

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Le dosage des impôts au sein de la structure fiscale québécoise

**Le déplacement de la taxation des
revenus vers la consommation**

Document de travail 2005/05

**Luc GODBOUT
Matthieu ARSENEAU**

Mars 2005

Le dosage des impôts au sein de la structure fiscale québécoise¹

Le déplacement de la taxation des revenus vers la consommation

Luc Godbout
Matthieu Arseneau

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke²

PRÉCIS

Les auteurs analysent les incidences d'une réduction de l'utilisation d'un impôt au profit d'un autre, qu'ils nomment la révision du dosage des impôts. Ils évaluent la pertinence d'un usage accru de la taxe à la consommation au détriment de l'impôt sur le revenu. Les arguments souvent invoqués en faveur d'une révision du dosage des impôts sont analysés, à savoir les incitatifs au travail, à l'épargne et à la conformité fiscale. Même s'il s'avère que le Québec a légèrement revu le dosage de ses impôts au cours des dernières années, les auteurs observent qu'il utilise encore beaucoup plus l'impôt sur le revenu comparativement à la moyenne des pays de l'OCDE. Toutefois, l'analyse comparative ne permet pas de dégager aucune tendance quant à une telle révision du dosage des impôts dans les pays industrialisés. En fait, la réduction du poids des impôts sur le revenu au sein des pays analysés paraît davantage corrélée à une réduction de la pression fiscale qu'à une révision du dosage des impôts. Dans ce contexte, si le gouvernement du Québec entend revoir le dosage des impôts, les auteurs suggèrent qu'il le fasse modérément puisque le taux de la taxe à la consommation figure déjà parmi les plus élevés de la région. À cet égard, ils préconisent plutôt un élargissement des biens et services visés par la taxe à la consommation jumelé à une hausse du crédit de la taxe de vente pour compenser son impact sur les finances personnelles des moins nantis.

¹ Cette étude, financée par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, a été présentée dans le cadre d'un colloque organisé par le CIRANO intitulé « Financement de l'État québécois : Où en sommes-nous? Où allons-nous? » qui a eu lieu à Québec le 3 décembre 2004.

² Les auteurs remercient chaleureusement Sébastien Raymond pour son précieux travail de recherches documentaires. Ses résumés ont grandement facilité la rédaction de ce texte. Les auteurs tiennent également à exprimer leur profonde reconnaissance à Suzie St-Cerny pour ses observations utiles. Bien entendu, les opinions qui y sont exprimées n'engagent que les auteurs, qui assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

Mots-clés : Québec, comparaison internationale, impôt sur le revenu, taxe à la consommation, impôt des particuliers, politique fiscale, réforme fiscale, dosage des impôts.

ABSTRACT

This paper analyses the effect of a tax mix modification. More precisely, the authors assess the relevance of increasing consumption taxes and at the same time decreasing income taxes. Several arguments in favour of modifying the tax mix are analysed such as its impacts on savings, on labour supply and on tax compliance. While the Quebec government has recently modified its tax mix, the authors observe that it still relies more on income taxes, compared to the OECD countries average. However, comparative analysis data does not show any tendencies concerning the modification of the tax mix in developed countries. In fact, the reduction of income taxes observed in the analyzed countries is much more the consequence of a desire to decrease the tax burden rather than a desire for a modification of the tax mix. In this context, if the Quebec government is going to go forward with a tax mix reform, the authors suggest a moderate reform since the consumption tax rate is already one the highest in the region. Thus, they recommend the abolition of the tax exemptions concerning particular goods and services adopted coupled with an increase of the tax credit so as to compensate for the negative impact on the personal finances of poorer taxpayers.

Keywords: Quebec, international comparison, income tax, consumption tax, household taxation, tax reform, tax policy, tax mix.

Codes JEL : H24, H31

Table des matières

| | |
|--|----|
| Mise en contexte | 1 |
| 1. Les objectifs de la politique de taxation et le choix de la structure fiscale..... | 4 |
| 1.1. Les objectifs de politiques fiscales | 4 |
| 1.1.1. L’objectif d’efficacité..... | 4 |
| 1.1.2. L’objectif d’équité..... | 5 |
| 1.1.3. L’objectif de simplicité..... | 7 |
| 1.1.4. Concilier des objectifs divergents | 7 |
| 1.2. Le dosage des impôts et ses incidences | 10 |
| 1.2.1. L’effort de travail..... | 11 |
| 1.2.2. L’épargne et l’investissement..... | 12 |
| 1.2.3. L’évasion fiscale..... | 14 |
| 2. Le portrait fiscal actuel | 17 |
| 2.1. Le système fiscal québécois – survol et historique..... | 17 |
| 2.2. La composition de la structure fiscale des pays industrialisés | 18 |
| 3. La pertinence de revoir le dosage des impôts en faveur de la taxation de la consommation | 25 |
| 3.1. Considérations quant à sa faisabilité | 27 |
| 3.1.1. Le point de départ..... | 27 |
| 3.1.2. La période de transition | 27 |
| 3.1.3. Les scénarios extrêmes | 29 |
| 3.1.4. Des attentes réduites | 31 |
| 3.2. Considérations à l’égard d’une révision des taxes à la consommation | 32 |
| 3.2.1. Revoir le taux de la taxe à la consommation | 33 |
| 3.2.2. Revoir l’assiette de la taxe à la consommation..... | 36 |
| 3.2.3. Revoir le crédit remboursable de la taxe de vente..... | 39 |
| Conclusion | 41 |
| Bibliographie..... | 44 |

Mise en contexte

« *Taxation is the worst form of financing government – except all others.* »
Winston Churchill³

À tort ou à raison, plusieurs théoriciens, organismes ou simples citoyens suggèrent une réduction du poids de la fiscalité applicable aux revenus et aux bénéfices, et en contrepartie, d'accroître l'importance relative de la taxation de la consommation. Cette idée, bien que mise de l'avant il y a plus d'une quarantaine d'années, revient de plus en plus fréquemment sous l'appellation « *modifier le tax mix* », ci-après revoir le dosage des impôts.

Depuis longtemps, la politique fiscale a dépassé sa simple mission de collecte de recettes fiscales gouvernementales nécessaires pour assurer la couverture des dépenses publiques. Les gouvernements s'en servent également comme un instrument de politiques économiques et sociales. Pourtant, malgré des objectifs similaires, des différences significatives existent d'un pays industrialisé à l'autre quant à la composition de sa structure fiscale⁴. Celle-ci apparaît comme l'aboutissement de choix politiques différents. Ainsi, le choix d'utiliser une forme d'imposition plutôt qu'une autre découle avant tout d'une évolution historique de la fiscalité propre à chaque pays et de décisions liées aux orientations politiques des gouvernements en place. Dans ce contexte, la détermination du dosage optimal des impôts est-elle possible?

Considérant leurs effets négatifs sur l'effort de travail et l'épargne, les impôts sur le revenu et les bénéfices seraient une forme d'imposition plus dommageable pour la croissance économique que la taxation de la consommation. D'abord, le caractère

³ RICHARD K. VEDDER ET LOWELL E. GALLAWAY, (1998), « Some Underlying Principles of Tax Policy », *Joint Economic Committee*, page 4.

⁴ BJORN VOLKERING ET JAKOB DE HAAN, (1999), « Political and Institutional Determinants of the Tax Mix: An Empirical Investigation for OCDE Countries », *Research report 99E05 : Research Institute SOM*, University of Groningen, page 2.

progressif de l'impôt sur le revenu démotiverait les travailleurs puisque ceux-ci renonceraient à faire des efforts pour gagner un revenu supplémentaire en raison des taux marginaux d'imposition croissants. De plus, la taxe à la consommation aurait l'avantage d'être neutre quant au choix des individus entre consommations immédiate et future contrairement à l'impôt sur le revenu qui nuirait à l'épargne.

De ce point de vue, il serait donc préférable que la structure fiscale d'un État soit davantage axée sur la consommation courante plutôt que sur les revenus générés, notamment ceux liés à l'épargne et à l'investissement. Dans ce contexte, est-il surprenant que certains militent pour une augmentation de la taxation de la consommation pour financer des baisses d'impôts sur le revenu?

A priori, l'argumentaire semble logique. Les impôts sur le revenu et les bénéfices affecteraient plus durement les décisions économiques, et seraient donc plus nuisibles que la taxe sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente du Québec (TVQ). En revanche, par leur application généralisée sans égard à la capacité contributive des contribuables, les taxes à la consommation sont considérées comme régressives puisqu'elles frapperaient plus lourdement les ménages à faibles revenus.

Pour analyser les effets d'une révision du dosage des impôts, les objectifs sous-jacents à l'application de la politique fiscale ainsi que les incidences économiques rattachées à l'une ou l'autre de ces formes d'imposition seront brièvement exposés.

Quoi qu'il en soit, il semble primordial de déterminer si au-delà de l'argumentaire et des discours, les pays industrialisés se sont clairement engagés dans une révision du dosage de leurs impôts. Pour y répondre, la présente étude analyse le dosage des impôts au Québec et compare ces caractéristiques avec celles prévalant dans les pays du G7. Ainsi, nous pourrions déterminer si le déplacement de la structure fiscale de l'imposition des revenus et des bénéfices vers l'imposition de la consommation s'inscrit dans une tendance mondiale réelle ou si pour le moment l'idée ne demeure que conceptuelle. En

outre, l'analyse se penche sur l'évolution de la politique fiscale québécoise afin de déterminer si elle s'inscrit dans une tendance mondiale ou si elle va à contre-courant.

Enfin, la dernière partie se penche sur les éléments à considérer avant de réviser le dosage des impôts québécois.

1. Les objectifs de la politique de taxation et le choix de la structure fiscale

1.1. Les objectifs de politiques fiscales

Les économistes se questionnent depuis longtemps sur le rôle et les objectifs de la politique fiscale. Déjà en 1776, Adam Smith évoquait que tout bon système fiscal doit rechercher la justice, la certitude, l'équité et la rentabilité⁵. Considérant la complexité des systèmes fiscaux modernes et les divers objectifs qu'ils poursuivent, l'atteinte d'un objectif isolé ne peut suffire à les évaluer. C'est plutôt l'ensemble des objectifs qui permet d'évaluer adéquatement la politique fiscale. Aujourd'hui, les principes d'Adam Smith ont été précisés. Selon les auteurs, le nombre d'objectifs importants à concilier varie de trois à cinq⁶. Cependant, dans un contexte d'imposition optimale, trois principaux objectifs sont généralement reconnus : l'efficacité, l'équité et la simplicité. Quoique certains auteurs ne considèrent pas la simplicité comme une fin en soi, mais préfèrent considérer la simplicité comme un attribut souhaité, dans l'optique de l'atteinte de l'équité et de l'efficacité⁷.

1.1.1. L'objectif d'efficacité

Selon l'objectif d'efficacité, un système fiscal doit créer le moins possible de distorsions financières dans le choix d'allocation des ressources par les contribuables afin de ne pas

⁵ ADAM SMITH, (1776), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Gallimard, livre V, chapitre 2.

⁶ Pour plus de détails sur les objectifs des politiques fiscales, voir :

- CHRISTOPHER HEADY, (1993), « Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy: A Survey », *Institute for Fiscal Studies*, vol. 14, n° 1, p. 17.

- JAMES ALM, « What is an "Optimal" Tax System? », (1996), *National Tax Journal*, vol. 49, n° 1, p. 117.

- GUY LORD, JACQUES SASSEVILLE, DIANE BRUNEAU ET LARA FRIEDLANDER, (2002), *Les principes de l'imposition au Canada*, Montréal, Wilson & Lafleu, p. 4.

- HENRY J. AARON, WILLIAM GALE ET JAMES SLY, (1999), « The Rocky Road to Tax Reform », p. 211 dans HENRY J. AARON ET ROBERT D. REISCHAUER, (1999), *Setting National Priorities :The 2000 Election and Beyond*. Brookings Institution Press.

⁷ JAMES ALM, (1996), *op. cit.*, note 6, p. 125.

fausser leurs décisions économiques. Ainsi, nous intégrons dans l'objectif d'efficacité la notion d'efficience économique. Une économie est habituellement considérée comme efficace lorsque l'allocation de ses ressources se fait de manière optimale, soit en fonction de facteurs économiques et financiers, plutôt que pour des raisons purement fiscales. Pour atteindre l'objectif d'efficacité, un système fiscal doit être conçu pour que l'allocation des ressources s'écarte le moins possible de ce qu'elle aurait été en l'absence de fiscalité.

Malgré cela, une diminution de l'efficacité peut s'avérer pertinente lorsque les mesures fiscales cherchent à prendre en considération la capacité contributive des contribuables ou encore à corriger les imperfections du marché, entre autres, par une taxe prenant en compte les externalités négatives⁸.

Dès lors où les États ont choisi de se servir de la politique fiscale à d'autres fins que pour le simple prélèvement de recettes gouvernementales en vue de financer les charges publiques, il est clair que l'objectif d'efficacité devient moins prédominant.

1.1.2 L'objectif d'équité

Selon l'objectif d'équité, un système fiscal doit effectuer une répartition équitable du fardeau fiscal entre les contribuables. Cet objectif lie la charge fiscale à payer d'un contribuable aux revenus ou à la richesse de ce dernier. À cet égard, le critère d'équité peut mener à des conclusions bien différentes pour juger un système fiscal. Il s'avère donc important de préciser à quel type d'équité on fait référence. Selon Annie Vallée⁹, la détermination d'un impôt équitable suscite de nombreuses controverses découlant en grande partie de l'imprécision des notions d'équité et d'égalité. En effet, équité, égalité et justice ne sont pas synonymes. Certaines inégalités peuvent être considérées équitables. La confusion du débat sur la distinction entre égalité et équité proviendrait de

⁸ AGNAR SANDMO, (1976), « Optimal Taxation: An introduction to the literature », *Journal of Public Economics*, vol. 6, nos 1-2, p. 38.

⁹ ANNIE VALLÉE, (2000), *Les systèmes fiscaux*, Paris, Éditions du Seuil, p. 90.

l'imprécision du concept d'égalité qui est vide de sens si l'on ne définit pas ce qu'il faut égaliser et de quel type d'égalité il s'agit¹⁰. Par exemple, si tout le monde reçoit le même salaire horaire, mais que certains choisissent de travailler un nombre d'heures plus élevé, est-il juste de les imposer à un taux plus élevé¹¹?

L'équité verticale est respectée lorsque l'impôt reflète la capacité de payer des contribuables qui lui sont assujettis. La prise en compte de la capacité de payer des contribuables nécessite la prise en compte des besoins essentiels et implique la progressivité de l'impôt. Pour la prise en compte des besoins essentiels, il s'agit de reconnaître qu'un contribuable a des besoins essentiels à couvrir avant de pouvoir être imposé. Ainsi, seul le pouvoir économique discrétionnaire devrait être assujéti à l'imposition, soit le revenu résiduel après avoir pourvu aux nécessités individuelles ou familiales liées à la nourriture, aux vêtements et aux autres biens et services de première nécessité. C'est à ce titre 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. En matière de progressivité de l'imposition, la théorie économique définit l'équité verticale en déterminant un « *sacrifice équivalent* » pour chaque contribuable¹². Dans ce cas, le barème d'imposition progressif découle de l'hypothèse selon laquelle l'utilité marginale du revenu décroît plus rapidement que l'augmentation du revenu elle-même, ce qui permettrait de payer une proportion d'impôts supérieure lorsque les revenus sont plus élevés. Selon cette forme d'équité, 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. Bien qu'intuitivement fondé, il demeure difficile de déterminer ce sacrifice équivalent autrement que de manière subjective.

¹⁰ C'est aussi au nom de l'équité que les tenants d'impôts moins progressifs défendent leurs points de vue. Par exemple, on pourrait considérer que le fait d'imposer les individus à des taux différents n'est pas équitable puisqu'on traite les individus différemment. Ici, il s'agit davantage de la notion d'égalité devant l'impôt que de l'équité au sens commun du terme.

¹¹ CRISTOPHER HEADY, (1993), op. cit., note 6, p. 19.

¹² JOHN STUART MILL, (1997), *Principles of Political Economy*, University of Toronto Press. Ce livre a été publié pour la première fois en 1848. En raison de la décroissance de l'utilité marginale du revenu, Mill prétend que l'égalité des sacrifices suppose une progressivité de l'impôt au-delà du seuil de subsistance.

De son côté, l'équité horizontale est respectée lorsqu'on impose également deux individus ayant une capacité contributive identique. Selon cette notion d'équité, deux contribuables peuvent disposer d'un revenu identique, mais avoir une situation familiale différente et ainsi ne pas avoir la même capacité contributive. Autrement dit, le premier peut être un célibataire et le second peut avoir, contrairement au précédent, des personnes à charge; ces deux contribuables, bien qu'ayant le même revenu, ne doivent pas payer le même montant d'impôts puisqu'ils n'ont pas la même capacité contributive.

1.1.3. L'objectif de simplicité

Selon l'objectif de simplicité, un système de taxation doit être le plus simple possible pour être efficace. La simplicité d'un impôt facilite tant son application par l'État que son observation par le contribuable. D'un côté, la facilité d'observation par les contribuables réduit le temps « improductif » qu'ils consacrent à se conformer aux diverses règles du système d'imposition. D'un autre côté, l'État bénéficie également d'une plus grande simplicité du système de taxation par la réduction des coûts consacrés à sa gestion. Les coûts de gestion des impôts pour l'État et les coûts de conformité aux impôts pour les contribuables, bien qu'inévitables, doivent être considérés comme des pertes sèches, puisqu'ils ne servent pas à la production nationale ni au financement des services publics.

1.1.4. Concilier des objectifs divergents

La poursuite d'un seul objectif à la fois est très simple. Toutefois, un gouvernement qui ne se préoccuperait que d'un seul objectif aurait une approche bien simpliste devant les différents impératifs socio-économiques qu'il poursuit. C'est lorsqu'il y a conflit entre les objectifs qu'un arbitrage s'avère nécessaire.

À ce titre, nous pouvons imaginer que la visée de l'objectif d'efficacité poussée à l'extrême pourrait être atteinte par un impôt de capitation où tous les contribuables seraient tenus de payer un même montant d'impôt sans égard à leur revenu. Cette manière

d'imposer peut être considérée comme la forme la plus neutre étant donné son taux marginal d'imposition nul. Bien qu'un tel impôt soit aussi très simple, il s'avérerait fondamentalement inéquitable puisqu'il ne prend aucunement en compte la capacité contributive des ménages. Pour ce qui est de la taxe à la consommation, c'est le respect de la règle de Ramsey qui la rendrait la plus neutre¹³. Cette règle nous dit que chaque bien doit avoir un taux d'imposition adapté faisant en sorte que la demande de chacun des biens soit réduite dans la même proportion. Bien qu'un tel système soit théoriquement efficace, la multitude de taux requis pour taxer différemment les biens selon leurs élasticités complexifierait grandement le système fiscal. De plus, taxer davantage les biens dont la demande est inélastique pose des problèmes d'équité évidents à l'égard des biens de première nécessité.

Plutôt que de considérer le critère d'efficacité, si nous ne considérons que le critère d'équité verticale pour déterminer l'impôt sur le revenu, le système d'imposition devrait prendre en compte un ensemble de facteurs distinguant les situations des ménages. Un tel système serait toutefois très complexe et nuirait par conséquent aux exigences des objectifs d'efficacité et de simplicité. Concernant la taxe à la consommation, l'équité suggère de taxer moins les biens consommés par les contribuables à faibles revenus, mais un tel choix contrevient encore une fois au principe d'efficacité.

Ainsi, c'est le besoin de concilier des objectifs fondamentalement divergents qui crée la complexité du système fiscal. Il n'est pas aisé de conjuguer judicieusement l'ensemble des objectifs nécessaires pour l'établissement d'un système fiscal. En effet, l'attribution d'une trop grande importance à certains objectifs peut nuire à l'harmonie des autres objectifs. Les objectifs ne peuvent s'appliquer de manière pure. Un arbitrage doit être effectué pour les concilier. L'ensemble du système fiscal constitue aussi un arbitrage puisqu'il regroupe des formes d'imposition qui répondent plus particulièrement à un objectif, mais s'éloignent généralement des autres. De ce fait, la répartition des

¹³ FRANK P. RAMSEY, (1927), « A contribution to the theory of taxation », *Economic Journal*, vol. 37, p. 47-61.

différentes formes d'imposition dans une structure fiscale peut, de prime abord, affecter le respect des différents objectifs.

À ce titre, l'analyse du comportement de l'impôt québécois sur le revenu et de la taxe de vente du Québec en rapport aux différents objectifs le démontre. Puisque la capacité de payer augmente plus que proportionnellement à l'augmentation de revenus, il ne faudrait pas se fier à la consommation pour évaluer la capacité de payer, mais bien aux revenus¹⁴. C'est pourquoi, lorsqu'on recherche l'objectif d'équité, il serait préférable d'utiliser l'impôt sur le revenu et non la taxe à la consommation.

Conséquemment, l'impôt québécois sur le revenu est certainement l'impôt qui répond le plus facilement à l'objectif d'équité. En théorie, l'impôt sur le revenu des particuliers devrait taxer uniformément tous les types de revenus. Pourtant, au Québec comme ailleurs, différentes sources de revenus, tel le gain en capital, sont traitées de manière préférentielle. De plus, les taux du barème d'imposition, variant de 16 % à 24 %, sont progressifs et croissent avec l'augmentation du revenu. En outre, des crédits d'impôt sont prévus afin de prendre en compte les besoins essentiels et la situation familiale. Ainsi, le fonctionnement de l'impôt sur le revenu facilite la personnalisation de la taxation. Par la mise en place de certaines mesures fiscales, un gouvernement peut ainsi moduler la charge fiscale en fonction de la situation économique et sociale du contribuable. Toutefois, au regard de l'objectif d'efficacité, l'impôt sur le revenu entraîne, par ces différents traitements selon le statut du contribuable, des distorsions dans les choix économiques. En ce qui concerne le principe de simplicité, il est notoirement reconnu que ce principe n'est pas satisfait, tant du point de vue du contribuable que du point de vue de l'administration fiscale. L'épaisseur de la loi en est certainement une illustration tangible.

Les consommateurs québécois sont frappés par une série de taxes à la consommation dont la plus importante est la taxe de vente du Québec (TVQ). La taxation de la consommation est complétée par des taxes sur des produits spécifiques telles les boissons alcooliques, le

¹⁴ JOSEPH A. PECHMAN, (1990), « Why We Should Stick with the Income Tax », *The Brookings Review*, vol. 8, no 2, p. 12.

carburant et le tabac. La TVQ est une taxe sur la valeur ajoutée applicable à un taux identique à toutes les étapes de commercialisation des produits et services. De manière générale, les assujettis à la TVQ peuvent récupérer la taxe payée sur leurs intrants dans la mesure où ils exercent des activités taxables. Le taux de la TVQ est de 7,5 % et il vise la plupart des biens et services. Toutefois, certains produits et services sont exonérés. Il s'agit notamment des produits alimentaires de base ; des loyers résidentiels, des immeubles résidentiels usagés, des livres, des services financiers, des médicaments sur ordonnance, des services de santé, des services d'enseignement et des services de garde. Naturellement, ces exonérations nuisent à l'application de l'objectif d'efficacité de la TVQ. Au regard de l'objectif d'équité, son application générale rend difficile la prise en compte des caractéristiques des contribuables. Par ailleurs, considérant que la consommation représente une part plus faible des revenus des contribuables à revenus élevés, certains y soulignent un caractère régressif. Toutefois, l'exonération des produits alimentaires de base et du logement, jumelée au crédit remboursable de TVQ pour les contribuables à faibles revenus, limite le caractère régressif de cette taxe. En outre, elle demeure nettement moins adaptée à la personnalisation de l'imposition. En ce qui concerne le principe de simplicité, l'application d'une taxe sur la valeur ajoutée n'est pas particulièrement simple du point de vue du mandataire.

L'imposition du revenu et la taxation à la consommation au Québec ayant leurs caractéristiques propres, une révision de leurs poids dans la fiscalité québécoise aurait des conséquences à différents niveaux.

1.2. Le dosage des impôts et ses incidences

Le débat sur la révision du dosage des impôts s'inscrit fréquemment dans le cadre de deux volontés distinctes à savoir réformer l'ensemble du système fiscal ou simplement réduire le niveau de prélèvement des impôts. Il est donc utile de définir des termes que l'on entend fréquemment et que l'on substitue à tort l'un à l'autre. Il convient donc de bien distinguer une réforme fiscale par rapport à une révision du dosage des impôts et à une réduction d'impôts.

Pour bien comprendre le sens d'une réforme fiscale, notons qu'elle consiste en l'adoption de modifications du système fiscal touchant directement à l'arbitrage entre les critères d'efficacité, d'équité et de simplicité préalablement discutés.

De son côté, la révision du dosage des impôts nécessite une modification de la structure fiscale en réduisant l'importance d'une forme d'imposition au profit d'une autre. Implicitement, une révision du dosage des impôts est souvent associée à une révision de l'équilibre entre les trois objectifs. Ainsi, certains voient la révision du dosage des impôts comme une manière indirecte pour diminuer le caractère progressif du système d'imposition afin de favoriser l'effort de travail. Toutefois, il est possible de réviser le dosage des impôts tout en conservant le plus possible le même équilibre à propos des différents critères. Ainsi, la révision du dosage des impôts peut donc viser des objectifs bien différents.

Enfin, tant une réforme fiscale qu'une révision du dosage des impôts peuvent se faire en maintenant inchangé le niveau global de recettes fiscales collectées par le gouvernement. Plutôt qu'être neutres sur le plan financier, celles-ci peuvent également se faire dans un contexte de réduction du fardeau fiscal.

1.2.1 L'effort de travail

Un des arguments pour une révision du dosage des impôts vers la consommation concerne l'incitatif au travail. Pourtant, tous les impôts, qu'ils soient basés sur le revenu ou sur la consommation, réduisent le gain du travail pour les individus. Ces deux formes de prélèvements rendent le travail moins intéressant, car le gain en matière de biens de consommation par heure travaillée diminue d'une façon ou d'une autre. Il faut toutefois mentionner que la perte de richesse induite par la taxation amène l'individu à réduire à la fois sa consommation et son loisir. Ainsi, en théorie, l'effet de la taxation sur l'offre de travail est ambigu. Il n'en demeure pas moins que le choix de la base de taxation en soi

n'a pas d'impact sur les décisions de travail comme en témoignent les propos de Slemrod et Bakija :

« Nor is a sales tax different from an income tax. What is important is how much real purchasing power an additional hour of work entitles you to¹⁵. »

Ainsi, c'est le degré de progressivité du fardeau d'imposition qui détermine l'ampleur de la « désincitation » au travail et ce peu importe la base d'imposition. Un accroissement de l'incitation au travail ne pourrait se faire qu'aux dépens d'une baisse de la progressivité.

Les individus qui préconisent un réaménagement du dosage des impôts afin d'inciter au travail et à la consommation supposent ainsi que l'impôt sur le revenu est plus progressif que la taxe à la consommation. Tel que mentionné précédemment, l'impôt sur le revenu a la particularité de pouvoir facilement taxer les individus différemment et est, dans la pratique, plus progressif que la taxe à la consommation. Leur argument est donc fondé en partie sur une volonté de réduire le caractère progressif de l'ensemble du système fiscal. Il reste qu'une révision du caractère progressif à même l'impôt sur le revenu aurait les mêmes conséquences quant à l'effort de travail qu'un réaménagement du dosage des impôts vers la taxe à la consommation.

Ainsi, le choix de la politique fiscale d'un gouvernement demeure un arbitrage entre le désir d'égaliser les revenus après impôts et ses effets pervers sur l'effort de travail et sur la consommation.

1.2.2 L'épargne et l'investissement

En plus d'avoir un impact sur le comportement des individus sur le marché du travail, les taxes peuvent avoir un impact sur la décision d'épargner et d'investir. Une des différences majeures entre l'impôt sur le revenu et la taxe à la consommation est que cette dernière ne provoque pas de distorsions quant à la décision d'épargner. En effet, l'impôt sur le revenu assujettit les revenus de l'épargne, ce qui réduit la valeur de la

¹⁵ JOEL SLEMROD ET JON M. BAKIJA, (2000), *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, MIT Press, p. 106.

consommation future par rapport à la consommation actuelle. Le gouvernement impose donc les rendements de l'épargne des individus sur laquelle ils ont déjà payé de l'impôt sur le revenu. Une telle imposition réduit alors le rendement de l'épargne et donc son niveau global.

Contrairement à l'impôt sur le revenu, la taxe à la consommation n'impose pas de distorsions en ce qui touche à l'épargne. En effet, tout revenu peut être soit épargné, soit dépensé. La taxe à la consommation n'a d'effets que sur les revenus dépensés et en conséquence, elle récompense davantage l'accumulation de capital¹⁶. Ainsi, la substitution d'une partie de l'impôt sur le revenu par une plus grande taxe à la consommation pourrait favoriser l'épargne aux dépens de la consommation actuelle. L'impact d'une telle réforme reste à déterminer. Warren (2004) souligne le fait que si le gouvernement entend récolter le même niveau de recettes, l'impact d'une révision du dosage des impôts sur l'épargne sera limité¹⁷. Pour obtenir un niveau identique de recettes, le gouvernement doit utiliser des taux d'imposition plus élevés en raison de sa base de taxation plus restreinte que le revenu. Alors que l'épargne est augmentée par la diminution de la taxation des revenus, elle est réduite par cet accroissement plus prononcé du taux d'imposition sur la consommation. La diminution des distorsions sur le marché des capitaux se fera aux dépens d'une augmentation des distorsions sur le marché du travail¹⁸. Aussi, Slemrod et Bakija (2000) doutent du degré de sensibilité de l'épargne avec le rendement après impôt, ce qui laisse présager des changements de comportement modérés à cet égard¹⁹. De plus, Dalhby (2003) convient que certains mécanismes actuels font déjà en sorte de réduire les désincitatifs à l'épargne²⁰. En effet, les Régimes enregistrés d'épargne retraite (REÉR) permettent de reporter l'imposition d'une partie de

¹⁶ RONALD JOHN HY, (2000), « The Future of the State Personal Income Tax », *Public Administration Quarterly*, vol. 24, n° 1, p. 12.

¹⁷ NEIL WARREN, (2004), « Tax: Facts Fiction and Reform », Australian Tax Research Foundation, p. 258.

¹⁸ *Id.*, p. 263.

¹⁹ JOEL SLEMROD ET JON M. BAKIJA, (2000), *op. cit.*, note 15, p. 112.

²⁰ BEV DAHLBY, (2003), « Restructuring the Canadian Tax system by Changing the Mix of Direct and Indirect Taxes », dans *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater prosperity*, (2003), Fraser Institute, p. 100.

ses revenus au moment de la consommation. La non-imposition des gains en capital sur les résidences principales est un autre mécanisme de l'impôt sur le revenu qui permet aussi d'exempter les rendements de l'investissement de la taxation. Ces mécanismes et l'importance indéniable de ces deux formes d'épargne dans notre société diminuent nécessairement l'impact que pourrait avoir une révision du dosage des impôts sur l'épargne.

Bien qu'on ne s'entende pas sur l'ampleur de l'impact d'une telle réforme, inciter à l'épargne constitue une façon d'accroître l'investissement en capital et donc la productivité de l'économie. Duclos et Gingras (1999) souligne d'ailleurs l'importance pour le Canada de réviser le dosage des impôts pour favoriser la croissance économique :

« And because income taxes, unlike consumption taxes, also apply to the returns from savings, the Canadian economy experiences less capital investment and lower productivity and income growth than it could²¹. »

Par ailleurs, cette révision du dosage permettrait de diminuer les distorsions actuelles à propos du choix des actifs. En effet, l'impôt sur le revenu dans sa forme actuelle traite les véhicules d'épargne différemment, ce qui altère son allocation alors que la taxe à la consommation est neutre à cet égard. Ainsi, un réaménagement du dosage des impôts constitue une façon de diminuer les distorsions sur le marché des capitaux. Toutefois, Slemrod et Bakija (2000) soulignent qu'à long terme, la détaxation des revenus de l'épargne au sein de l'impôt sur le revenu aurait le même impact que son remplacement par une taxe à la consommation pour accroître l'incitation à l'épargne et éliminer les distorsions à propos du choix des actifs²².

1.2.3 L'évasion fiscale

Les études portant sur la taxation optimale supposent que les agents paient les impôts auxquels ils sont soumis. L'évasion fiscale constitue toutefois un phénomène important dans les économies développées. Pour l'année 1994, en excluant les activités criminelles,

²¹ JEAN-YVES DUCLOS ET JULIE GINGRAS, (1999), « Mixing It Up : Directions for Federal Tax Reform », C. D. Howe Institute, p. 1.

²² JOEL SLEMROD ET JON M. BAKIJA, (2000), *op. cit.*, note 15, p. 174.

on évaluait l'économie souterraine au Québec à 7 milliards de dollars, ce qui représentait 4,2 % du PIB²³. Un tel phénomène constituait un manque à gagner pour son gouvernement de 1,9 milliard de dollars. Sans surprise, on attribue à l'évasion fiscale différents coûts économiques en matière d'efficacité et d'équité.

Dans le cadre de cette présentation, il est intéressant de savoir laquelle entre l'imposition des revenus et l'imposition de la consommation est la plus susceptible d'être contournée par les contribuables afin de savoir si une révision du dosage des impôts peut réduire l'évasion fiscale.

Règle générale, la taxe à consommation aurait l'avantage de permettre moins d'évasion fiscale que l'impôt sur le revenu²⁴. En effet, les taxes à la valeur ajoutée, dont font partie la TVQ et la TPS, interviennent à tous les stades de commercialisation jusqu'à la vente au détail. Étant donné que chaque entreprise procédant au processus de commercialisation peut récupérer la taxe qu'elle a payée sur ses intrants, elle a intérêt à déclarer ses propres achats. Une telle taxe a donc le mérite de combattre l'évasion fiscale. Aussi, l'utilisation des taxes à la consommation fait en sorte que même les individus qui oeuvrent dans l'économie informelle acquittent des impôts, chaque fois qu'ils consomment. Il n'est donc pas surprenant de constater que, sur le 1,9 milliard de dollars de pertes fiscales pour le gouvernement du Québec en 1994, le ministère des Finances estimait que 1,35 milliard de dollars étaient attribuables à des pertes de l'impôt sur le revenu alors que seulement 384 millions étaient associés à des pertes en ce qui touche à la taxe de vente du Québec²⁵.

De telles constatations signifient-elles que la révision du dosage des impôts devrait aller jusqu'à la disparition de l'impôt sur le revenu au nom de la lutte à l'évasion fiscale? Intuitivement, on peut supposer qu'un taux d'imposition à la consommation très élevé inciterait davantage les individus à se soustraire à la taxation et à innover en matière

²³ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, (1996), *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, Les publications du Québec, p. II.

²⁴ NICOLAS MARCEAU, (1996), *L'incidence des impôts et des taxes*, Les publications du Québec, p. 47.

²⁵ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, (1996), op. cit., note 23.

d'évasion fiscale puisque l'opération deviendrait plus payante. La présence d'un système mixte modère d'une certaine façon ces ardeurs puisque les efforts à propos de l'évasion doivent être doublés pour un même gain financier. À ce titre, Dahlby (2003) considère que la mixité d'un système fiscal entre l'imposition directe et indirecte lutte contre l'évasion fiscale²⁶. En effet, il souligne que puisque ces deux types de taxation font face à différentes formes d'évasions fiscales, il est préférable de les maintenir chacun à des niveaux modérés, que d'en garder un seul à un taux élevé.

Par ailleurs, la proximité des États-Unis empêche aussi un changement radical du taux de taxe à la consommation. Il est possible de s'imaginer que l'application d'un taux particulièrement élevé au Québec peut encourager davantage les individus à consommer à l'extérieur de la province. L'élargissement d'un tel phénomène peut s'avérer problématique tant pour l'économie québécoise que pour ses finances publiques.

²⁶ BEV DAHLBY, (2003), *op. cit.*, note 20, p. 100.

2. Le portrait fiscal actuel

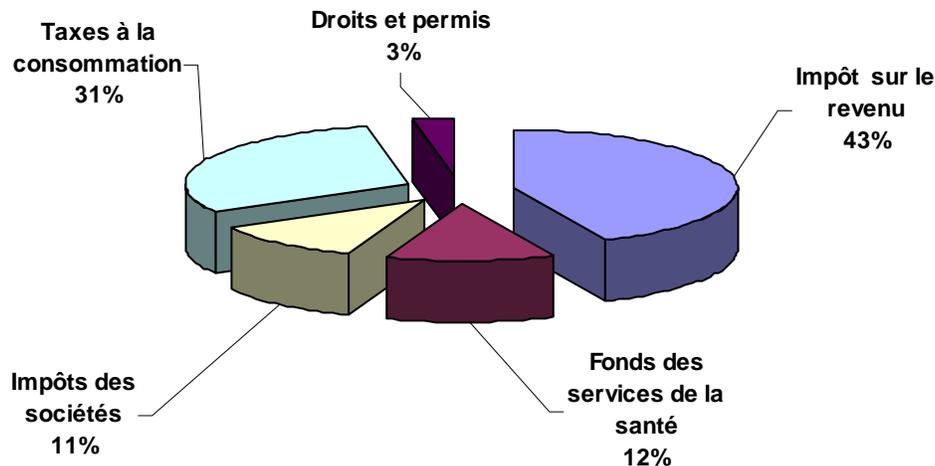
2.1. Le système fiscal québécois – un survol

Le Québec, comme la plupart des pays de l'OCDE, utilise une structure fiscale diversifiée. Voici les principales assiettes fiscales du régime québécois :

- le revenu des particuliers;
- le bénéfice des sociétés;
- la consommation;
- la masse salariale.

Graphique 1

Composition de la structure fiscale du gouvernement du Québec²⁷ – année 2004-05²⁸



Le graphique 1 expose la composition de la structure fiscale du gouvernement du Québec. Avec 17 milliards \$ et 43 % du total des recettes fiscales, l'impôt sur le revenu

²⁷ Dans un contexte fédératif, il faut préciser qu'il s'agit de la structure fiscale du gouvernement du Québec et non pas de la structure fiscale applicable aux Québécois, combinant à la fois les impôts fédéraux et ceux du Québec.

²⁸ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, (2004), *Synthèse des opérations financières*, septembre 2004, p. 21.

des particuliers représente, sans conteste, la principale source de recettes du Québec. Les taxes à la consommation suivent avec 11,9 milliards \$ et 31 % du total des recettes fiscales. Quant à eux, les impôts des sociétés représentent, avec 4,2 milliards \$, 11 % de l'ensemble des recettes fiscales.

Par ailleurs, dans un contexte de révision de la structure fiscale, le tableau 1 permet de voir comment celle du gouvernement du Québec a évolué au cours de la dernière décennie. Il s'avère que l'importance relative de l'impôt sur le revenu des particuliers a diminué pendant que l'importance relative des taxes à la consommation augmentait. Ainsi, au Québec, le dosage des impôts a donc été revu récemment. Reste à savoir si la structure fiscale, ainsi que sa récente révision, s'inscrit dans une tendance similaire aux pays industrialisés.

Tableau 1

Évolution de la structure fiscale du gouvernement du Québec – année 1994-95 versus 2004-05 (en % des recettes fiscales)

| Répartition des recettes fiscales | 1994-95 | 2004-05 | Écart |
|--------------------------------------|--------------|--------------|-------|
| Impôt sur le revenu des particuliers | 48,0 | 43,4 | -4,6 |
| Taxes à la consommation | 27,1 | 30,5 | +3,4 |
| Impôts des sociétés | 9,2 | 10,9 | +1,7 |
| Fonds des services de santé | 12,9 | 12,3 | -0,6 |
| Autres recettes | 2,8 | 2,9 | +0,1 |
| <i>Total</i> | <i>100,0</i> | <i>100,0</i> | |

Sources : QUÉBEC, INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), (2004) et QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, (2004).

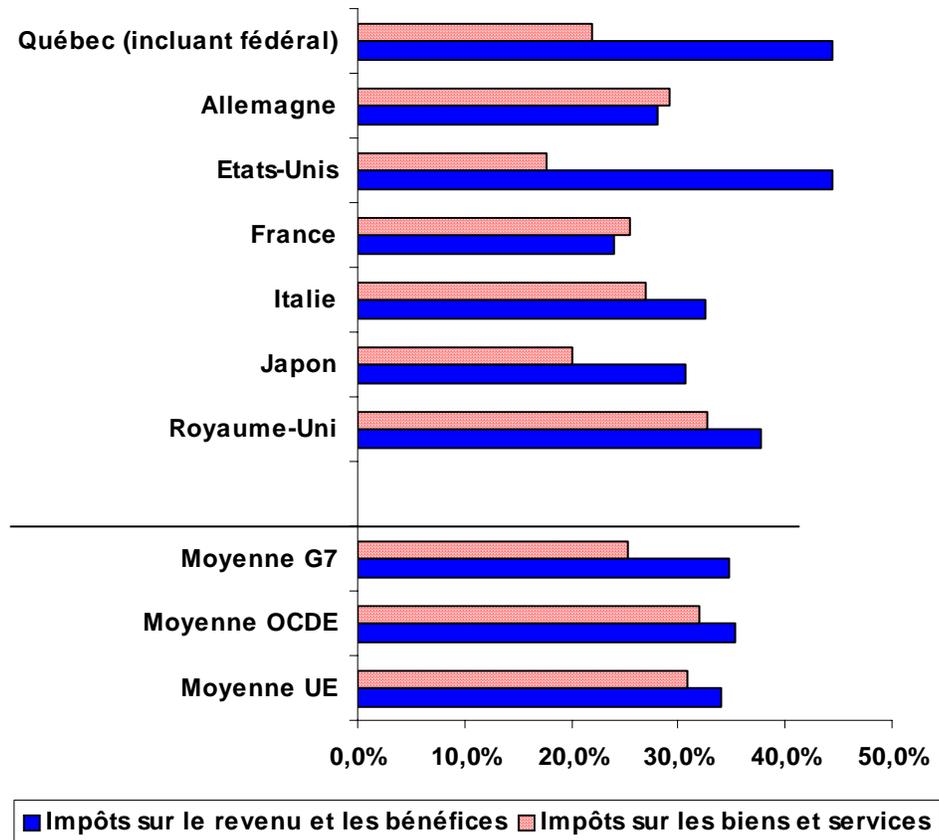
2.2. La composition de la structure fiscale des pays industrialisés

Après avoir vu à la section précédente, la composition de la structure fiscale québécoise, il est utile de la comparer avec celle en vigueur chez nos partenaires économiques. Le graphique 2 compare le dosage des impôts entre ceux sur le revenu et les bénéfices et

ceux sur les biens et services²⁹. Ce graphique indique clairement qu'il existe plusieurs agencements d'impôts possibles.

Graphique 2

Comparaison internationale de la composition de la structure fiscale – année 2002



Sources : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, (2004).

Peu importe que nous utilisions la moyenne des pays du G7, la moyenne de l'OCDE ou même celle de l'Union européenne, dans chaque cas, le graphique 2 montre que le poids des impôts sur les revenus et les bénéfices dépasse toujours celui des impôts sur les biens et services. Toutefois, en comparant le poids de l'utilisation des impôts sur les biens et services, on y constate que le Japon, le Québec et les États-Unis ont un ratio inférieur à la

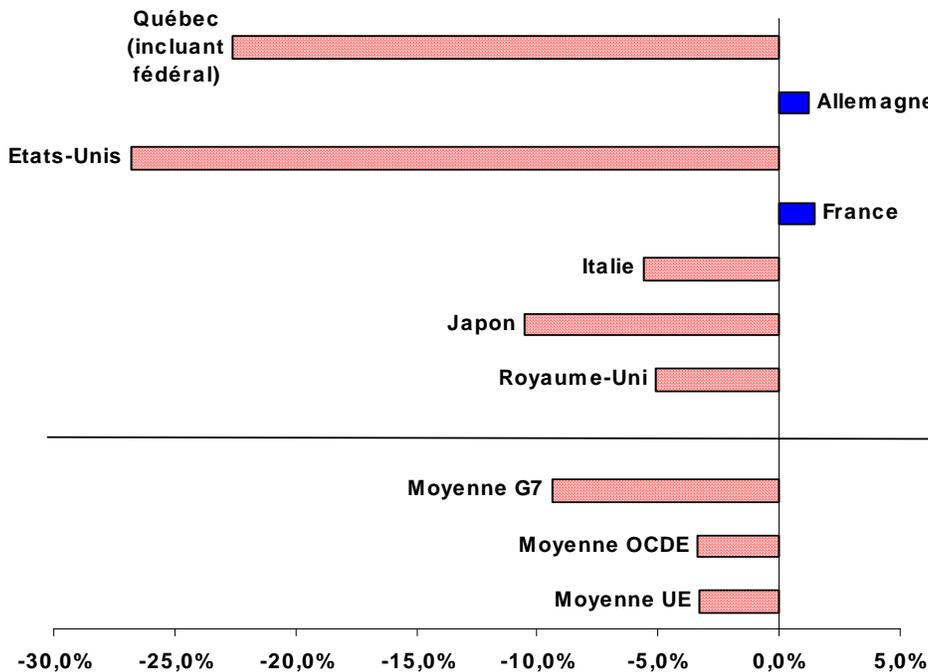
²⁹ À l'instar de Dahlby (2003), les données présentées dans le cadre de cette étude ne comparent pas uniquement l'impôt sur le revenu et la taxe à la consommation. Elles comparent plutôt l'impôt direct et l'impôt indirect. Étant donné que les taxes sur les biens et services sont d'une façon ou d'une autre une taxe à la consommation, elles nous permettent de nous informer sur l'importance de son utilisation.

moyenne des pays du G7 alors que le ratio de chacun des pays européens y est supérieur. Cependant, il faut porter une attention particulière à notre principal partenaire économique, les États-Unis, qui récolte deux fois et demie plus de recettes par les impôts sur le revenu et les bénéfices que par les impôts sur les biens et services.

Quoi qu'on en dise sur la suprématie de la taxation de la consommation par rapport à l'imposition des revenus et des bénéfices, le graphique 3 indique qu'uniquement la France et l'Allemagne, deux pays européens, utilisent légèrement plus les impôts sur les biens et services. À l'inverse, la moyenne des pays du G7, la moyenne de l'OCDE et même celle de l'Union européenne, montrent une utilisation supérieure des impôts sur le revenu et les bénéfices. Il n'en demeure pas moins que c'est au Québec et aux États-Unis qu'on retrouve le poids des impôts sur le revenu et les bénéfices le plus élevé sur le PIB.

Graphique 3

Comparaison internationale de l'écart entre la part des impôts sur les biens et services et la part des impôts sur le revenu et les bénéfices – année 2002



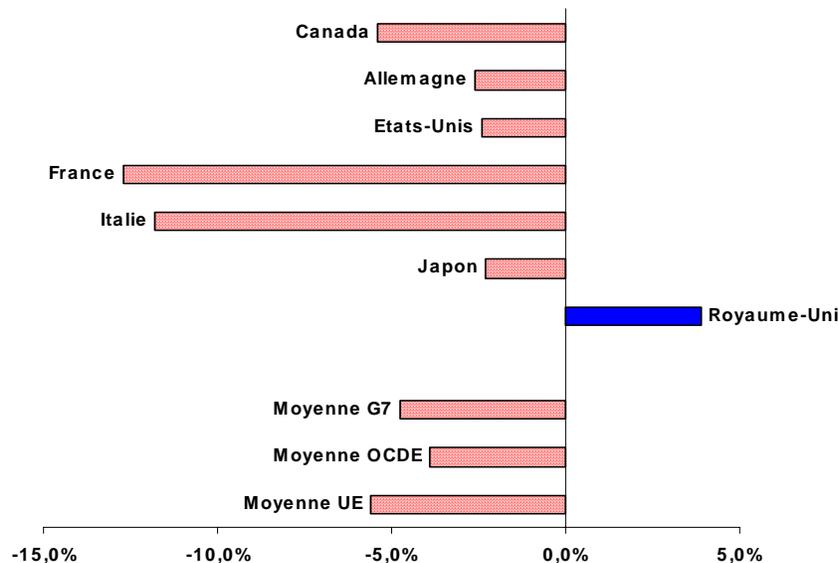
Sources : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, (2004).

Après avoir montré l'importance des impôts sur le revenu et les bénéfices au sein des différentes structures fiscales, analysons maintenant l'évolution de leurs dosages des impôts en comparant la part qu'occupent les impôts sur les biens et services dans les recettes fiscales en 2002 avec la part qu'ils occupaient en 1970.

D'abord, nous entendons souvent dire que les pays européens se sont engagés depuis plus de 30 ans dans une révision du dosage des impôts en réduisant les impôts sur le revenu et les bénéfices et en haussant les impôts sur les biens et services. Le graphique 4, en comparant les statistiques fiscales de 2002 à celles de 1970, indique plutôt une tendance à la réduction de l'importance relative des impôts sur les biens et services que ce soit au sein de l'Union européenne, de l'OCDE que du G7. En fait, parmi les pays du G7, seul le Royaume-Uni a vu le poids des impôts sur les biens et services augmenter.

Graphique 4

Comparaison internationale de l'évolution de la part des impôts sur les biens et services sur la structure des recettes fiscales – entre 1970 et 2002³⁰



Sources : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, (2004).

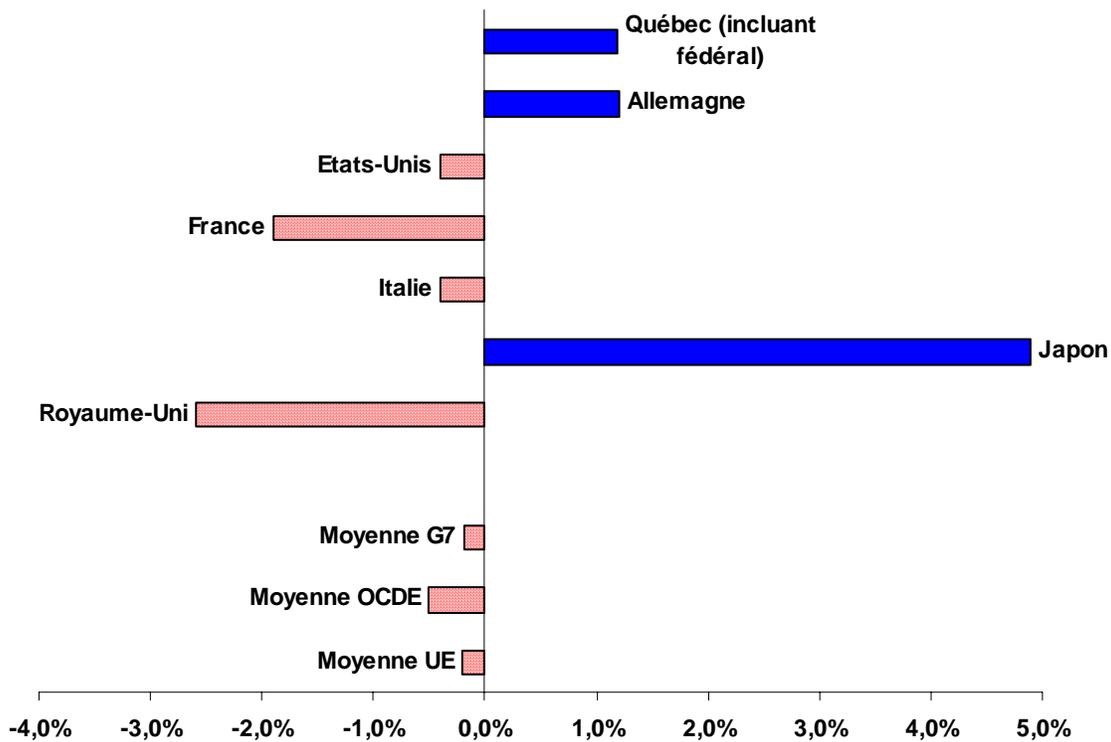
Le graphique 5 analyse, quant à lui, l'évolution du poids des impôts sur les biens et services sur les recettes fiscales entre 1995 et 2002. Le poids de ces impôts continuait de

³⁰ Faute de données disponibles, nous n'avons pas de données spécifiques pour le Québec.

diminuer en moyenne tant au sein de l'Union européenne et de l'OCDE que du G7. Il est donc difficile de dégager une tendance claire dans les dernières années puisque le poids des impôts sur les biens et services diminuait dans quatre pays du G7 et augmentait dans les trois autres.

Graphique 5

Comparaison internationale de l'évolution de la part des impôts sur les biens et services sur la structure des recettes fiscales – entre 1995 et 2002



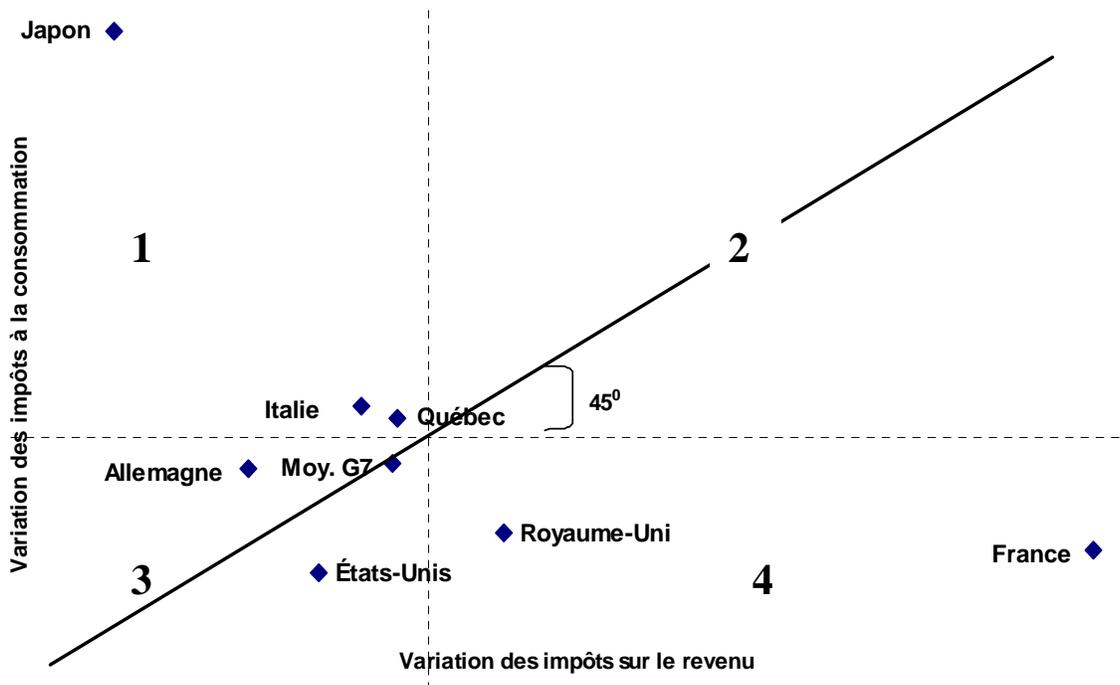
Sources : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, (2004).

Le Graphique 6 expose l'évolution du poids sur le PIB des impôts sur le revenu et les bénéfices et des impôts sur les biens et services. En comparant simultanément l'évolution de ces deux formes d'imposition, nous pouvons cibler les pays qui ont modifié le dosage de leurs impôts. Ainsi, plus un pays s'éloigne de la ligne diagonale, plus son dosage des impôts a été modifié. De plus, les pays qui se retrouvent dans la catégorie 1 du graphique ont modifié leur dosage des impôts en faveur des impôts sur les biens et services. On y retrouve notamment le Québec, l'Italie et le Japon. Cependant, les pays qui se retrouvent

dans la catégorie 4 du graphique, à savoir la France et le Royaume-Uni, ont, eux aussi, modifié leur dosage des impôts, mais en augmentant le poids des impôts sur le revenu et les bénéfiques et en réduisant le poids des impôts sur les biens et services.

Graphique 6

Comparaison internationale de l'évolution des impôts sur le PIB – entre 1995 et 2002



Sources : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, (2004).

Le tableau 2 expose les corrélations entre l'évolution des recettes fiscales et de ses principales composantes sur le PIB. À l'instar du graphique précédent, il est possible de voir les pays qui ont réalisé une révision de leur dosage des impôts. Cependant, ce tableau intègre un élément additionnel, en permettant de comparer l'évolution du poids des impôts et l'évolution du poids des recettes fiscales totales au cours de la période 1995 à 2002. Alors qu'il ne se dégage pas de lien entre l'évolution du poids des impôts sur les biens et services et la pression fiscale, il se dégage une corrélation positive entre la variation du poids des impôts sur le revenu et les bénéfiques et la pression fiscale. À l'exception de l'Italie, les données indiquent que lorsque la pression fiscale a augmenté

entre 1995 et 2002, les impôts sur le revenu et les bénéfices ont également augmenté. À l'inverse, au cours de la même période, les pays qui ont réduit leur pression fiscale ont tous réduit le poids des impôts sur le revenu et les bénéfices.

Ainsi, il ressort du tableau 2 que, sans égard au dosage des impôts, les pays qui s'attaquent à une réduction de leur pression fiscale procèdent tous par une réduction des impôts sur le revenu et les bénéfices. Il faut donc distinguer les pays qui révisent le dosage des impôts des pays qui réduisent simplement le poids de la fiscalité.

Tableau 2

Corrélation des variations des recettes fiscales sur le PIB – entre 1995 et 2002

| | Variation 2002 / 1995 | | |
|------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| | Pression fiscale | Impôts sur le revenu et les bénéfices | Impôts sur les biens et services |
| Québec (incluant le fédéral) | – | – | + |
| Allemagne | – | – | – |
| États-Unis | – | – | – |
| France | + | + | – |
| Italie | + | – | + |
| Japon | – | – | + |
| Royaume-Uni | + | + | – |
| Moyenne G7 | – | – | – |
| Moyenne OCDE | + | + | inchangé |
| Moyenne UE | + | + | inchangé |

Sources : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, (2004).

À la lumière de ces comparaisons avec les pays du G7, il est loin d'être évident qu'il se dégage une tendance internationale modifiant le dosage des impôts sur le revenu et les bénéfices vers les impôts sur les biens et services.

3. La pertinence de revoir le dosage des impôts en faveur de la taxation de la consommation

Tandis que le survol du système fiscal québécois montrait qu'au cours des dix dernières années, le dosage des impôts québécois a évolué en faveur d'une taxation accrue de la consommation au détriment de la taxation des revenus, la comparaison internationale montrait qu'il demeurait difficile de dégager une telle tendance.

Que les études soient empiriques ou normatives, aucun modèle universel, modèle qui serait valide pour tous pays en tout temps, n'est parvenu à s'imposer³¹. Conséquemment, il n'est pas possible de déterminer exactement comment l'agencement des impôts doit se faire. Par ailleurs, nous avons vu que toutes taxations influencent le travail, l'épargne et l'investissement. Cette influence est variable, dépendamment de la base taxée, de la structure des taux et du fardeau fiscal global³².

Cette absence de ligne directrice claire universellement applicable montre que la révision du dosage des impôts ne peut être présentée comme une solution magique. Par exemple, dans les pays où le poids de la fiscalité est élevé, une simple révision du dosage des impôts laissant inchangé le poids total des impôts, peut-elle avoir autant d'impact qu'on le souhaiterait. Malgré tout, cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à une révision du dosage des impôts, mais il faut toutefois, en contrepartie, réduire les attentes sur ses retombées positives.

À ce titre, quelques exemples illustrent des tentatives de révision du dosage des impôts.

Au cours des années 90, le Japon a procédé à une révision du dosage de ses impôts. Le pilier central de la réforme consistait à compenser une réduction de l'impôt sur le revenu

³¹ VASANTHI MOONSINGH PETER ET IAN A. KERR, (2001), « The Influence of Tax Mix and Tax Policy on Savings and Capital Formation in Developing Economies: A Survey », *Asia Pacific Development Journal*, vol. 8, no 1, p. 13.

³² Id.

par une majoration de 3 % à 5 % du taux de la TVA. Cette révision récente du dosage des impôts est la plus marquée des pays du G7 et elle est illustrée au graphique 6³³.

L'Angleterre de Margaret Thatcher a aussi procédé à une importante réforme du dosage des impôts en 1979. Le taux de base de l'impôt sur le revenu a été réduit de trois points de pourcentage pendant que le taux de la taxe sur la valeur ajoutée passait de 8 % à 15 %³⁴.

Au Canada, il est intéressant de se rappeler qu'en 1989 le projet initial de taxe sur les produits et services prévoyait se servir de l'instauration de celle-ci pour revoir, de façon modique, le dosage des impôts du gouvernement du Canada. Le taux de TPS initialement prévu était de 9 %. En contrepartie, le barème d'imposition de l'impôt sur le revenu aurait été revu à la baisse³⁵. Finalement, devant l'opposition suscitée par l'implantation de la TPS, le gouvernement canadien a plutôt opté pour le taux de 7 % et renoncé à diminuer l'impôt sur le revenu.

Le Québec aussi a déjà revu sa structure fiscale par une augmentation de la TVQ, une légère diminution du taux marginal de l'impôt québécois sur le revenu et l'implantation du régime d'imposition simplifié³⁶. En effet, dans son budget 1997-98, le ministre des Finances reconnaissait que l'impôt sur le revenu était surutilisé au Québec puisqu'il dépassait le niveau atteint dans tous les pays du G7³⁷. C'est dans ce contexte qu'il a proposé une réforme neutre sur le plan financier en relevant le taux de la TVQ d'un point de pourcentage, faisant passer le taux de 6,5 % à 7,5 %, pour financer une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers de près de 850 millions \$³⁸.

³³ *Supra*, p. 23.

³⁴ NEIL WARREN, (2004), *op. cit.*, note 17, p. 258.

³⁵ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, (1989), *Taxe sur les produits et services : vue d'ensemble*, p. 17.

³⁶ Aboli depuis.

³⁷ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, (1997), *Discours sur le budget 1997-98*, p. 13.

³⁸ *Id.*, p. 3.

3.1. Considérations quant à sa faisabilité

3.1.1. *Le point de départ*

La plupart des discussions portant sur les modifications à apporter en vertu de l'imposition optimale supposent que nous partions d'une feuille blanche et que tout doive se faire *de novo*. La réalité est toute autre, comme le souligne le président américain, Woodrow Wilson :

« [w]e shall deal with our economic system as it is and as it may be modified, not as it might be if we had a clean sheet of paper to write upon; and step by step we shall make it what it should be³⁹ ».

En pratique, il faut tenir compte de la situation qui prévaut et du fait que les changements réels sont lents et fragmentaires. En effet, les problèmes reliés à la taxation sont extrêmement complexes et les objectifs de politique fiscale entrent souvent en conflit⁴⁰.

Dans ce contexte, même s'il peut être souhaitable de revoir le dosage des impôts, il serait déraisonnable de croire qu'on peut obtenir le meilleur système fiscal du premier coup⁴¹. Il y a des avantages à avancer par petits pas, à la condition que l'objectif vers lequel on se dirige soit clair, accepté, et oriente chacun de ces petits pas.

3.1.2. *La période de transition*

Toute réforme du système fiscal fait des gagnants et des perdants. Les individus ont pris des décisions rationnelles en fonction du système fiscal antérieur et une réforme peut les avantager ou les désavantager. À cet égard, la question d'une révision prononcée du dosage des impôts peut poser certains problèmes quant à l'équité transitionnelle⁴².

³⁹ MARTIN FELDSTEIN, (1976), « On the theory of tax reform », *Journal of Public Economics*, vol. 6, n^{os} 1-2, p. 77.

⁴⁰ Pour plus de détails sur les objectifs de politique fiscale, voir section 1, *supra*, p. 4.

⁴¹ CHRISTOPHER HEADY, (1993), *op. cit.*, note 11, p. 18.

⁴² SLEMROD ET BAKIJA, (2000), *op. cit.*, note 15, p. 84

Si l'on exclut les héritages, la consommation et les revenus au cours d'une vie sont égaux. Toutefois, les individus consomment relativement tard dans la vie alors qu'ils gagnent leurs revenus relativement tôt⁴³. Cet accroissement du ratio consommation/revenu avec l'âge est à la source de ce problème d'équité transitionnelle que pose la révision prononcée du dosage des impôts. En effet, changer les règles du jeu en cours de partie constitue un problème si les individus ont pris leur décision en fonction des règles précédentes. Le passage d'un système fiscal axé sur l'impôt sur le revenu à celui axé sur la taxe à la consommation constitue un désavantage considérable pour ceux qui ont épargné toute leur vie et qui s'apprêtent à utiliser le fruit de leur épargne pour consommer. On peut voir une telle réforme comme une seconde taxation de la richesse accumulée par les individus⁴⁴.

Bien que cette question soit complexe, il serait possible de compenser ces individus par des clauses grands-pères pour effectuer une telle réforme. Toutefois, considérant la quantité d'épargne importante se trouvant dans les Régimes enregistrés d'épargne retraites (REÉR), cet argument de double imposition de la richesse accumulée ne serait peut-être pas aussi important qu'on le prétend. Ainsi, la révision du dosage des impôts taxerait davantage la consommation des retraités, mais en contrepartie l'imposition des retraits du REÉR ferait l'objet d'une taxation plus clémente.

D'autres voient la révision du dosage des impôts comme une possibilité pour stabiliser les recettes gouvernementales relativement au choc démographique qui s'annonce. Aussi, une telle révision permettrait-elle un accroissement des recettes pour financer l'augmentation des dépenses que provoquera ce choc?

En effet, l'inversion de la pyramide des âges constitue un défi de taille pour les finances gouvernementales. À ce sujet, la hausse des dépenses publiques, particulièrement en santé et en sécurité du revenu, est préoccupante. De plus, les recettes seront aussi affectées à la baisse par ce changement. En effet, on s'inquiète de l'augmentation

⁴³ NICOLAS MARCEAU, (1996), *op. cit.*, note 24, p. 45.

⁴⁴ NEIL WARREN, (2004), *op. cit.*, note 17, p. 267.

considérable du ratio de retraités par travailleur dans les années à venir. Au Québec, on prévoit que la part des personnes âgées dans la population atteindra 26,7 % en 2040 alors qu'elle se situait à 12,8 % en 2000⁴⁵.

La hausse des dépenses publiques induite par le vieillissement de la population devra être financée d'une manière ou d'une autre. Le poids de ce bouleversement doit-il uniquement reposer sur les futurs salariés? Une imposition excessive de leurs revenus aurait pourtant des conséquences néfastes sur l'offre de travail et indirectement sur la croissance économique. Bien qu'elle pose des problèmes d'équité transitionnelle, une révision du dosage des impôts pour répartir le poids du choc démographique peut donc être justifiée au nom de l'équité intergénérationnelle. Cet argument suppose que la génération qui s'apprête à quitter le marché du travail n'aurait donc pas assez contribué pour subvenir à ses besoins futurs.

3.1.3. Les scénarios extrêmes

Du simple point de vue de l'État, il semble assez évident qu'il soit préférable que ses recettes fiscales ne doivent pas dépendre d'une seule source de revenus. Étant donné que les sources de recettes gouvernementales doivent être diversifiées, il vaut mieux recourir à un dosage équilibré des impôts.

Du point de vue des contribuables, le système fiscal doit être stable afin de leur offrir une sécurité essentielle dans leur planification financière. À ce titre, les règles fiscales doivent être clairement connues, appliquées et établies de manière constante dans le temps. À ce titre, une révision du dosage des impôts, selon son ampleur, peut être perçue par les contribuables comme la première d'une série de modifications fiscales. Toute modification du dosage des impôts doit donc prendre en compte sa composition actuelle et être faite avec modération. Malgré tout, cela peut créer de l'incertitude pour les contribuables à propos de l'évolution de la structure fiscale.

⁴⁵ H. JACKSON ET C. MATIER, (2002), « Public finance implications of population ageing: an Update », Department of Finance, Economic and fiscal Policy branch, p. 6.

En 2002, Brian Mulroney a proposé l'élimination complète de l'impôt sur le revenu compensée par une majoration des taxes à la consommation⁴⁶. Certains élus américains font aussi périodiquement cette même proposition. Même s'il est théoriquement possible d'imaginer l'abolition de l'impôt sur le revenu et son remplacement par des taxes de vente plus élevées, il est loin d'être clair que cette solution radicale soit souhaitable. Devant la rigidité des besoins financiers du gouvernement, il est clair que le manque à gagner généré par l'abolition de l'impôt sur le revenu devrait être compensé par une hausse marquée de la TVQ. Pour l'année 2004-05, le gouvernement du Québec entend retirer 17 milliards \$ par l'impôt sur le revenu des particuliers et 9,3 milliards \$ par la TVQ⁴⁷. Si du jour au lendemain, il devait compenser les recettes générées par l'impôt sur le revenu, en gardant inchangé la structure de l'imposition de la consommation et le comportement des agents économiques, le taux effectif de la TVQ devrait passer de 8 % à 22,6 %⁴⁸. En y ajoutant la taxe sur les produits et services (TPS), le taux effectif d'imposition sur un bien et service taxable au Québec serait de 29,6 %. Est-il souhaitable d'abolir l'impôt québécois sur le revenu pour appliquer une TVQ à un taux frôlant les 30 % ?

Un tel revirement risquerait d'être problématique, par exemple à l'égard des personnes âgées ayant payé de l'impôt sur le revenu toute leur vie et à l'égard de l'évasion fiscale tel qu'il l'a été démontré préalablement⁴⁹. Ainsi, les retraités devraient utiliser leurs épargnes ayant déjà fait l'objet d'une taxation sur le revenu, pour payer une consommation actuelle majorée par l'imposition de la consommation. En ce qui concerne l'évasion fiscale, même si avec un taux de 15 % les taxes à la consommation ne posent pas de problèmes importants d'évasions fiscales, l'application d'un taux beaucoup plus

⁴⁶ Discours de Brian Mulroney prononcé devant le Association for Investment and Management Research, 13 mai 2002.

⁴⁷ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, (2004), *op. cit.*, note 28, p. 21.

⁴⁸ Bien que le taux de la TVQ soit de 7,5 %, son taux effectif est plutôt de 8 % puisque le taux de 7,5 % s'applique sur la valeur du bien ou du service auquel on ajoute la taxe sur les produits et services.

⁴⁹ JOSEPH A. PECHMAN, (1990), *op. cit.*, note 14, p. 14.

élevé pourrait inciter davantage les gens à tenter de le contourner⁵⁰. Dans ce contexte, certains ajoutent qu'étant donné que les différentes taxes ont des caractéristiques distinctes relativement à l'évasion, un assortiment naturel devrait se manifester⁵¹.

Puisqu'il ne semble pas opportun de procéder à un changement radical en éliminant l'imposition du revenu et en majorant d'autant l'imposition de la consommation et que nous considérons comme primordial de prendre en compte la situation fiscale qui prévaut actuellement, une approche hybride constitue la seule véritable avenue pour revoir le dosage des impôts.

En outre, la révision du dosage des impôts selon l'approche hybride permet que chacune des taxes soit appliquée à un niveau plus bas que dans le cas où il n'y aurait qu'une seule taxe. De cette façon, les contribuables auront tendance à s'y conformer. En effet, l'évasion fiscale se développe lorsque le taux d'une taxe est trop élevé⁵². De même, une réforme partielle provoquerait moins de bouleversements. Considérant que les deux taxes sont imparfaites, chacune de manière différente, cela suggère qu'elles doivent être utilisées en concomitance⁵³.

3.1.4. Des attentes réduites

En utilisant une approche hybride éliminant les changements radicaux et s'appuyant sur la situation actuelle, il ne faut pas avoir des attentes trop grandes à l'égard des impacts d'une révision du dosage des impôts. D'autant plus si le gouvernement veut collecter le même niveau de recettes fiscales et ne pas changer le fardeau fiscal d'aucun groupe de contribuables. En tenant pour acquis que les contribuables ne sont pas dupes, il faut s'interroger sur l'effet réel d'une révision du dosage des impôts où le gouvernement reprend d'une main ce qu'il donne de l'autre.

⁵⁰ HENRY J. AARON, WILLIAM GALE ET JAMES SLY, (1999), *op.cit.*, note 6, p. 250.

⁵¹ ROBIN BOADWAY, MAURICE MARCHAND ET PIERRE PESTIEAU, (1994), « Towards a theory of the direct-indirect tax mix », *Journal of Public Economics*, vol. 55, n° 1, p. 71.

⁵² *Id.*, p. 72-73.

⁵³ JAMES ALM, (1996), *op. cit.*, note 7, p. 130.

De plus, pour qu'une révision du dosage des impôts ait un effet significatif sur le barème d'imposition du revenu, il faudrait largement augmenter le taux de la taxation de la consommation. En effet, pour réduire l'impôt sur le revenu d'un seul point de pourcentage, il faudrait augmenter le taux de la taxe de vente de deux points de pourcentage⁵⁴. Ce ratio est confirmé par la révision du dosage des impôts en Angleterre où une réduction de trois points de pourcentage à l'impôt sur le revenu a nécessité une augmentation du taux de la TVA de sept points de pourcentage⁵⁵. Ainsi, en conservant ce ratio, il faudrait passer la TVQ de 7,5 % à 17,5 % afin de réduire le taux marginal de l'impôt sur le revenu de 5 %, faisant passer les taux du barème québécois d'une fourchette variant entre 16 % et 24 % à une fourchette variant de 11 à 19 %. Considérant que le taux effectif de la taxation de la consommation atteint déjà 15 % au Québec, une majoration de ce dernier d'un, deux ou trois points de pourcentage n'entraînerait qu'une réduction modique de l'impôt sur le revenu, donc peu d'impact sur le dosage des impôts.

3.2. Considérations à l'égard d'une révision des taxes à la consommation

Il est fréquent d'entendre que les taxes à la consommation sont des formes d'imposition régressives puisqu'elles frappent plus durement les contribuables à revenus modestes, et ce, même si en toute logique, les contribuables à revenus élevés consomment davantage que les contribuables à faibles revenus. Ce phénomène s'explique par le fait que ces derniers consacrent une plus large part de leurs revenus à la consommation. Partant du fait que plus le revenu d'un contribuable augmente plus sa capacité d'épargne augmente ainsi la part de ses revenus consacrée à la consommation diminue à mesure que son niveau de revenus s'élève.

Si l'on ne devait s'en tenir qu'au respect du principe d'équité, nous dirions qu'il faudrait abolir la taxation de la consommation. Cependant, bien que la « régressivité » de la TPS-

⁵⁴ NEIL WARREN, (2004), *op. cit.*, note 17, p. 262.

⁵⁵ Id.

TVQ soit vraie, celle-ci est réduite par la non-imposition de certains types de produits et services jugés « essentiels » tels les produits alimentaires de base et les loyers résidentiels. Or, il s'avère que ceux-ci accaparent une grande partie du budget des ménages à faibles revenus. De plus, un crédit de taxe basé sur le revenu et la taille du ménage indemnise également les contribuables à faibles revenus⁵⁶. Ces différents éléments font en sorte que la taxe à la consommation serait moins régressive qu'on ne le croît. À ce titre, rien n'empêche d'établir des taux de taxation à la consommation multiples dans l'optique de réduire les iniquités.

L'accroissement de la taxation à la consommation dans le dosage des impôts concerne des modifications possibles à trois éléments, à savoir : le taux d'application, l'étendue de l'assiette et la générosité du crédit.

3.2.1. Revoir le taux de la taxe à la consommation

Une première avenue possible, lorsque nous voulons revoir le dosage des impôts et augmenter le poids de la taxation de la consommation, est de hausser les taux d'imposition. Inévitablement, il faut se poser la question : quel taux maximal souhaitons-nous?

En vue de déterminer la fourchette des taux pour la taxe à la consommation, le tableau 3 permet une comparaison des taux en vigueur au Canada selon les différentes provinces, les taux applicables dans les états américains limitrophes ainsi que ceux de certains pays européens.

Au Canada, la taxation de la consommation connaît encore de grandes variations d'une province à l'autre. D'une part, le gouvernement fédéral applique sa taxe sur les produits et services au taux de 7 % sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, les provinces viennent compléter la taxation de la consommation par leurs propres taxes de vente. Le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick ainsi que Terre-Neuve ont mis en

⁵⁶ *Supra*, section 1.1.4, page 10.

place une taxe de vente sur la valeur ajoutée semblable à la TPS fédérale, avec un taux effectif de 15 %. Cinq autres provinces appliquent des taxes sur la vente de détail, dont le taux et la base d'imposition varient d'une province à l'autre. Alors que l'Alberta n'applique aucune taxe de vente provinciale, seule l'Ile-du-Prince-Édouard possède un taux effectif supérieur à celui du Québec.

Du côté des États-Unis, notons d'abord qu'il s'agit du seul pays de l'OCDE à ne pas appliquer une taxe sur la valeur ajoutée. Parmi les états américains limitrophes, bien que les états et les municipalités puissent taxer la consommation, les taux demeurent nettement plus bas qu'au Québec. En Europe, les taux normaux utilisés sont par ailleurs généralement supérieurs à ceux appliqués au Canada.

Est-ce que le Québec doit comparer son taux de taxe à la consommation avec ceux en vigueur en Europe ou doit-il plutôt diriger sa comparaison avec les provinces ou états limitrophes? Tel qu'il a été discuté précédemment, la mobilité de la consommation fait en sorte que le Québec doit demeurer concurrentiel par rapport à ses voisins à l'égard de la taxation de la consommation. Le tableau 3 illustre que son taux ne pourrait pas être énormément haussé puisqu'il figure déjà parmi les taux les plus élevés de la région.

Tableau 3**Comparaison internationale des taux de taxation de la consommation - 2004**

| Provinces canadiennes | Province | Fédéral | Effectif |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| Québec | 7,5% | 7% | 15% |
| Nouveau-Brunswick | 8% | 7% | 15% |
| Nouvelle-Écosse | 8% | 7% | 15% |
| Ile-du-Prince-Édouard | 10% | 7% | 17,7% |
| Terre-Neuve | 8% | 7% | 15% |
| Ontario | 8% | 7% | 15% |
| Saskatchewan | 6% | 7% | 13% |
| Manitoba | 7% | 7% | 14% |
| Alberta | 0% | 7% | 7% |
| Colombie Britannique | 7% | 7% | 14% |
| États américains⁵⁷ | État | local | Effectif |
| Maine | 5% | 0% | 5% |
| Massachusetts | 5% | 0% | 5% |
| Michigan | 6% | 0% | 6% |
| New York | 4,25% | 4,5% | 8,75% |
| Vermont | 6% | 1% | 7% |
| Pays Européens⁵⁸ | Taux réduit | Taux normal | |
| Allemagne | 7% | 16% | |
| France | 5,5% | 19,6% | |
| Italie | 10% | 20% | |
| Royaume-Uni | 5% | 17,5% | |
| Moy. Union européenne (15) | 8,9% | 19,6% | |

Outre ce facteur géographique, il faut également s'interroger sur la pertinence d'adopter un taux de taxe à la consommation élevé, par exemple de 35 %? Pour déterminer ce taux maximum, il faut donc chercher à établir un seuil de saturation à ne pas franchir. Au-delà de ce point, les risques d'évasion et de fraudes fiscales ne peuvent que croître. Déjà en 1966 la *Commission Carter* reconnaissait les risques d'évasion fiscale liés au taux de la taxe de vente en précisant qu'il fallait se rendre à l'évidence et qu'indiscutablement il y aurait davantage de problèmes à faire passer le taux de 13 à 15 % que de 5 à 7 %⁵⁹.

⁵⁷ http://www.taxadmin.org/fta/rate/sl_sales.pdf, consulté le 27 novembre 2004.

⁵⁸ <http://www.eic.ccip.fr/informations/tva/tva5.htm>, consulté le 27 novembre 2004.

⁵⁹ Cette commission a siégé pendant plus de 6 ans et a remis un rapport de près de 2 900 pages. Pour plus de détails à ce sujet, voir :

-COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ, (1966), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Canada, 2866 pages.

À l'égard du taux de la taxation à la consommation, dans l'optique de réduire les iniquités, il faut déterminer si nous ne souhaitons appliquer qu'un seul taux ou plutôt opter pour des taux multiples. À ce titre, parmi l'Union européenne (15 pays), tous les pays sauf un utilisent plus d'un taux de taxe sur la valeur ajoutée⁶⁰. Par exemple, la France utilise un taux super réduit de 2,1 %, un taux réduit de 5,5 % et un taux normal de 19,6 %. Ainsi, un taux différent selon le type de consommation, en visant les biens à la consommation dits de luxe avec un taux plus élevé, fait en sorte d'accroître la progressivité d'une taxe à la consommation. Cependant, de telles particularités impliquent une comptabilité différenciée sur les différents produits et services qui engendre des coûts de conformité accrus pour les entreprises mandataires.

3.2.2. Revoir l'assiette de la taxe à la consommation

Une autre avenue possible lorsque nous voulons revoir le dosage des impôts et augmenter le poids de la taxation de la consommation consiste à élargir l'assiette visée par la taxe.

Au Québec, le champ d'application de la TVQ est relativement large. Malgré cela, de nombreux biens et services demeurent exclus du régime normal de taxation. Pour l'année 2003, les recettes générées par la TVQ s'élèvent à 8,4 milliards \$⁶¹ alors que le manque à gagner lié à l'application du régime dérogatoire de TVQ⁶² représente plus de 2,2 milliards \$⁶³, soit plus de 26 % des recettes collectées.

Bien évidemment, les biens et services visés par des mesures d'exception complexifient l'administration et la conformité à la TVQ. Même si la détaxation des produits alimentaires découle d'objectifs louables visant à prendre en compte, d'une part, des conséquences négatives qu'aurait une taxe sur les aliments de base à l'égard des

⁶⁰ <http://www.eic.cciq.fr/informations/tva/tva5.htm>, consulté le 27 novembre 2004.

⁶¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, (2004), « *Comptes publics 2002-2003 – volume 1* », p. 43.

⁶² Pour plus de détails sur le régime dérogatoire, *supra*, p. 10.

⁶³ Pour le gouvernement du Québec, les résultats liés au calcul du manque à gagner doivent être considérés comme des estimations acceptables, mais non exactes. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, (2003), « *Les dépenses fiscales – édition 2003* », p. 25.

contribuables à faible revenu et, d'autre part, de l'opinion générale des contribuables selon laquelle les aliments de base ne doivent pas être taxés⁶⁴. Il n'en demeure pas moins que la sélection des produits détaxés a donné lieu à des interprétations subjectives.

À ce titre, les arachides salées sont taxées alors que celles non salées ne le sont pas. Pour les consommateurs, inévitablement, la distinction entre les denrées imposables et non imposables peut entraîner des iniquités basées sur leurs préférences. En effet, pourquoi taxer davantage un consommateur aimant mieux des arachides salées qu'un autre aimant mieux des arachides non salées. Jusqu'où voulons-nous altérer le choix de consommation?

Dans un souci de distinguer la consommation immédiate et la consommation à la maison, « la règle de six » a été établie. Ainsi, l'achat d'un beigne est taxable, mais l'achat de six ne l'est pas. Dans ce cas, le critère d'assujettissement n'est pas basé sur la nature du produit, mais plutôt sur sa quantité. Autre exemple, les yogourts en format individuel sont taxables, mais lorsqu'on regroupe les formats individuels, ils deviennent non taxables. Un dernier exemple basé sur les formats, l'eau de source embouteillée est assujettie à la taxe sur des formats inférieurs à 500 ml, mais exemptée de taxation sur des bouteilles dont la quantité excède 500 ml.

Pour les producteurs de certains produits faisant l'objet de traitement différencié, nous ne pouvons nous surprendre de voir la modification de leur production et l'apparition de nouveaux formats. Il en ressort clairement que toutes règles basées arbitrairement sur une quantité ne peuvent pas résister à l'adaptation des producteurs.

Pour les entreprises chargées de percevoir la taxe, elles doivent tenir une comptabilité distinguant les biens et les services assujettis à la taxe de ceux qui ne le sont pas. Dans le cas d'un commerce vendant des biens de nature similaire ou pour lesquels le statut d'assujettissement se modifie en raison des quantités, le système informatique de caisse

⁶⁴ *Id.*, p. 147.

doit être en mesure de prendre en compte tous les cas d'exceptions. Nécessairement, il en résulte une augmentation des coûts de conformité. De plus, il ne faut pas sous-estimer les risques d'erreurs coûteuses dues au caractère répétitif des transactions. Prenons l'exemple d'un supermarché, son système de caisse doit être en mesure de distinguer et d'appliquer la taxe différemment selon la quantité de yogourt qu'achète le consommateur. Supposons qu'en toute bonne foi de la part du commerçant, le système de caisse se trompe et n'applique pas la taxe sur les ventes de yogourt individuel. Lorsqu'arrive le vérificateur du fisc, la mauvaise application de la taxe s'est produite à répétition. Dans un tel cas, le commerçant doit payer de sa poche un montant qu'il a simplement omis de percevoir à titre de mandataire du gouvernement. Ainsi, la simple erreur de programmation sur la vente d'un yogourt individuel peut lui coûter une cotisation de plusieurs centaines de milliers de dollars. Il en ressort clairement que la perte de simplicité de la taxe augmente les coûts de conformité des contribuables ainsi que les coûts de gestion pour l'État.

Enfin, il est facile de concevoir que les biens et services visés par des mesures d'exception entraînent une érosion des recettes fiscales. Par ailleurs, la rigidité des besoins financiers gouvernementaux nécessite l'utilisation d'un taux d'imposition plus élevé pour maintenir le niveau de recettes fiscales souhaité. Cette situation peut plonger le gouvernement dans un circuit paradoxal : les mesures d'exception entraînent l'application d'un taux d'imposition plus élevé alors que le taux d'imposition élevé accroît la nécessité de mettre en place des mesures d'exception.

Dans le cadre d'une révision du dosage des impôts en faveur d'une imposition accrue de la consommation, compte tenu des limites imposées par une augmentation du taux de la TVQ, il faudrait donc songer à élargir l'assiette de la taxe. Par exemple, le seul ajout des produits alimentaires de base dans le champ d'application de la TVQ rapporterait 882 millions \$ de plus⁶⁵. Même si le niveau de consommation des produits alimentaires de base ne varie pas proportionnellement avec l'accroissement du revenu, il ne fait toutefois aucun doute que les contribuables à revenus élevés bénéficient autant de

⁶⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, (2003), *op. cit.*, note 63, p. 55.

l'exonération des produits alimentaires de base que les contribuables à faibles revenus. Toutefois, la majoration du crédit remboursable de la taxe de vente serait nécessaire puisque ces nouveaux assujettissements frapperaient plus durement les contribuables à faibles revenus. Malgré la hausse de cette mesure compensatoire, la faisabilité politique demeure étroitement liée à la capacité de renverser l'opinion générale selon laquelle les aliments de base ne doivent pas être taxés.

3.2.3. Revoir le crédit remboursable de la taxe de vente

Pour réduire le caractère régressif de la taxation à la consommation, les gouvernements canadiens et québécois ont mis en place des crédits de taxe de vente dès l'instauration de la TPS et la TVQ. L'objectif de ces crédits vise à compenser les contribuables à faibles revenus à l'égard du fardeau fiscal additionnel découlant de l'implantation de la TPS-TVQ. La valeur de ces crédits est établie en fonction du revenu et de la taille des ménages. En allégeant le poids des taxes de vente pour les contribuables à faibles revenus, ce crédit augmente l'équité des taxes à la consommation.

Puisque ces crédits existent déjà, il faut s'interroger afin de déterminer si une augmentation de ces derniers ne permettrait pas de réduire le caractère régressif des taxes à la consommation. Tel que mentionné, il est permis de croire à la supériorité de ces crédits sur les exonérations sur certains biens et services jugés essentiels dans un contexte d'élargissement de l'assiette des taxes à la consommation. Dans un même ordre d'idées, certains auteurs ont démontré que la plupart des biens sont consommés en plus grandes quantités par les contribuables à revenus élevés. Ainsi, les contribuables à faibles revenus bénéficieront davantage d'un crédit remboursable de taxe de vente que d'une exonération sur certains produits spécifiques. En effet, comme les contribuables à revenus élevés consomment davantage, alors ils bénéficient d'autant d'une baisse du niveau de taxation⁶⁶. C'est donc dire que le crédit de taxe de vente est favorable à une série d'exonérations en matière d'équité.

⁶⁶ CHRISTOPHER HEADY, (1993), *op. cit.*, note 6, p. 34.

Cependant, le crédit de taxe de vente ainsi que son éventuelle majoration doivent affecter le moins possible les taux implicites d'imposition. En effet, une majoration trop forte du crédit de la taxe de vente risque d'augmenter les taux implicites d'imposition applicables aux contribuables à faibles revenus et donc de nuire à l'incitation au travail.

Enfin, la perte de progressivité du système fiscal induite par une révision du dosage en faveur de la taxe à la consommation est-elle véritablement problématique si elle est compensée du côté des dépenses étatiques? À ce sujet, plusieurs économistes s'entendent sur le fait que la majeure partie de la redistribution se fait du côté des dépenses et non des revenus⁶⁷. Conséquemment, c'est bien du côté de l'augmentation du crédit qu'il faudrait regarder pour diminuer le caractère régressif des taxes à la consommation⁶⁸.

⁶⁷ BEV BAHLBY, (2003), *op. cit.*, note 20, p. 98.

⁶⁸ *Id.*, p. 27-28.

Conclusion

Les gouvernements utilisent différentes assiettes fiscales pour financer leurs dépenses. Toutefois, le poids relatif quant à l'utilisation de chacune de ces assiettes diffère d'un pays à l'autre. Bien qu'il soit difficile de dresser la composition des différents types d'impôts et de taxes à l'intérieur d'une structure fiscale qui se voudrait idéale, il n'en demeure pas moins qu'au Québec des voix s'élèvent pour une révision du dosage des impôts en faveur de la taxe à la consommation au détriment de l'impôt sur le revenu.

La taxe à la consommation, par son absence de progressivité, encouragerait davantage les individus à accroître leurs offres de travail comparativement à l'impôt sur le revenu. De plus, l'impôt sur le revenu qui s'applique sur les rendements de l'épargne serait aussi un frein de la croissance économique. Un autre avantage en faveur de la taxe à la consommation est qu'elle serait moins propice à l'évasion fiscale.

De tels avantages ont-ils orienté les politiques fiscales du Québec et des différents gouvernements occidentaux? Il s'avère qu'au cours des dix dernières années le Québec a révisé son dosage des impôts puisque l'impôt sur le revenu des particuliers a diminué par rapport aux recettes totales alors qu'au contraire, l'importance de la taxe à la consommation a augmenté. Malgré tout, le Québec utilise encore beaucoup plus l'impôt sur le revenu et les bénéfices par rapport à l'impôt sur les biens et services que les pays de l'OCDE.

Cependant, cette différence n'est pas due à une tendance récente puisque les pays de l'OCDE ont en moyenne plutôt réduit la part de l'impôt sur les biens et services dans leurs recettes fiscales. Plus précisément, on ne constate aucune tendance se dégageant des pays du G7 entre 1995 et 2002 quant à une modification du dosage des impôts sur le revenu et les bénéfices vers les impôts sur les biens et services. Ainsi, la structure fiscale de chacun des pays apparaît avant tout comme le résultat d'une longue évolution historique de la fiscalité plutôt qu'un choix récent dégageant une tendance à ce sujet. De

plus, on constate que l'aspect régional est important puisque les pays européens utilisent davantage l'imposition de la consommation alors qu'en Amérique du Nord, on privilégie l'imposition des revenus.

De telles observations doivent être prises en compte lorsque vient le temps d'analyser la pertinence de revoir le dosage des impôts vers la taxe à la consommation. D'abord, il est bien possible que l'évolution récente de la structure fiscale dans le pays de l'OCDE reflète un choix éclairé des gouvernements de vouloir maintenir le degré de progressivité en tenant compte des coûts en matière d'efficacité.

Quoi qu'il en soit, la condamnation du caractère régressif de la taxe à la consommation doit être modérée, car plusieurs auteurs ont démontré que c'est autant du côté des dépenses que la redistribution de la richesse doit être faite que par le système d'imposition. Aussi, les crédits de taxe de vente réduisent le caractère régressif des taxes à la consommation.

Il n'en demeure pas moins que si au nom de la croissance économique, le gouvernement décide de réduire le degré de progressivité du système fiscal, une réforme à même l'impôt sur les revenus, incluant la détaxation des produits de l'épargne, pourrait avoir les mêmes résultats qu'un déplacement de la structure fiscale vers la taxation de la consommation. Mais qu'en est-il des avantages d'une révision du dosage sur l'épargne? Un consensus est établi sur l'importance de l'épargne et de l'investissement pour la croissance économique. Il est vrai qu'imposer les revenus provenant de l'épargne ne peut que la réduire. Toutefois, on remarque que le niveau d'imposition aurait peu d'effets sur l'épargne. Cette faible sensibilité de l'épargne nous force ainsi à réviser nos attentes à la baisse quant aux bienfaits d'une révision du dosage des impôts à cet égard. Par ailleurs, une simple révision du dosage des impôts, sans une baisse du poids total des impôts, ne peut changer significativement le comportement des agents économiques.

De plus, bien que la taxe à la consommation soit moins sujette à l'évasion et aux fraudes fiscales, il n'en demeure pas moins qu'une approche modérée est la meilleure façon

d'empêcher de tels comportements à grande échelle, compte tenu de la proximité de certaines provinces et États américains limitrophes. Enfin, la question de l'équité transitionnelle favorise aussi une réforme en douceur de la structure fiscale afin de ne pas surtaxer la consommation d'une génération qui a payé de l'impôt sur le revenu pendant une longue période.

À notre avis, si les autorités veulent aller de l'avant avec un projet de révision du dosage des impôts en faveur de la taxe à la consommation, ils doivent le faire modérément et alors ses impacts le seront tout autant. En effet, on remarque que la position géographique du Québec fait en sorte qu'il ne peut hausser drastiquement son taux de taxe à la consommation puisqu'il figure déjà parmi les plus élevés de la région. Dans ce contexte, il est peu probable que le taux actuel de la TPS-TVQ de 15 % puisse être haussé de plusieurs points de pourcentage. Une solution de remplacement à la hausse du taux général de la taxe à la consommation serait la mise en place de taux multiples, comme c'est notamment le cas dans la plupart des pays de l'Union européenne. Bien que l'application d'un second taux sur des produits spécifiques augmente l'équité de la taxation de la consommation, la sélection des biens et services visés par ce taux majoré n'est pas aussi facile qu'il ne paraît, si l'on souhaite recueillir des recettes fiscales significatives permettant une révision du dosage des impôts.

Puisque le taux de la taxation de la consommation ne peut être augmenté significativement, l'élargissement de l'assiette constitue une avenue à privilégier pour accroître les recettes provenant de la taxe à la consommation. En effet, l'abolition des mesures d'exception sur certains biens et services permettrait d'accroître les recettes. Par exemple, l'exonération des produits alimentaires de la TVQ génère un manque à gagner de près de 900 millions \$. Toutefois, il va de soi que tout élargissement de l'assiette de la TVQ par l'ajout de biens et services doit nécessairement être jumelé à la majoration du crédit remboursable de la taxe de vente du Québec, puisque ces exemptions visent à ne pas taxer la consommation de base des contribuables les moins nantis.

Bibliographie

MONOGRAPHIES ET RECUEILS

AARON, H. J., GALE, W. ET SLY, J., « The Rocky Road to Tax Reform » dans AARON, H. J. ET REISHAUER, R. D., *Setting National Priorities : The 2000 Election and Beyond*, The Brookings Institution, 1999.

DAHLBY, B., « Restructuring the Canadian Tax System by Changing the Mix of Direct and Indirect Taxes » dans un recueil présenté par GRUBEL, H.G., *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity*, Fraser Institute, 2001.

DUCLOS, J.-Y. ET GINGRAS, J., *Mixing It Up: Directions for Federal Tax Reform*, C. D. Howe Institute, 1999.

GENTRY, W. M., « *Optimal Taxation* » dans CORDES, J. J., EBEL, R. D., ET GRAVELLE, J. G., *Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Urban Institute, 1999.

LORD, G., SASSEVILLE, J., BRUNEAU, D., ET FRIEDLANDER, L., *Les principes de l'imposition au Canada*, 13e édition, Wilson & Lafleur, 2002.

MARCEAU, N., *L'incidence des impôts et des taxes*, Les publications du Québec, 1996.

MILL, J.S., *Principles of Political Economy*, University of Toronto Press, 1977.

SLEMROD, J., ET BAKIJA, J. M., *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, MIT Press, 2000.

SMITH, A., *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Gallimard, 1776.

VALLÉE, ANNIE, *Les systèmes fiscaux*, Paris, Éditions du Seuil, 2000.

VEDDER, R. K., ET GALLAWAY, L. E., *Some Underlying Principles of Tax Policy*, A Joint Economic Committee Study, 1998.

VOLKERING, B., ET DE HAAN, J., *Political and Institutional Determinants of the Tax Mix: An Empirical Investigation for OCDE Countries*, Research report 99E05: Research institute SOM, University of Groningen, 1999.

WAREN, N., *Tax: Facts Fiction and Reform*, Australian Tax Research Foundation, 2004.

WINER, S. L., ET HETTICH, W., *Information, Co-ordination and Tax Policy Making*, Carleton University, 1998.

ARTICLES DE PÉRIODIQUES

ALM, J., « What is an “Optimal” Tax System? », (1996), *National Tax Journal*, vol. 49, n° 1, pages 117-133.

ALM, J., ET BARRETO, R. A., « Corruption, Optimal Taxation and Growth », (2003), *Public Finance Review*, vol. 31, n° 3, pages 207-240.

ATKINSON, A. B., ET STIGLITZ, J.E., « The design of tax structure », (1976), *Journal of Public Economics*, vol. 6, n° 1-2, pages 55-75.

BOADWAY, R., MARCHAND, M., ET PESTIEAU, P., « Towards a theory of the direct-indirect tax mix », (1994), *Journal of Public Economics*, vol. 55, no 1, pages 71-88.

DEL MAR RACIONERO, M., « Optimal Tax Mix with Merit Goods », (2001), *Oxford Economic Papers*, vol. 53, pages 628-641.

FELDSTEIN, M., « On the optimal progressivity of the income tax », (1973), *Journal of Public Economics*, vol. 2, n° 4, pages 357-376.

FELDSTEIN, M., « On the theory of tax reform », (1976), *Journal of Public Economics*, vol. 6, n° 1-2, pages 77-104.

FORTIN, P., « Less Taxes and Better Taxes: Principles for Tax Cuts and Tax Reform », (2000), *Canadian Tax Journal*, vol. 48, n° 1, pages 92-100.

FREEBAIRN, J., « Changing the Tax Mix », (1999), *The Australian Economic Review*, vol. 32, n° 6, pages 315-326.

HEADY, C., « Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy: A Survey », (1993), *Institute for Fiscal Studies*, vol. 14, n° 1, pages 15-41.

HY, R. J., « The future of the state personal income tax », (2000), *Public Administration Quarterly*, vol. 24, n° 1, pages 4-24.

MIRRLEES, J.A., « Optimal tax theory: A synthesis », (1976), *Journal of Public Economics*, vol. 6, n° 4, pages 327-358.

PECHMAN, J. A., « Why We Should Stick with the Income Tax », (1990), *The Brookings Review*, vol. 8, n° 2, pages 9-19.

PETER, V. M., ET KERR, I. A., « The Influence of Tax Mix and Tax Policy on Savings and Capital Formation in Developing Economies: A Survey », (2001), *Asia Pacific Development Journal*, vol. 8, n^o 1, pages 13-40.

RAMSEY, F. P., « A Contribution to the Theory of Taxation », (1927), *Economic Journal*, vol. 37, pages 47-61.

ROSEN, H. S., « A methodology for evaluating tax reform proposals », (1976), *Journal of Public Economics*, vol. 6, n^{os} 1-2, pages 105-121.

SANDMO, A., « Optimal taxation: An introduction to the literature », (1976), *Journal of Public Economics*, vol. 6, n^{os} 1-2, pages 37-54.

SLEMROD, J., « Optimal Taxation and Optimal Tax Systems », (1990), *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n^o 1, pages 151-178.

SMART, M., « Reforming the Direct-Indirect Tax Mix », (2002), *International Finance and Public Finance*, vol. 9, pages 143-155.

PUBLICATIONS OFFICIELLES

CANADA, COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Ottawa, 1966.

CANADA, HARRIET, J., ET MATIER, C., *Public finance implications of population ageing: an Update*, Department of Finance, Economic and Fiscal Policy Branch, 2002.

CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, *Taxe sur les produits et services : vue d'ensemble*, 1989.

QUÉBEC, INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), *Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec*, édition 2003, 2004.

QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, Les publications du Québec, 1996.

QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *Discours sur le budget 1997-98*, mars 1997.

QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *Les dépenses fiscales – édition 2003*, 2003.

QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *Synthèse des opérations financières – 2e trimestre*, septembre 2004.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Statistique des recettes publiques – 1965-2003*, 2004.