



Les cahiers de
l'Institut économique
de Montréal

Collection « Fiscalité »

NORMA KOZHAYA

économiste
Institut économique de Montréal

Les bienfaits économiques d'une réduction de l'impôt sur le revenu

MARS 2004

s de cotisa



:
ntions au RRQ requ
on au FSS :
au Régime d'assu
Québec :



Président du conseil : Adrien D. Pouliot

Président : Michel Kelly-Gagnon



L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Les dons permettant à l'IEDM de poursuivre ses activités sont déductibles de l'impôt sur le revenu au Québec et au Canada. L'Institut jouit en effet du statut d'organisme de bienfaisance au sens de la loi et peut donc émettre des reçus pour fins d'impôt.

Abonnement annuel aux Cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal : 68 \$.



Institut économique de Montréal

6418, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
H2S 2M2 Canada

Téléphone : (514) 273-0969

Télécopieur : (514) 273-0967

Courriel : info@iedm.org

Site Web : www.iedm.org



Les opinions de l'auteur de la présente étude ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La publication de la présente étude n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou les membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.



Coordination de la production : Varia Conseil
Couverture, maquette et mise en page : Guy Verville

© 2004 Institut économique de Montréal

ISBN 2-922687-14-7

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2004
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

Norma Kozhaya
économiste,
Institut économique de Montréal

Les bienfaits économiques d'une réduction de l'impôt sur le revenu

Cahier de recherche • Collection « Fiscalité »
Mars 2004



Institut économique

de Montréal

Table des matières

Avant-propos.....	3
Résumé/Executive Summary.....	5
1. Introduction.....	7
2. Le fardeau fiscal au Québec.....	8
2.1. Évolution de la situation fiscale.....	8
2.2. Fardeau de la fiscalité.....	8
3. Ça ne profiterait qu'aux riches ?.....	10
3.1. La notion de progressivité.....	10
3.2. La progressivité au Québec.....	10
3.3. L'expérience américaine.....	11
4. L'objection des recettes fiscales et de l'équilibre budgétaire.....	13
4.1. Impact sur l'efficacité et la croissance économiques.....	13
4.2. Impact sur le revenu imposable.....	14
4.3. Courbe de Laffer, recettes et déficit.....	14
4.4. L'expérience américaine.....	15
4.5. L'expérience ontarienne.....	17
5. Conclusion: une solution gagnante.....	19
6. Bibliographie.....	21

Avant-propos

Le débat sur les baisses d'impôt est faussé par de nombreux mythes. Par exemple, on demande souvent « Comment va-t-on financer les réductions d'impôt ? », comme s'il s'agissait d'une dépense. Pourtant, une baisse d'impôt permet tout simplement aux contribuables de conserver une plus grande part du fruit de leur travail. Il n'y a pas de « coût » à cela, sauf dans l'esprit des politiciens interventionnistes, des fonctionnaires et des bénéficiaires de la manne étatique, qui ont tous intérêt à ce que le gouvernement dépense le plus possible.

Qui plus est, réduire l'impôt sur le revenu des particuliers, et notamment les taux marginaux les plus élevés, comporte des avantages économiques certains. Comme l'explique Norma Kozhaya dans ce *Cahier de recherche*, tout le monde bénéficie de la croissance économique qui s'ensuit. Il est également faux de croire qu'une diminution du fardeau fiscal met en péril l'équilibre des finances publiques : au contraire, les expériences historiques montrent bien que les recettes des gouvernements continuent d'augmenter suite à une réduction du fardeau fiscal, et que cette dernière peut s'autofinancer.

Il ne s'agit pas non plus de favoriser les « riches » en leur permettant de garder égoïstement une plus grande part de leurs revenus, un argument à saveur populiste qui fait fi de la réalité. L'une des données les plus révélatrices de la présente recherche est que malgré la croyance populaire voulant que le Québec soit une société plus égalitaire, les riches Québécois paient en fait une proportion moins grande des recettes totales de l'impôt sur le revenu que les riches Ontariens. La raison ? Notre système fiscal, le plus lourd en Amérique du Nord, décourage l'accumulation de richesse et ralentit l'accession à des revenus supérieurs. En d'autres termes, nous avons moins de riches qu'ailleurs, qui paient donc moins d'impôts. C'est la classe moyenne qui écope en bout de ligne. La solution à ce problème n'est pas d'imposer encore plus les riches, mais bien d'imposer *plus de riches*.

Si l'on suit ce débat dans les médias, on a l'impression qu'il y a un consensus sur la nécessité de reporter les baisses d'impôt, parce que la situation actuelle ne nous le permettrait pas. C'est ce que prétendent la plupart des groupes de pression qui s'expriment, prétendument au nom de la population. Et pourtant, selon un sondage Léger Marketing commandé par l'Institut économique de Montréal et dévoilé le 29 janvier dernier, ce sont 70 % des Québécois qui souhaitent que le nouveau gouvernement du Québec respecte ses engagements électoraux concernant les réductions d'impôt. Cet appui est encore plus marqué chez les travailleurs syndiqués, qui se disent

à 75 % en faveur des réductions d'impôt.

Ce *Cahier de recherche* s'appuie sur la science économique et sur les expériences historiques pour expliquer ce qu'une majorité de Québécois comprend intuitivement.

J'espère que ceux qui s'intéressent à ce débat y trouveront matière à réflexion.



Michel Kelly-Gagnon
Président
Institut économique de Montréal

Les bienfaits économiques d'une réduction de l'impôt sur le revenu

Résumé

L'objet de ce *Cahier de recherche* est d'évaluer le fardeau fiscal des Québécois et d'analyser l'impact économique qu'entraîneraient des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers, suite à la promesse du gouvernement québécois de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers « de 1 milliard de dollars par année pendant cinq ans ».

Les Québécois sont les contribuables les plus taxés en Amérique du Nord. Le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu des particuliers est plus élevé au Québec que dans toute autre province, et il frappe les contribuables québécois à partir de revenus relativement bas, soit 53 405 \$. En fait, le taux marginal maximum est atteint plus vite au Québec que partout ailleurs dans les pays du G-7. La réforme promise par le gouvernement corrigerait cette situation si elle réduisait les taux marginaux du tiers.

Il est faux de prétendre qu'une réforme fiscale qui réduirait les taux marginaux de l'impôt sur le revenu avantagerait surtout les « riches ». En fait, les riches contribuent davantage à l'impôt sur le revenu en Ontario, où les taux marginaux sont plus faibles. Le système fiscal québécois décourage en effet l'accumulation de richesses. Il y a presque deux fois plus de « riches » en proportion de la population totale en Ontario qu'au Québec, et ces riches contribuent aux recettes de l'impôt sur le revenu deux fois plus que les riches québécois. De même, la réforme fiscale de Ronald Reagan, qui, dans les années quatre-vingt, avait réduit les taux marginaux de 25 % et plus, s'est traduite par un accroissement de la part de l'impôt sur le revenu payé par les riches.

Il n'est pas vrai non plus que ce genre de réforme fiscale remettrait en cause les objectifs d'équilibre budgétaire du gouvernement. Une réduction des taux stimulerait la production et les revenus actuels (le PIB) ainsi que la croissance économique future. En appliquant au Québec des estimations américaines, on peut prévoir qu'une réduction du tiers des taux marginaux québécois ajouterait un peu plus de 1 % au PIB actuel et

Executive summary

This *Research Paper* aims to evaluate Quebecers' fiscal burden and to analyze the expected economic impact of a reduction in personal income tax, following the Quebec government's promise to reduce personal income tax by "\$1 billion a year over the next five years."

Quebecers are the most heavily taxed citizens in North America. The top marginal personal tax rate is higher than in any other province, and hits the Quebec taxpayer beginning at the relatively low income of \$53 405. In fact, the top marginal rate is reached faster in Quebec than in any of the G-7 countries. The promised reduction could correct this situation by reducing marginal rates by one third.

The claim that lower marginal rates would benefit only "the rich" is demonstrably false. In fact, the rich support a larger share of personal income tax revenues in Ontario, where marginal rates are lower. Quebec's fiscal regime discourages the accumulation of wealth. In Ontario there are almost twice as many "rich" people in proportion to the total population as there are in Quebec, and they contribute twice as much to personal income tax revenues in proportion to "rich" Quebecers. Similarly, Ronald Reagan's tax reform in the early '80s, which reduced marginal rates by 25% and more, led to a large increase in the tax share of the rich.

The claim that such a tax reform would compromise the government's goal of balancing the budget is also false. Reducing marginal rates would push up production and revenues (i.e., GDP), and generate future economic growth. If we apply American estimates to Quebec, we can expect that cutting provincial marginal income tax rates by a third would add 1% to current GDP and 0.22% to its long-term annual growth rate.

The Laffer Curve is based on well-documented evidence that taxpayers with decreasing marginal rates are less likely to avoid paying taxes (legally or illegally). A marginal rate cut is (at least partially) self-financing because the tax base



Les bienfaits économiques d'une réduction de l'impôt sur le revenu

augmenterait de 0,22 % son taux de croissance annuel à long terme.

Si l'on ajoute à cela la constatation que les contribuables qui voient leurs taux marginaux diminuer font moins d'efforts pour éviter l'impôt (légalement ou illégalement), on obtient un « effet Laffer » : une réduction des taux s'auto-finance (au moins en partie) par l'élargissement de l'assiette fiscale, surtout parmi les plus riches.

Une étude économétrique récente montre que c'est ce à quoi on pourrait s'attendre au Québec : en haut de l'échelle des revenus, l'augmentation du revenu imposable ferait plus que compenser pour la réduction des taux. C'est du reste ce qui s'est produit aux États-Unis après la réforme fiscale du président Kennedy et celle du président Reagan : la croissance économique s'est accélérée, et les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers ont augmenté au lieu de diminuer. La même chose s'est produite en Ontario après la réforme fiscale lancée par Mike Harris en 1996 (qui s'est soldée par une réduction des taux marginaux de 20 % ou plus) : durant les cinq premières années, les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers ont connu une croissance réelle de 14,5 %.

Il est donc primordial pour la prospérité future du Québec que le gouvernement tienne sa promesse de réforme fiscale. La réduction des taux marginaux est la méthode de choix, autant du point de vue de la répartition du fardeau fiscal que du point de vue de l'équilibre budgétaire. En réduisant du tiers toute l'échelle des taux, y compris le taux maximum, on pourrait financer une partie de la réduction du fardeau fiscal de la classe moyenne avec l'augmentation relative de la contribution des plus riches.

Il est temps de lancer une vraie réforme fiscale au Québec.

increases, especially among the highest income earners.

A recent econometric study shows that this is indeed what we could expect in Quebec, i.e., the increase in taxable income at the top of the income scale would more than compensate for the lower rates. This was observed in the United States after the Kennedy and Reagan reforms: economic growth accelerated and personal income tax revenues increased rather than decreased. The same happened in Ontario after Mike Harris's 1996 tax reform, which cut marginal rates by 20% or more: during the five years that followed, revenues from personal income taxes grew by 14.5% in real terms.

It is thus important for Quebec's future prosperity that the government honour its tax reform promise. Cutting marginal rates is the best route both in terms of tax-burden distribution and balancing the budget. By cutting the whole rate schedule by one third, including the maximum rate, the government could not only reduce the middle class tax burden but could also finance part of this reduction by increasing the richest taxpayers' relative share.

The time is right to implement a real tax reform in Quebec.

1. Introduction

Dans un document de travail publié juste avant l'élection générale d'avril 2003, le Parti libéral du Québec faisait une promesse claire : « Nous réduirons substantiellement le fardeau fiscal des Québécois. Nous réduirons l'impôt des particuliers de 1 milliard de dollars par année pendant cinq ans¹. » L'objet de ce *Cahier de recherche* est d'évaluer le fardeau fiscal des Québécois et d'analyser l'impact économique qu'entraîneraient des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Tout d'abord, qu'entend-on par « réduire l'impôt » ? Même sans rien changer à la politique fiscale et exception faite des périodes de récession, les recettes de l'impôt sur le revenu augmentent avec la population, avec la croissance des revenus et même, quand les tranches de l'impôt ne sont pas indexées, avec la seule inflation. En fait, le gouvernement précédent prévoyait que les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui étaient d'environ 16 milliards de dollars en 2002-03, augmenteraient de presque un milliard de dollars au cours des deux années suivantes². Quand les gouvernements parlent de réduire les impôts, il s'agit donc habituellement d'une réduction dans les augmentations prévues des recettes totales perçues et non d'une réduction nette.

On peut réduire l'impôt soit en réduisant l'assiette fiscale (majoration des crédits d'impôts ou des déductions du revenu), soit en modifiant le barème d'imposition (taux et tranches), ou en faisant une combinaison des deux approches. Dans ce *Cahier de recherche*, nous montrerons qu'une réduction des taux marginaux devrait être une composante essentielle de la réforme à cause des effets positifs qu'elle entraîne sur toute l'économie et, en bout de ligne, sur les recettes fiscales du gouvernement.

Après avoir brossé un aperçu rapide de l'évolution récente de la fiscalité au Québec

ainsi qu'un portrait comparatif du fardeau fiscal des contribuables québécois, nous examinerons les deux objections à la réduction des taux marginaux de l'impôt sur le revenu les plus couramment entendues, à savoir qu'une telle mesure « ne profiterait qu'aux riches » et qu'elle réduirait les recettes fiscales, mettant ainsi en péril la capacité d'intervention de l'État et l'équilibre des finances publiques.

Trois des expériences historiques les plus pertinentes au Canada et aux États-Unis serviront à illustrer les effets d'une réduction de l'impôt. Il s'agit d'abord de la réforme fiscale du président John F. Kennedy, adoptée en 1963 et entrée en vigueur en 1964. Cette réforme réduisait fortement les taux marginaux, de près de 30 % en haut de l'échelle et de 20 % en bas. Le deuxième épisode a eu lieu sous la présidence de Ronald Reagan : en 1981, il faisait adopter le *Economic Recovery Tax Act* qui, à partir de l'année suivante, coupait les taux de l'impôt sur le revenu d'environ 25 % sur trois ans, avec une forte réduction du taux marginal maximum dès 1982. Cette réforme s'est poursuivie avec l'adoption du *Tax Reform Act* de 1986, qui continuait la réduction des taux marginaux tout en élargissant l'assiette fiscale.

Au Canada, nous examinerons les effets de la réforme fiscale ontarienne de la fin des années quatre-vingt-dix. Le gouvernement Harris commença à réduire l'impôt sur le revenu des particuliers dès 1996, et réalisa la réduction promise de 30 % sur une période de trois ans. À cause de diverses surtaxes, le taux marginal provincial maximum a été réduit de manière plus modeste, mais il est quand même passé de 22 % en 1995 à 18 % en 1999. Réélu en 1999, le gouvernement Harris a continué de réduire les impôts, et le taux marginal maximum avait de nouveau reculé en 2000 pour s'établir à 17 %.

1. PLQ (2003), p. 9.

2. Voir Gouvernement du Québec (2003b), p. 9.

2. Le fardeau fiscal au Québec

2.1. Évolution de la situation fiscale

Le PIB par habitant au Québec est inférieur d'environ 18 % à celui de l'Ontario et de 14 % à la moyenne canadienne. Cet écart par rapport à l'Ontario n'a pas vraiment diminué depuis les 20 dernières années. Par contre, le fardeau fiscal des Québécois est beaucoup plus lourd.

À partir de 1998, après avoir éliminé le déficit, le gouvernement du Québec a procédé à quelques réductions de l'impôt sur le revenu, ainsi qu'à une certaine simplification du régime fiscal. La réforme partielle annoncée dans le budget de 1997-98 a supprimé ou modifié des déductions, réduit le barème à trois taux au lieu de cinq, réduit modestement l'impôt de certains contribuables, et y a soustrait des contribuables à faibles revenus. Parallèlement, la taxe de vente a été augmentée de 6,5 % à 7,5 %.

Depuis l'exercice 2000-01, les taux d'imposition des particuliers ont été réduits, le barème passant de 19 %, 23 % et 26 % selon les tranches de revenus à 16 %, 20 % et 24 % respectivement. Une autre mesure d'allègement qui n'avait pour effet que de limiter l'augmentation des prélèvements encore davantage consistait à indexer les tranches de l'impôt sur le revenu à partir de janvier 2002. Ces mesures devaient, sur une période de cinq ans, réduire l'impôt sur le revenu des particuliers de 15,1 milliards de dollars³.

L'ensemble des allègements fiscaux mis en œuvre depuis 1999 aurait permis de réduire l'écart du fardeau de l'impôt sur le revenu des particuliers de 40 % par rapport à la moyenne des provinces et de 24 % par rapport à l'Ontario⁴.

Selon les mesures prises par l'ancien gouvernement, les tranches de l'impôt sur le revenu devaient être totalement indexées à partir de 2003 : à partir de ce moment, l'indexation compenserait complètement pour l'effet de l'inflation. Le gouvernement

du Parti libéral a toutefois réduit le facteur d'indexation à 2 %, alors que l'inflation de septembre 2002 à septembre 2003, telle que mesurée par la progression de l'indice des prix à la consommation (IPC), a été de 3,1 %. Le gouvernement a ainsi réduit de 140 millions de dollars le montant dont auraient bénéficié les contribuables pour 2004 dans le cas d'une pleine indexation.

2.2. Fardeau de la fiscalité

Considérons maintenant l'ensemble du fardeau fiscal des Québécois. Les recettes totales de l'administration publique provinciale représentent 23 % du PIB, la proportion la plus élevée au Canada à l'exception des provinces maritimes. Cette mesure du prélèvement du gouvernement provincial dans l'économie est de 14,7 % en Ontario et de 18,4 % en moyenne dans l'ensemble des provinces canadiennes (voir le Tableau 1 page suivante).

Si l'on exclut les transferts fédéraux, le Québec dépasse même les provinces maritimes. Les recettes de sources propres de l'administration publique provinciale correspondent à 19,3 % du PIB au Québec, 13,1 % en Ontario, 16,1 % en Nouvelle-Écosse (assez représentative des provinces maritimes), 13,4 % en Alberta, et 15,4 % en moyenne dans l'ensemble des provinces.

La situation est encore plus préoccupante en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers, qui rapporte quelque 16 milliards de dollars par année au gouvernement du Québec et représente 36 % des recettes de sources propres. Quelle que soit la manière dont on le mesure, l'impôt sur le revenu des particuliers est plus élevé au Québec que partout en Amérique du Nord. En appliquant au Québec la structure d'imposition de chacune des autres provinces, on constate que ce sont les Québécois qui paient le plus d'impôt provincial sur le revenu. Si la structure fiscale

Le PIB par habitant au Québec est inférieur d'environ 18 % à celui de l'Ontario et de 14 % à la moyenne canadienne. [...] Par contre, le fardeau fiscal des Québécois est beaucoup plus lourd.

3. Gouvernement du Québec (2003c), p. 14.

4. Gouvernement du Québec (2003c), p. 15.

Les bienfaits économiques d'une réduction de l'impôt sur le revenu

Tableau 1
Fiscalité et impôt sur le revenu des particuliers au niveau provincial, 2002

	Québec	Ontario	Nouvelle-Écosse	Alberta	Moyenne des provinces canadiennes
Recettes totales des administrations publiques provinciales en proportion du PIB	23,0 %	14,7 %	24,1 %	14,9 %	18,4 %
Recettes de sources propres des administrations publiques provinciales en proportion du PIB	19,3 %	13,1 %	16,1 %	13,4 %	15,4 %
Taux marginal maximum de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers	20,0 %*	17,4 %**	18,3 %**	10,0 %	
Seuil du revenu imposable à partir duquel le taux marginal maximum s'applique	53 405 \$	67 685 \$**	81 045 \$**	14 160 \$	

* En fait, le taux marginal provincial maximum est de 24,0 % au Québec, mais le taux marginal fédéral y est réduit de 4 points de pourcentage par rapport aux autres provinces. Si l'on compare le Québec avec celles-ci, il est donc préférable de retrancher quatre points du taux québécois statutaire.

** Ces taux et ces seuils incluent la surtaxe sur les revenus très élevés.

Source : Statistique Canada, *Recettes et dépenses de l'administration fédérale générale et des administrations provinciales générales*, banque de données CANSIM, tableau 385-0002 ; Gouvernement du Canada (2003b) ; Association canadienne d'études fiscales (2003) ; Statistique Canada (2003) ; et calculs de l'IEDM.

ontarienne était appliquée au Québec, les particuliers québécois paieraient environ 5 milliards de dollars de moins par année en impôt provincial sur le revenu⁵.

Le taux marginal supérieur est plus élevé au Québec que dans toutes les autres provinces. De plus, ce taux marginal frappe les contribuables québécois à partir de niveaux de revenu relativement bas : 53 405 \$, en comparaison de 67 685 \$ en Ontario et de 81 045 \$ en Nouvelle-Écosse. En fait, le taux marginal supérieur est

atteint plus vite au Québec que partout ailleurs dans les pays du G-7. (Sauf bien sûr en Alberta, où un impôt à un taux unique de 10 % s'applique dès que l'exemption de base de 14 160 \$ est dépassée. Par définition, dans ce cas, le taux marginal ne change pas quel que soit le revenu imposable.) À ces taux s'ajoute évidemment le taux fédéral. Par exemple, le célibataire gagnant 50 000 \$ par année est soumis à un taux marginal combiné de 38,37 % au Québec, alors que ce taux est de 31,15 % en Ontario.

Si la structure fiscale ontarienne était appliquée au Québec, les particuliers québécois paieraient environ 5 milliards de dollars de moins par année en impôt provincial sur le revenu.

5. Gouvernement du Québec (2003d), p. 25.

3. Ça ne profiterait qu'aux riches ?

Le régime québécois est très progressif au sens où les taux marginaux augmentent fortement et rapidement. Toutefois, cette progressivité est tellement forte que les gens de la classe moyenne se retrouvent rapidement parmi les « riches » et que les « vrais » riches paient au total une moindre proportion des recettes de l'impôt.

L'une des deux grandes objections formulées contre la réduction des taux marginaux de l'impôt sur le revenu est qu'une telle réforme rendrait le régime moins progressif et, ainsi, profiterait surtout aux riches.

3.1. La notion de progressivité

La progressivité n'est pas une notion aussi facile à cerner qu'il paraît à première vue. Il existe plusieurs manières de la calculer⁶. Par exemple, comme on l'a vu, le régime québécois est très progressif au sens où les taux marginaux augmentent fortement et rapidement. Toutefois, cette progressivité est tellement forte que les gens de la classe moyenne se retrouvent rapidement parmi les « riches » d'un point de vue fiscal et que les « vrais » riches paient au total une moindre proportion des recettes de l'impôt. Dans ce second sens, le régime québécois est donc paradoxalement moins progressif.

3.2. La progressivité au Québec

Considérons le Tableau 2. Les contribuables québécois dont le revenu total se situe entre 50 000 \$ et 100 000 \$ représentent

11,7 % des contribuables et reçoivent 27,7 % des revenus, mais ils paient 37,5 % de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers – donc, beaucoup plus que la proportion des revenus qu'ils touchent. Par contre, ceux qui gagnent moins de 50 000 \$ contribuent aux recettes provinciales de l'impôt sur le revenu dans une proportion moindre (40,0 %) que leur part dans le revenu total (59,3 %). Les contribuables qui gagnent plus de 100 000 \$ contribuent aux recettes de l'impôt provincial sur le revenu dans une proportion presque deux fois plus grande (22,5 %) que la part des revenus totaux qu'ils touchent (13,0 %).

On est donc tenté de croire que la progressivité des taux se traduit effectivement par la progressivité de la part d'impôt payée par les différentes classes de revenu, ce qui n'est pas faux. Cependant, la progressivité au second sens serait encore plus forte si la progressivité des taux était moindre.

En effet, contrairement à ce que l'on peut penser, notre Tableau 2 suggère que le régime québécois est, au second sens, moins « progressif » que le régime ontarien. En Ontario, les revenus les moins élevés (50 000 \$ et moins) paient 24,2 % de l'impôt provincial sur le revenu, en comparaison de 40,0 % au Québec. De même, les contribuables

TABLEAU 2
Répartition de l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec, en Ontario et au niveau fédéral, 2001

Catégories de contribuables	Québec			Ontario			Canada		
	Impôt provincial			Impôt provincial			Impôt fédéral		
En fonction du revenu total	Proportion de l'impôt total payé	Proportion du revenu total	Proportion de l'ensemble des contribuables	Proportion de l'impôt total payé	Proportion du revenu total	Proportion de l'ensemble des contribuables	Proportion de l'impôt total payé	Proportion du revenu total	Proportion de l'ensemble des contribuables
0 \$ - 49 999 \$	40,0%	59,3%	86,3%	24,2%	45,7%	79,8%	33,2%	51,2%	82,9%
50 000 \$ - 99 999 \$	37,5%	27,7%	11,7%	31,8%	31,2%	16,5%	34,6%	29,5%	14,2%
100 000 \$ et plus	22,5%	13,0%	2,0%	44,0%	23,2%	3,7%	32,3%	19,3%	2,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Pourcentage des contribuables qui ne paient pas d'impôt	39,8 %			29,1 %			30,9 %		

Sources : Gouvernement du Canada (2003), Gouvernement du Québec (2003), et calculs de l'IEDM.

6. Godbout et al. (2003), p. 38-46.

TABLEAU 3
Répartition de l'impôt fédéral sur le revenu aux États-Unis avant et après les réformes fiscales de Ronald Reagan

	1981	1988
Taux marginal maximum	70 %	28 %
Part des recettes de l'impôt payée par le percentile supérieur	17,6 %	27,5 %
Part des recettes de l'impôt payée par le décile supérieur	48,0 %	57,2 %
Part des recettes de l'impôt payée par les 50 % inférieurs	7,5 %	5,7 %

Source : Joint Economic Committee (1996).

bles qui gagnent 100 000 \$ et plus y contribuent pour 44,0 % en Ontario contre seulement 22,5 % au Québec. La progressivité au Québec joue surtout contre la classe moyenne⁷.

Le fait que le taux marginal maximum soit très rapidement atteint signifie en effet que la classe moyenne supporte un très lourd fardeau. Le système fiscal québécois décourage l'accumulation de richesses. Si l'on définit la classe moyenne comme constituée des contribuables qui gagnent entre 50 000 \$ et 100 000 \$ dollars, le Tableau 2 (page suivante) montre qu'elle est moins nombreuse au Québec (11,7 % des contribuables) qu'en Ontario (16,5 %), que son poids dans le total des revenus est plus faible ici (27,7 % contre 31,2 %), et qu'elle est forcée de contribuer davantage à l'impôt sur le revenu (37,5 % au Québec en comparaison de 31,8 % en Ontario).

Le fait que les riches contribuent moins aux recettes de l'impôt sur le revenu au Québec qu'en Ontario (et qu'au niveau fédéral) découle en partie du fait qu'il y a plus de riches en Ontario (et dans des provinces comme l'Alberta) et plus de « pauvres » au Québec. En effet, comme on le constate à la dernière ligne du Tableau 2, seulement 2,0 % des contribuables québécois ont des revenus de 100 000 \$ ou plus, en comparaison de 3,7 % en Ontario et de 2,9 % au niveau canadien. Il y a presque deux fois plus de « riches » en Ontario qu'au Québec, et ces riches contribuent aux recettes de l'impôt sur le revenu dans une proportion deux fois plus importante que les riches québécois.

D'autre part, quelque 40 % des contribuables québécois ont des revenus trop faibles pour contribuer à l'impôt provincial sur le revenu, proportion qui a augmenté sans arrêt au cours des quinze dernières années et qui est maintenant la plus élevée de toutes les provinces. Cette prépondérance des contribuables qui ne paient pas d'impôt sur le revenu au Québec relève en partie du même phénomène : il y a trop de pauvres et pas assez de riches au Québec.

3.3. L'expérience américaine

L'expérience américaine sous la présidence de Ronald Reagan confirme ce que la comparaison Québec-Ontario suggère : des taux marginaux réduits – surtout en haut de l'échelle – augmentent la part des impôts payés par les plus riches. Notre Tableau 3 présente les faits. En 1981, alors que le taux marginal maximum atteignait 70 %, les 1 % des contribuables les plus riches (le percentile supérieur) contribuaient pour 17,6 % aux recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers ; en 1988, alors que le taux marginal maximum avait été réduit à 28 %, la contribution du percentile supérieur avait grimpé à 27,5 %. Si l'on prend les 10 % les plus riches (le décile supérieur), leur contribution est passée de 48,0 % à 57,2 %. Au contraire, la participation des 50 % les moins riches a diminué de 7,5 % à 5,7 %. Un autre fait important que notre tableau ne montre pas est que le fardeau de la classe moyenne, calculé par sa participation aux recettes fiscales de l'impôt sur le revenu des particuliers, a chuté de 57,5 % à 48,7 %⁸.

Il y a presque deux fois plus de « riches » en Ontario qu'au Québec, et ces riches contribuent aux recettes de l'impôt sur le revenu dans une proportion deux fois plus importante que les riches québécois.

7. Voir aussi Godbout et al. (2003), p. 13-16.

8. La classe moyenne est ici définie comme les contribuables gagnant entre 18 367 et 72 735 dollars américains en 1988. Voir Joint Economic Committee (1996).

Nous avons de bonnes raisons de croire que, si le scénario mis en œuvre par le gouvernement consistait à réduire fortement les taux supérieurs, on obtiendrait au Québec les mêmes effets que ceux de la réforme Reagan : un accroissement de la part des impôts payés par les contribuables en haut de l'échelle des revenus. De plus, si la réforme fiscale accélère la croissance économique, on s'attendrait à ce que toutes les catégories de contribuables en profitent. Les théories économiques résumées dans la prochaine section expliquent ces phénomènes.

Nous avons de bonnes raisons de croire que, si le scénario mis en œuvre par le gouvernement consistait à réduire fortement les taux supérieurs, on obtiendrait au Québec les mêmes effets que ceux de la réforme Reagan : un accroissement de la part des impôts payés par les contribuables en haut de l'échelle des revenus.

4. L'objection des recettes fiscales et de l'équilibre budgétaire

La deuxième grande objection à la réduction des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers est qu'elle provoquerait une réduction des recettes fiscales et remettrait en cause les objectifs d'équilibre budgétaire du gouvernement. Comme nous allons le voir, cette objection ne tient pas compte du comportement des contribuables devant des modifications aux taux d'impôt.

4.1. Impact sur l'efficacité et la croissance économiques

L'impôt sur le revenu modifie les incitations des contribuables et exerce ainsi un impact sur l'efficacité économique, c'est-à-dire sur la valeur de la production, et sur la croissance de celle-ci. Une réduction des taux entraîne un effet positif à la fois sur la production actuelle et sur sa croissance future.

Les gens auront tendance à travailler moins si leur rémunération diminue pour une même quantité de travail⁹. L'ampleur de cet effet se mesure par le coefficient d'élasticité du travail par rapport au revenu après impôt, qui indique à quel point les gens décident de travailler plus ou moins selon que leur revenu net augmente ou diminue. Les estimations économétriques évaluent qu'il est de l'ordre de 0,15¹⁰. En d'autres termes, une augmentation des taux marginaux d'impôt qui réduirait la rémunération après impôt de 10 % entraîne-

rait une réduction de la quantité offerte de travail de 1,5 %, et vice versa.

Pour illustrer ce que cela signifie pour le Québec, supposons que la réforme fiscale consiste à réduire d'à peu près le tiers sur cinq ans l'échelle des taux marginaux provinciaux. Notre hypothèse du tiers correspond aux réductions promises de cinq milliards de dollars par rapport à des recettes actuelles d'environ 16 milliards. *Grosso modo*, cela équivaut à une réduction de huit points de pourcentage du taux marginal provincial en haut de l'échelle des revenus. Si l'on suppose maintenant que cet allègement augmenterait la rémunération nette des contribuables de 10 %¹¹ et que le travail compte pour 75 % de la valeur ajoutée dans l'économie, il s'ensuivrait alors une augmentation du PIB d'un peu plus de 1 %¹².

Au-delà de la question de l'impact exact des taux marginaux sur l'offre globale de travail dans l'économie, il existe plusieurs autres raisons pour lesquelles des taux marginaux élevés sont économiquement très coûteux.

Si les contribuables ne peuvent garder pour eux qu'une proportion réduite de leur rémunération, ils épargnent et investissent moins, prennent moins de risques, créent moins d'entreprises et innovent moins, ce qui réduit la croissance économique future. Inversement, une réduction de l'impôt, notamment en ce qui concerne les taux marginaux maximum, stimule la croissance économique. Après avoir examiné l'expé-

Les taux marginaux élevés de l'impôt sur le revenu des particuliers imposent un coût économique important en termes de production et de revenu, de valeur économique sacrifiée, et de possibilités futures de croissance.

9. D'un point de vue théorique, ce n'est pas nécessairement le cas, puisqu'il faut compter avec un « effet de revenu » qui joue en sens contraire de l'« effet de substitution ». Cependant, les estimations économétriques montrent que c'est généralement le cas. Une autre considération est la décision de participer ou non au marché du travail, ce qui aurait également comme effet d'affecter l'offre totale de travail; voir Heckman (1993).

10. Certains analystes produisent des estimations plus élevées, notamment quand il s'agit de certains sous-marchés (celui des femmes ou des plus riches, par exemple) du marché du travail; voir Eissa (1995), Feldstein (1995), Slemrod (1983, 1998), Browning et Browning (1994) et Ziliak et Kiesner (1999).

11. L'augmentation de la rémunération nette dépend du taux marginal qui frappe le contribuable au départ. L'impact sera d'autant plus grand que le taux marginal était élevé. Notre calcul suppose que tous les contribuables québécois ont un revenu de 27 500 \$ et font face au taux marginal combiné (des célibataires) de 34 %. Une réduction du tiers du taux marginal provincial intermédiaire (qui est de 20 % à ce niveau) donne une réduction de 6,6 points de pourcentage. Le dernier dollar brut gagné rapporte maintenant \$0,72 net (0,66 \$ + 0,066 \$) au contribuable, une augmentation de 10 % par rapport au revenu net antérieur de 0,66 \$.

12. Ce résultat correspond au produit de 15 % × 10 % × 75 %, soit exactement 1,125 %.

Ce sont les contribuables dont les revenus sont les plus élevés et qui sont imposés au taux marginal maximum qui sont le plus affectés par les désincitations fiscales.

rience des États-Unis et de plusieurs autres pays, Engen et Skinner (1996) concluent qu'une réduction de cinq points de pourcentage des taux marginaux américains entraînerait une augmentation à long terme du taux de croissance économique annuel de 0,22 %. Ce chiffre peut sembler faible, mais l'effet cumulatif sur le long terme n'est pas négligeable.

Si la réforme consistait à réduire les taux marginaux provinciaux du tiers et, donc, le taux marginal combiné de 48 % à 40 %, et que l'on suppose un effet semblable au Québec, il s'ensuivrait une augmentation permanente de la croissance économique annuelle d'environ un quart de point de pourcentage, au-delà du 1 % d'augmentation ponctuelle estimé plus haut.

Nous avons donc plusieurs raisons de croire que les taux marginaux élevés de l'impôt sur le revenu des particuliers imposent un coût économique important en termes de production et de revenu, de valeur économique sacrifiée, et de possibilités futures de croissance.

4.2. Impact sur le revenu imposable

De plus, des taux marginaux élevés amènent les contribuables (notamment, mais pas seulement, ceux à revenus élevés) à arranger leurs affaires financières de manière à minimiser leur revenu imposable. Le revenu imposable (sur lequel s'appliquent les taux marginaux) varie non seulement en fonction de la quantité de travail fournie et de la croissance économique, mais aussi en fonction des incitations des contribuables à le minimiser quand les taux marginaux sont trop élevés. Martin Feldstein explique :

Une réduction des taux marginaux engendre non seulement un accroissement de la quantité offerte de travail ..., mais également des changements dans la forme de la rémunération (une rémunération en argent plutôt que des avantages sociaux ou autres formes de revenu non imposable), ainsi qu'une réduction des dépenses déductibles puisque le prix relatif des objets de consommation ordinaire diminue par rapport aux biens et activités fiscalement favorisés. [...] Par conséquent, le revenu imposable augmente beaucoup plus que les heures de travail¹³.

Ce sont les contribuables dont les revenus sont les plus élevés et qui sont imposés au taux marginal maximum (ce qui, comme nous l'avons vu, arrive vite au Québec) qui sont le plus affectés par les désincitations fiscales. Or, ces contribuables sont également les mieux placés pour réduire leur revenu imposable au moyen de préférences fiscales diverses, en dissimulant des revenus ou en exagérant des dépenses d'affaires, ou encore en déménageant dans un endroit où la fiscalité leur est plus hospitalière. C'est donc au sommet de l'échelle des revenus que l'impact du régime actuel de l'impôt sur le revenu est le plus négatif.

Une recherche économétrique récente montre que, au cours des dernières années dans l'ensemble du Canada, les contribuables à hauts revenus (plus de 100 000 \$) ont effectivement réagi aux changements dans le barème d'imposition en réduisant leur revenu imposable¹⁴.

4.3. Courbe de Laffer, recettes et déficit

Ce que l'on appelle la « courbe de Laffer » représente l'effet combiné des taux marginaux élevés sur l'efficacité économique et sur les incitations des contribuables à minimiser leur revenu imposable. La courbe de Laffer capte le phénomène de « trop d'impôt qui tue l'impôt » et, inversement, des réductions des taux d'impôt qui, dans le contexte d'un fardeau fiscal trop lourd, augmentent les recettes fiscales.

Imaginez une courbe en forme de « U » inversé avec, sur l'axe horizontal, les taux marginaux d'impôt et, sur l'axe vertical, les recettes qu'en tire le gouvernement. Au-delà d'un certain niveau des taux d'impôt (qui correspond au sommet de la

13. Feldstein (1995), p. 172.

14. Gagné et al., p. 13.

courbe de Laffer), les recettes fiscales diminuent parce que les individus travaillent moins ou réduisent autrement leur revenu imposable. En d'autres termes, si on se déplace au-delà du sommet de la courbe de Laffer, l'assiette fiscale diminue davantage que les taux n'augmentent, et une réduction des taux de l'impôt sur le revenu entraînera une augmentation des recettes fiscales. Il est facile d'imaginer qu'au bout de la courbe, lorsque le taux marginal est de 100 %, les recettes fiscales sont nulles puisque personne n'a intérêt à travailler pour rien.

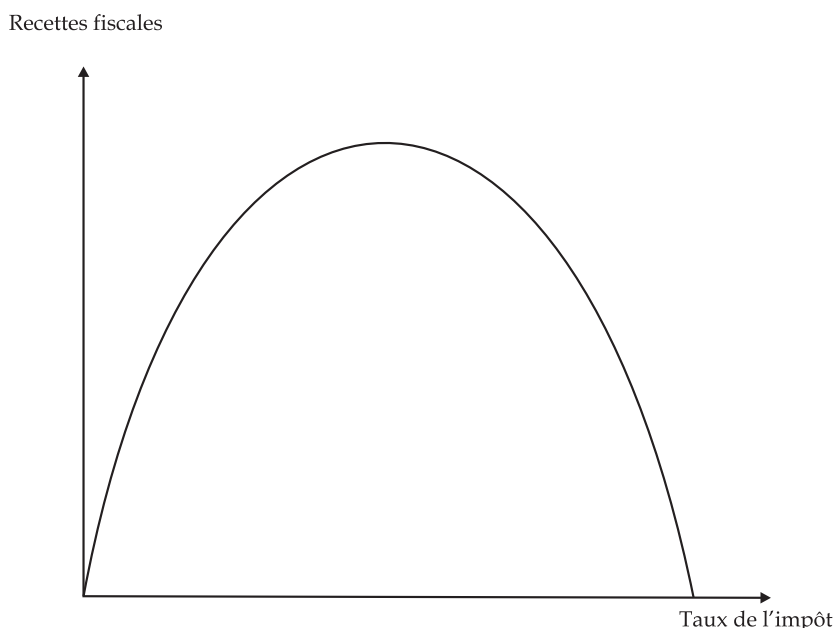
Il est donc tout à fait concevable qu'une réduction des taux marginaux de l'impôt sur le revenu des particuliers finisse par entraîner une augmentation plutôt qu'une réduction des recettes fiscales, comme les gouvernements ont tendance à le prévoir à court terme.

Les opinions divergent sur la question de savoir quand les conditions nécessaires sont réunies pour que cette possibilité se matérialise, mais Engen et Skinner (1996), pourtant sceptiques quant à la possibilité qu'une réforme fiscale se finance elle-même, soutiennent qu'il « y a des indications empiriques à l'effet que les réductions d'impôt concentrées sur les revenus élevés s'autofinancent »¹⁵. C'est dire que, si l'on réduit l'ensemble des taux marginaux, les recettes en provenance des riches augmenteront, finançant au moins une partie de la réforme. C'est ce que suggèrent les données fiscales relatives à la réforme Reagan, de même que le fait que les riches contribuent davantage à l'impôt sur le revenu en Ontario qu'au Québec.

Après avoir soumis à l'analyse économique les variations des taux et des recettes de l'impôt sur le revenu parmi toutes les administrations publiques durant les trois dernières décennies au Canada, Gagné et al. (2000) parviennent à la même conclusion :

...nos résultats montrent que les gouvernements provinciaux et fédéral auraient pu, au cours des années

Figure 1
La courbe de Laffer



1988-1996 au Canada, augmenter leurs recettes fiscales en diminuant les taux marginaux des contribuables dans les deux catégories supérieures de revenu. [...] Au vu de ces résultats, il importe que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux considèrent le fait qu'ils peuvent à la fois augmenter leurs recettes et leurs dépenses et réduire les impôts, à condition de choisir les bonnes réductions d'impôt¹⁶.

Qu'en est-il maintenant de l'expérience historique ? Appuie-t-elle ces conclusions théoriques ?

4.4. L'expérience américaine

Plusieurs années de forte croissance économique ont suivi la réforme Kennedy, entrée en vigueur en 1964 avec de fortes réductions des taux de l'impôt sur le revenu. Durant presque tout le reste de la décennie, les taux de croissance du PIB réel atteignirent des sommets : 5,8 % en 1964, 6,4 % en 1965, 6,5 % en 1966...¹⁷. Les recettes

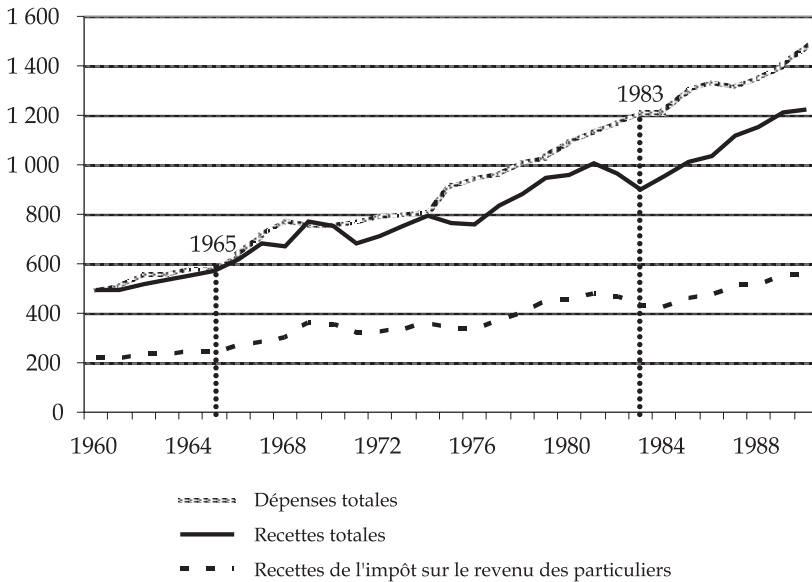
C'est dire que, si l'on réduit l'ensemble des taux marginaux, les recettes en provenance des riches augmenteront, finançant au moins une partie de la réforme.

15. Bartlett (1999), Engen et Skinner (1996), p. 636.

16. Gagné et al. (2000), p. 14. On notera que 1996 est la dernière année des séries de données analysées par les auteurs.

17. Selon le Bureau of Economic Analysis du gouvernement américain.

Figure 2
Recettes et dépenses de l'administration fédérale américaine, 1960-1990
 (en milliards de dollars constants de 1996)



Source : Office of Management and Budget (2004).

de l'impôt sur le revenu des particuliers augmentèrent peu en 1964 et 1965 mais très fortement durant le reste de la décennie ; seule la récession de 1970 mettra fin à cette progression.

La Figure 2 montre l'évolution des recettes et des dépenses du gouvernement fédéral américain en dollars constants (de 1996). La ligne verticale indique le début probable de l'impact de la réforme Kennedy, soit l'exercice financier 1965, qui va du 1^{er} octobre 1964 au 30 septembre 1965. Considérons d'abord l'évolution des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers. En 1965, ces recettes ont stagné à 241,1 milliards de dollars, en comparaison de 240,4 milliards en 1964. Toutefois elles ont repris leur tendance à la hausse dès 1966 (262,5 milliards de dollars), et ont accéléré jusqu'à la fin de la décennie avec 359,8 milliards \$ en 1969). Rappelons que cette progression se situe dans un contexte où, en 1964, les taux marginaux avaient été globalement coupés de 20 %, et de 30 % au sommet de l'échelle. On constate ici l'impact des riches qui se

trouvent à payer plus d'impôt parce qu'ils cherchent moins à l'éviter.

Quant aux recettes et aux dépenses totales, elles ont continué d'augmenter, à un rythme accéléré dans les deux cas. En fait, les dépenses ont augmenté plus vite que les recettes, d'où l'apparition de déficits importants. Il est donc évident que ce ne sont pas les réductions des taux marginaux qui ont entraîné ces déficits, mais bien l'impuissance du gouvernement à contenir l'explosion de ses dépenses.

L'autre épisode plus récent marqué d'une forte réduction d'impôts aux États-Unis fut celui de la réforme fiscale de 1981 (et de sa suite en 1986). À partir de 1982, la réforme réduisait les taux de l'impôt sur le revenu d'environ 25 % sur trois ans, avec une forte réduction du taux marginal maximum dès 1982. Les sept ans qui ont suivi furent, avec les années postérieures à la réforme Kennedy, l'une des trois plus fortes périodes de croissance économique de l'histoire américaine, avec des taux annuels de près de 4 %¹⁸. La Figure 2 montre que les recettes totales ont diminué en 1982 et 1983, mais c'est en partie à cause de la forte récession de 1980-82 (les recettes de l'impôt sur le revenu sont un peu décalées). L'impact de la réforme fiscale de 1982 ne peut vraiment pas avoir été ressenti avant l'exercice financier 1983 (du 1^{er} octobre 1982 au 30 septembre 1983 – indiqué par une ligne verticale sur notre graphique).

On notera que les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers ont moins diminué que les recettes totales et n'ont pas repris leur tendance à la hausse avant 1985. Durant cet exercice, cependant, elles ont augmenté de 8 % en dollars constants et ont généralement continué de croître jusqu'à la fin de la décennie. De 1981 à 1990, malgré le creux de la récession à la fin de 1982, les recettes fédérales de l'impôt sur le revenu des particuliers ont augmenté de 15 % en dollars constants.

Deux phénomènes se sont produits. D'une part, les allègements d'impôts ont joué un rôle majeur pour sortir les États-Unis de la récession et produire la forte croissance qui s'est poursuivie jusqu'en

Les dépenses ont augmenté plus vite que les recettes, d'où l'apparition de déficits importants. Il est donc évident que ce ne sont pas les réductions des taux marginaux qui ont entraîné ces déficits, mais bien l'impuissance du gouvernement à contenir l'explosion de ses dépenses.

18. Selon le Bureau of Economic Analysis du gouvernement américain.

Les bienfaits économiques d'une réduction de l'impôt sur le revenu

1990; les recettes fiscales ont suivi. D'autre part, comme nous l'avons observé plus haut, le revenu imposable des riches a augmenté davantage que les taux n'ont diminué, de sorte que le montant des impôts prélevés a augmenté. La réduction des taux s'est partiellement autofinancée.

La Figure 2 montre que le déficit fédéral américain a été provoqué non pas par une réduction des recettes fiscales, mais, comme deux décennies plus tôt, par une augmentation incontrôlée des dépenses. En fait, en 1990, les recettes totales atteignaient 1 222 milliards de dollars, soit 217 milliards de plus (toujours en dollars constants) que les recettes de 1981.

4.5. L'expérience ontarienne

Une évolution semblable s'est produite en Ontario. Les réductions d'impôt, et notamment du taux marginal maximum, ont été appliquées à partir du milieu de 1996, se sont étendues sur trois ans, et ont été suivies de l'amorce d'une nouvelle ronde d'allègements. Ces politiques fiscales du gouvernement Harris ont donné lieu à une forte croissance économique : la croissance réelle du PIB ontarien a atteint 4,5 % en 1997, 4,8 % en 1998, 7,5 % en 1999 et 5,6 % en 2000¹⁹.

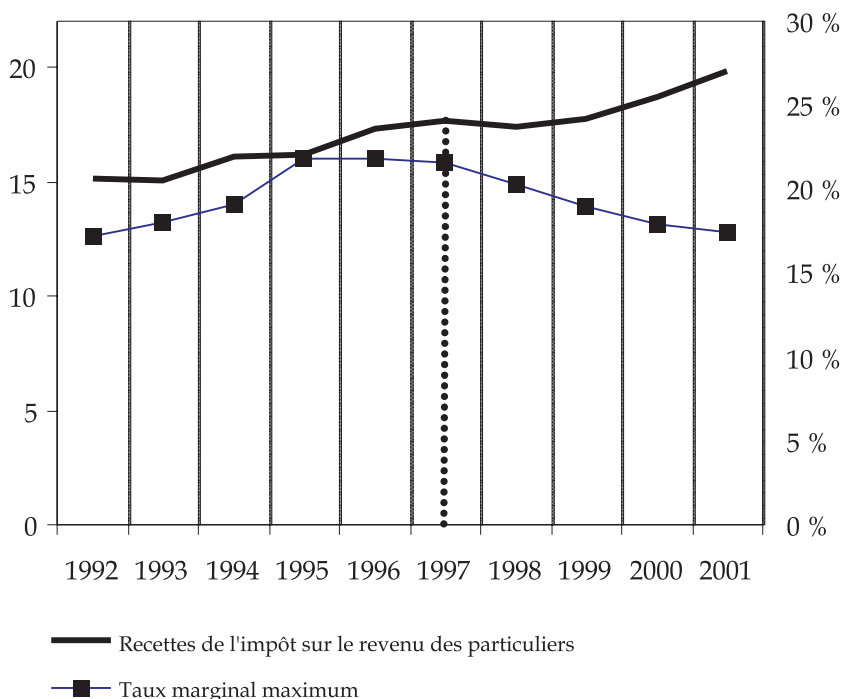
Comme le montre la Figure 3, les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui étaient de 17,3 milliards de dollars en 1996 (le premier budget du gouvernement Harris concernait l'exercice 1997)²⁰, atteignaient 19,8 milliards de dollars en 2001, soit une croissance réelle de 14,4 % en cinq ans. Entre 1996 et 2000, ces recettes ont crû de 2,8 % par année, en comparaison d'une croissance annuelle de 1,3 % au cours des quatre années précédentes. (L'exercice à partir duquel les mesures se sont fait sentir, 1997, est indiqué par un trait vertical.) On voit nettement sur le graphique que les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers ont augmenté plutôt que diminué à la

suite de la réforme. (Elles ont évidemment augmenté encore davantage en dollars courants.) On peut conjecturer que la réduction des taux marginaux supérieurs a stimulé la croissance, augmenté le revenu imposable des riches et financé une partie de la réforme fiscale.

La Figure 4 montre l'évolution des dépenses et recettes totales du gouvernement ontarien en dollars constants. On constate que le gouvernement Harris a équilibré les finances publiques de l'Ontario en 1999-2000, soit un an plus tôt que prévu. Par conséquent, il est bien clair que les coupures d'impôt n'ont pas compromis l'équilibre budgétaire. En fait, on voit clairement que le gouvernement Harris a éliminé le

Le gouvernement Harris a éliminé le déficit davantage par l'augmentation des recettes (malgré les coupures d'impôt) que par la réduction des dépenses, qui ont continué de progresser.

Figure 3
Taux marginal maximum et recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers en Ontario, 1992-2001 (en milliards de dollars constants de 1997)



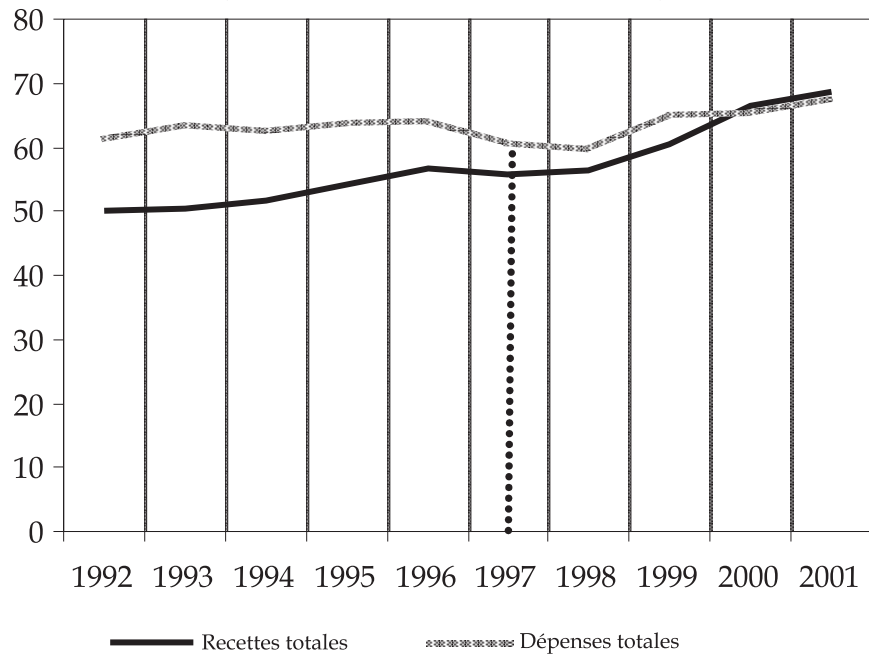
Sources : Statistique Canada, CANSIM, Tableau 385-0002, selon le Système de gestion financière; et tableau 384-0036 pour l'indice implicite des prix du PIB; Association canadienne d'études fiscales (2003) pour les taux marginaux maximum.

19. Gouvernement de l'Ontario (2003).

20. Selon la convention canadienne, nous désignons ici l'exercice financier par l'année où il se termine (le 31 mars) : ainsi, 1996 est l'exercice 1995-96.

Figure 4

Recettes et dépenses de l'administration publique provinciale ontarienne, 1992-2001
(en milliards de dollars constants de 1997)



Au-delà des effets positifs d'une réduction générale, c'est une réduction des taux marginaux supérieurs qui entraînera les effets les plus considérables, autant du point de vue de la répartition du fardeau fiscal que du point de vue de l'équilibre budgétaire.

Sources : Statistique Canada, CANSIM, Tableau 385-0002, selon le Système de gestion financière ; et tableau 384-0036 pour l'indice implicite des prix du PIB.

déficit davantage par l'augmentation des recettes (malgré les coupures d'impôt) que par la réduction des dépenses, qui ont continué de progresser. Le gouvernement de Mike Harris a quand même mieux réussi à contrôler l'augmentation des dépenses que le gouvernement de Ronald Reagan durant la décennie précédente.

5. Conclusion: une solution gagnante

Le fardeau fiscal des Québécois, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers, est beaucoup trop lourd, à la fois au chapitre de l'impôt total payé et à celui de la progressivité des taux marginaux. Ceux-ci non seulement atteignent un niveau plus élevé que partout ailleurs au Canada, mais ils atteignent ce niveau à des seuils de revenu plus bas que partout ailleurs dans les pays du G-7.

Il est donc impératif pour la prospérité future du Québec que le gouvernement tienne sa promesse de réduire l'impôt sur le revenu d'un milliard de dollars par année durant cinq ans – *a fortiori* si ce n'est que pour empêcher les augmentations annuelles presque automatiques. La seule question qui se pose vraiment est de savoir comment procéder à cette réduction.

Le gouvernement peut réduire l'assiette (majoration des crédits d'impôts ou des déductions du revenu) ou modifier le barème (réduction des taux marginaux ou augmentation des seuils de revenu imposable). Les résultats de la présente recherche suggèrent qu'au-delà des effets positifs d'une réduction générale, c'est une réduction des taux marginaux supérieurs qui entraînera les effets les plus considérables, autant du point de vue de la répartition du fardeau fiscal que du point de vue de l'équilibre budgétaire. En effet, la théorie économique tout autant que les expériences historiques indiquent qu'une réduction des taux marginaux exerce sur les incitations des effets tels que le dynamisme économique, de même que la hausse des revenus imposables déclarés, compensent au moins en partie pour la réduction des taux. Ainsi, les recettes fiscales ne diminuent pas autant que le laisserait prévoir une application mécanique des nouveaux taux à une assiette fiscale inchangée.

En fait, il est vraisemblable que la réduction des taux marginaux qui frappent les plus riches engendrera un accroissement

de l'assiette fiscale qui fera plus que compenser pour cette réduction des taux et, donc, que les recettes fiscales sur les tranches de revenus supérieures augmenteront. En réduisant toute l'échelle des taux, y compris le taux maximum, on pourrait financer une partie de la réduction du fardeau fiscal de la classe moyenne grâce à l'augmentation relative de la contribution des plus riches.

Le gouvernement priverait les Québécois d'une croissance économique plus vive et se priverait de recettes si la réforme promise se limitait à alléger le fardeau fiscal de quelques catégories spécifiques de contribuables, qu'il s'agisse des familles de la classe moyenne ou de ceux qui en paient déjà le moins. Il est important de réduire également les taux supérieurs de l'impôt sur le revenu. Cela est nécessaire non seulement parce qu'ils frappent des revenus somme toute modestes (si l'on prend l'exemple d'une famille de quatre personnes dont le revenu se situe juste au-dessus du seuil de 53 405 \$ à partir duquel le taux marginal supérieur s'applique), mais aussi parce qu'ils engendrent des incitations très perverses : les gens n'ont pas intérêt à devenir riches ou, s'ils le deviennent, ils sont poussés à réduire, légalement ou non, leur revenu imposable. L'OCDE admet que « [si] l'on maintient des taux marginaux élevés d'imposition [...], le système fiscal perd de son efficacité sans y gagner beaucoup en équité »²¹.

Il est temps d'aller de l'avant avec une réforme fiscale au Québec. Tout le monde y gagnera. C'est la timidité dans la réduction des impôts qui risque de faire mal.

Il est temps d'aller de l'avant avec une réforme fiscale au Québec. Tout le monde y gagnera. C'est la timidité dans la réduction des impôts qui risque de faire mal.

21. OCDE (2002), p. 197.

6. Bibliographie

- › Association canadienne d'études fiscales (2003), *Finances of the Nation 2002*, Toronto, 2003; disponible à <<http://www.ctf.ca/FN2002/finances2002.asp>>.
- › Bartlett, Bruce (1999), *The Impact of Federal Tax Cuts on Economic Growth*, Lexington Institute, 1999; disponible à <<http://www.lexingtoninstitute.org/whatworks/whtwrks1.htm>>.
- › D'Aquino, Thomas Paul, et David Stewart-Patterson, *Northern Edge: How Canadians Can Triumph in the Global Economy*, Toronto, Stoddart, 2001.
- › Brennan, Geoffrey, et James M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- › Browning, Edgar K., et Jacqueline M. Browning (1994), *Public Finance and the Price System*, 4e édition, New York, Macmillan, 1994.
- › Eissa, Nada (1995), *Taxation and Labor Supply of Married Women: the Tax Reform Act of 1986 as a Natural Experiment*, National Bureau of Economic Research, Document de travail No 5023, 1995.
- › Engen, Eric, et Jonathan Skinner (1996), « Taxation and Economic Growth », *National Tax Journal*, vol. 49, no 4 (décembre 1996), p. 615-640.
- › Feldstein, Martin (1995), « Behavioral Responses to Tax Rates: Evidence from the Tax Reform Act of 1986 », *AEA Papers and Proceedings*, American Economic Association, 1995, p. 170-174.
- › Gagné, Robert, Jean-François Nadeau et François Vaillancourt, *Taxpayers' Response to Tax Rate Changes: A Canadian Panel Study*, Montréal, CIRANO, 2000; disponible à <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2000s-59.pdf>>.
- › Godbout, Luc, Suzie St-Cerny et Gilles N. Larin, *Mesures de progressivité et incidence des réductions de l'impôt sur le revenu*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, décembre 2003; disponible à <http://www.usherbrooke.ca/adm/recherche/chairefiscalite/Mesures_progressivite.pdf>.
- › Gouvernement de l'Ontario (2003), *Perspectives économique et revue financière de l'Ontario de 2003. Annexe IV*, Ministère des Finances, 2003; disponible à <<http://www.gov.on.ca/FIN/french/economy/statement03/03fs-paperdfi.htm>>.
- › Gouvernement du Canada (2003), *Statistiques sur le revenu, édition 2003*, Agence des douanes et revenu Canada, Ottawa, 2003; disponible à <<http://www.ccr-aadrc.gc.ca/tax/individuals/stats/gbo1/sfp/final/tables-f.html>>.
- › Gouvernement du Canada (2003b), *Tableaux de référence financiers*, Ministère des Finances, Ottawa, octobre 2003; disponible à <http://www.fin.gc.ca/tocf/2003/frt_f.html>.
- › Gouvernement du Québec (2003), *Statistiques fiscales des particuliers*, Ministère des Finances, 2003; disponible à http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/documents/publications/PDF/sfp_2001.pdf.
- › Gouvernement du Québec (2003b), *Budget 2003-04. Plan budgétaire*, 11 mars 2003 (budget du gouvernement précédent, non présenté); disponible à <<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2003-2004/index.asp>>.
- › Gouvernement du Québec (2003c), *Horizon 2005. Vers le plein emploi. Document complémentaire*, Ministère des Finances, 2003; disponible à <<http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/documents/pdf/cahier.pdf>>.
- › Gouvernement du Québec (2003d), *Document de consultations prébudgétaires. Budget 2004-04*, Ministère des Finances, 2003; disponible à <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/consultation/pdf/consultations_prebudgetaires.pdf>.
- › Heckman, J. J. (1993), « What Has Been Learned about Labor Supply in the Past Twenty Years? », *AER Papers and Proceedings* 83, p. 116-121.
- › Joint Economic Committee (1996), *The Reagan Tax Cuts: Lessons for Tax Reform, Congress of the United States*, avril 1996; disponible à <<http://www.house.gov/jec/fiscal/tx-grwth/reactxct/reactxct.htm>>.
- › Laffer, Arthur B., et Stephen Moore, « To Soak the Rich, Cut Their Tax Rates », *Wall Street Journal*, 24 octobre 2000, p. A26.
- › Lemieux, Pierre (1989), « L'impôt sur le revenu aux États-Unis », in Jean-Claude Martinez (sous la direction de), *L'impôt sur le revenu en question* (Paris, Litec, 1989), p. 245-256.
- › Lindsey, Lawrence (1987), « Individual Taxpayer Response to Tax Cuts: 1982-1984 », *Journal of Public Economics*, vol. 33, no 3 (juillet 1987), p. 173-207.
- › Moore, Stephen (2003), « Remembering the Real Economic Legacy of JFK », *Human Events*, vol. 59, no 17, p. 7.
- › Office of Management and Budget (2004), *Historical Tables: Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004*, Washington, U.S. Government Printing Office; disponible à <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2004/pdf/hist.pdf>>.
- › Parti libéral du Québec (PLQ 2003), *Hausser le niveau de vie des Québécois. Priorités d'actions politiques pour atteindre notre potentiel de prospérité économique*, Document de travail, mars 2003; disponible à <<http://www.plq.org/tousDocuments/economie.pdf>>.
- › Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE 2001), « Les grands enjeux de la politique fiscale dans les pays de l'OCDE », *Perspectives économiques de l'OCDE*, No 69 (1^{er} juin 2001); disponible à <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/63/2086231.pdf>>.
- › Raynauld, Jacques, et Yvan Stringer (1990), *Problèmes et politiques économiques*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1990.

- Slemrod, Joel (1983), "Do We Know How Progressive the Income Tax System Should Be", *National Tax Journal*, vol. 36, no 3, p. 361-370.
- Slemrod, Joel (1998), « Methodological Issues in Measuring and Interpreting Taxable Income Elasticities », *National Tax Journal*, vol. 51, no 4, p. 773-789.
- Statistique Canada (2003), *Statistiques sur le secteur public – Supplément 2003*, 68-213-SIF au catalogue, Ottawa, 2003 ; disponible à <<http://www.statcan.ca/francais/freepub/68-213-SIF/68-213-SIF03000.pdf>>.
- Stiglitz, Joseph E. (1988), *Economics of the Public Sector*, New York, WW. Norton & Company, 1988.
- U.S. Government, Bureau of Economic Analysis, "Gross Domestic Product Percent Change from Preceding Period", disponible à <<http://www.bea.gov/bea/dn/gdpchg.xls>>.
- Ziliak, J.P. et Kiesner, T.J. (1999), « Estimating Life Cycle Labor Supply Tax Effects », *Journal of Political Economy*, vol. 107, no 2, p. 326-359.

Note biographique



Norma Kozhaya,
économiste,
Institut économique de Montréal

Norma Kozhaya est économiste à l'Institut économique de Montréal (IEDM). Elle détient un Ph.D. en sciences économiques de l'Université de Montréal (spécialisation en macro-économie internationale et finances publiques). Ses intérêts de recherche se concentrent sur les questions de taxation et de dépenses publiques. Elle est chargée de cours à l'Université de Montréal. Elle a aussi contribué à des travaux de recherche avec des professeurs du Centre de recherche et de développement en économie (CRDE) et du Département de sciences économiques de l'Université de Montréal.

