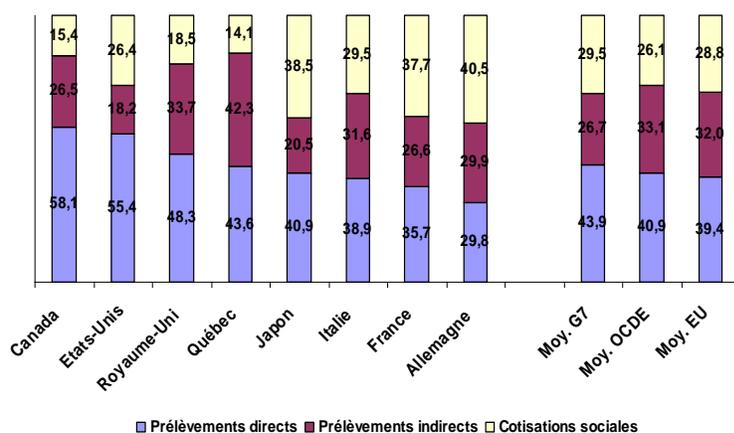
3.3. Prélèvements directs versus prélèvements indirects

La distinction entre les prélèvements directs et indirects est, on le sait, irrémédiablement empirique. Cependant, elle peut être utilisée en précisant le contenu de ces catégories. Relèvent de la fiscalité directe les impôts sur le revenu et les bénéfices, les impôts sur les salaires et les impôts sur le patrimoine. Se rattachent à la fiscalité indirecte les impôts généraux sur la consommation, les impôts spéciaux sur les biens et services (accises) et autres impôts.

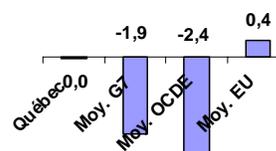
D'entrée de jeu, le **graphique 16** indique une diversité des structures fiscales utilisées. Le poids des impôts directs dans le total des recettes fiscales varie du simple au double parmi les pays du G7. Le poids des impôts directs au Québec se compare aux moyennes des pays du G7 et de l'OCDE. Toutefois, lors de cette même comparaison, on décèle une utilisation plus grande des impôts indirects.

En comparant les données de 2003 à 1985, le poids des prélèvements directs est en diminution tant au sein du G7, de l'OCDE que de l'UE. Cette évolution est sensiblement différente au Québec. En effet, les prélèvements directs sont demeurés inchangés avec 43,6 % des recettes fiscales tant en 1985 qu'en 2003.

GRAPHIQUE 16 :
Répartition des prélèvements directs et indirects et des cotisations sociales –2003



Variation des prélèvements directs 2003 versus 1985



Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

3.4. *Prélèvements proportionnels versus prélèvements progressifs*

La mesure de la progressivité globale des systèmes fiscaux s'avère difficile et incertaine⁵². On se contentera donc ici de faire apparaître le poids et l'évolution comparée des prélèvements de l'impôt sur le revenu des particuliers généralement considérés comme étant progressifs, par rapport à l'ensemble des autres prélèvements en principe proportionnels.

Incontestablement, l'impôt sur le revenu des particuliers facilite la personnalisation de la taxation. Par des mesures fiscales visant à considérer la situation familiale et par son barème d'imposition à taux progressif, il peut ainsi moduler la charge fiscale en fonction de la situation économique et sociale du contribuable. Toutefois, est-ce que les réformes fiscales mises en œuvre dans les pays de l'OCDE ont peu à peu cherché à réduire son ampleur ?

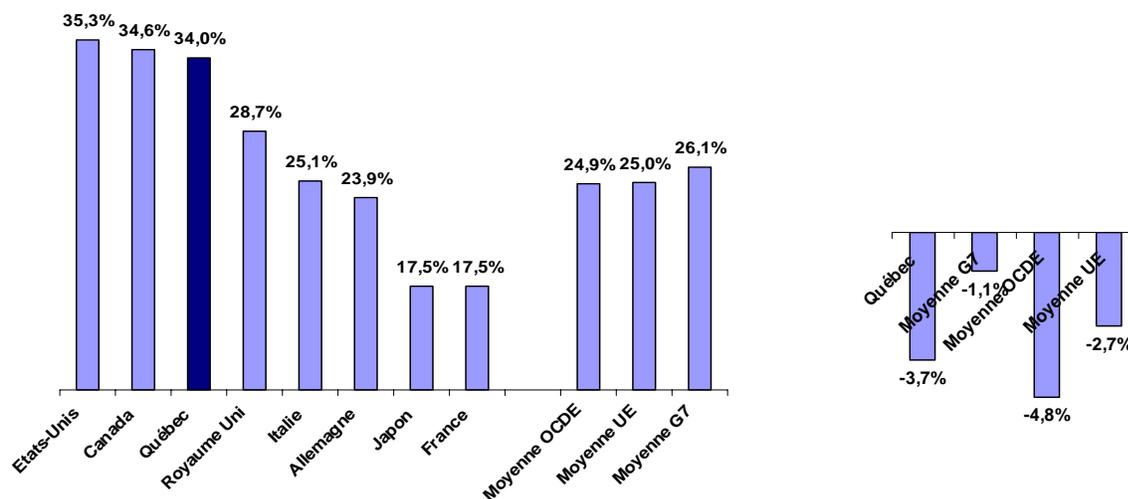
Les réformes fiscales mises de l'avant depuis le début des années 80 ont généralement eu pour effet de réduire l'importance de l'imposition des revenus des particuliers dans l'ensemble des recettes fiscales. En comparant les données de 2003 à celles de 1985, on constate que le poids de l'imposition des revenus des particuliers dans le total des recettes fiscales a diminué tant dans la moyenne des pays du G7, dans la moyenne des pays de l'OCDE que dans la moyenne des pays de l'UE. La plus forte réduction a été faite dans la moyenne des pays de l'OCDE alors que le poids de ce prélèvement est passé de 29,7 % à 24,9 %, une baisse de près de 5 points de pourcentage.

Malgré la diminution de l'utilisation de l'impôt sur le revenu des particuliers, il demeure plus élevé en Amérique du Nord qu'en Europe. En 2003, le Québec se situe deuxième, sous les États-Unis. Son ratio des impôts sur le revenu dans le total des prélèvements est de 33,8 %. L'utilisation de cette forme d'imposition progressive par le Québec dépasse significativement les moyennes des pays du G7, de l'OCDE et de l'UE.

⁵² Conseil des impôts, « *L'impôt sur le revenu* », 11^e rapport, 1990, p. 311 et s.

GRAPHIQUE 17 : Utilisation des prélèvements progressifs –2003

Variation 2003 versus 1985



Sources : OCDE (2005); ISQ (2006).

Conclusion

Malgré son utilisation répandue, le concept de prélèvements obligatoires et donc celui de taux de pression fiscale souffre encore de plusieurs lacunes portant atteinte à son utilisation. Certes, le taux de pression fiscale permet de détecter une fiscalité plus lourde pour un pays donné, mais il reste silencieux sur les choix de société en regard des biens et services publics qui y sont offerts. Cependant, une fois les limites exposées et comprises, le taux de pression fiscale demeure néanmoins utile pour établir des comparaisons internationales et mettre en évidence des évolutions en cours.

Une fois présentée, mise en perspective et comparée internationalement, les données québécoises sur le taux de pression fiscale et sur la structure servant à le prélever doivent nous permettre de nous interroger sur les inflexions à apporter, si besoin il y a, à la politique fiscale québécoise. Pour alimenter la réflexion, nous soulevons quatre questions.

Doit-on modifier le taux de pression fiscale au Québec ?

L'analyse rétrospective du taux québécois de pression fiscale montre, lorsqu'on considère les prélèvements fédéraux, provinciaux et municipaux, son relèvement de 34,1 % en 1985 à 38,3 % en 2003. En outre, la comparaison avec les pays du G7 indique une grande disparité dans l'utilisation de la fiscalité, d'un taux de pression fiscale à la hauteur de 25 % aux États-Unis allant jusqu'à 43 % en France. Avec un taux de pression fiscale autour de 38 %, le Québec se trouve au-dessus de la moyenne des pays du G7 et de l'OCDE, mais en dessous de la moyenne de l'UE, ce qui pourrait nous amener à conclure que nous nous retrouvons dans une zone à niveau fiscal moyen. Toutefois, lorsque la comparaison fiscale ne porte que sur l'Amérique, c'est au Québec que le taux de pression fiscale est le plus élevé.

Bien que le Québec suive la tendance observée par une diminution récente de son taux de pression fiscale, on note néanmoins un écart de taux de pression fiscale significatif par rapport aux provinces canadiennes et aux États américains. La fiscalité ne s'appliquant pas en vase clos, le Québec doit demeurer sensible à son environnement fiscal.

Doit-on modifier la structure fiscale utilisée au Québec ?

Entre 1985 et 2003, les impôts sur le revenu ont vu leur poids dans le total des recettes fiscales diminuer dans la moyenne des pays du G7, dans la moyenne des pays de l'OCDE et dans la moyenne des pays de l'UE.

Bien que le Québec suive également la tendance observée par une diminution du poids des impôts sur le revenu dans le total de ses recettes fiscales, il se différencie néanmoins par une utilisation des impôts progressifs sensiblement plus prononcée que les moyennes des pays du G7, de l'OCDE et de l'UE.

Doit-on modifier les prélèvements perçus auprès des sociétés ?

L'analyse comparative des prélèvements perçus auprès des sociétés et des employeurs en 2003 indique qu'ils représentaient 25 % du total des recettes fiscales prélevées au Québec, un poids comparable à ce qui prévaut dans les moyennes des pays du G7, de l'OCDE et de l'UE. De plus, entre 1985 et 2003, le poids des prélèvements perçus auprès des sociétés et des employeurs

a légèrement diminué dans la moyenne des pays du G7 et a faiblement augmenté dans les moyennes des pays de l'OCDE et de l'UE, alors que ces prélèvements progressaient de 3,1 points de pourcentage du PIB au Québec. L'écart significatif dont jouissait le Québec s'est progressivement estompé pour devenir nul en 1998. Dès lors, l'avantage comparatif du Québec à l'égard du régime fiscal des sociétés disparaissait.

Doit-on modifier les prélèvements sociaux au Québec ?

Encore une fois, bien que le Québec suive la tendance observée par une augmentation des prélèvements sociaux dans les moyennes des pays du G7, de l'OCDE et de l'UE, le poids des prélèvements sociaux en pourcentage du PIB demeure moitié moindre que les taux moyens du G7, de l'OCDE et de l'UE. En sous-utilisant les prélèvements sociaux pour le financement de la protection sociale, le Québec doit recourir au plus grand financement du budget de l'État par l'intermédiaire des impôts et taxes de tous les pays du G7.

Bien évidemment, à elle seule, la simple comparaison du taux de pression fiscale ne permet pas de répondre complètement aux quatre questions soulevées. En outre, l'analyse comparative des structures de prélèvements fiscaux et sociaux des pays du G7 sur une période de près de 20 ans a permis de constater un panorama encore aujourd'hui contrasté. Il faut en conclure qu'il n'existe pas de manière uniforme d'imposer qui serait applicable d'un pays à un autre. À cet égard, la structure fiscale d'un pays donné serait davantage liée à sa propre évolution historique. Toutefois, même si certaines disparités semblaient jusqu'à tout récemment liées à une évolution isolée des politiques fiscales nationales, l'évolution récente de la manière d'imposer au sein des pays du G7 indique néanmoins une certaine convergence que nous devons prendre en compte.