

UNE ÉVALUATION DE LA PROPOSITION DE TAXATION À DEUX TAUX DE L'ALLIANCE CANADIENNE (novembre 2000)

Les récentes hausses importantes des rentrées fiscales du gouvernement canadien sont une surprise agréable pour les électeurs car elles font suite à une période extrêmement longue et exceptionnelle de déficits budgétaires. Dans la mesure où ces hausses ne sont pas temporaires mais résultent d'une croissance économique qui restera en permanence plus forte que par le passé, se pose la question de l'utilisation des « surplus » budgétaires.

Le débat politique engagé préalablement à l'apparition de ce « dividende fiscal » présentait comme alternatives d'une part une réduction des taxes, d'autre part une augmentation des dépenses, et se caractérisait par une absence d'accord sur le poids relatif des deux options et de toute autre possibilité, comme par exemple celle de réduire la dette publique. L'attention publique s'est cristallisée autour de l'idée que les impôts personnels sont trop élevés alors qu'on n'a retenu des propositions provenant des partis politiques essentiellement que l'à-propos de baisser les taux statutaires d'imposition. Bien que ces propositions comportent aussi d'autres éléments de réforme fiscale (notamment certaines dispositions du régime fiscal des particuliers qui visent à accroître l'équité horizontale de traitement entre individus) dont certaines liées à l'épargne et l'investissement, elles ne furent pas discutées sur la place publique. Pourtant toutes mettent en jeu des arguments liés aux incitations économiques, à l'efficacité et à la croissance économique.

Ce qui importe pour la performance de l'économie ne relève pas uniquement du fardeau fiscal total des individus mais aussi de la façon dont les taxes sont structurées et appliquées. Bien que ces aspects de la réforme de la fiscalité générale sont discutés et analysés dans les forums de discussions plus académiques, les partis politiques hésitent à s'en inspirer. Sans doute parce que l'argumentaire est plus sophistiqué et que les prescriptions de réforme qui s'en dégagent vont parfois à contre-courant des croyances ou des opinions solidement ancrées au sein de la population.

Cette note fait le point sur ces questions en présentant d'abord l'impact potentiel de l'introduction d'un système fiscal à deux taux, tel que proposé par le parti de l'Alliance canadienne. Ensuite les éléments d'une fiscalité qui soutiennent la croissance de la productivité, de l'emploi et du niveau de vie sont identifiés.

1. La répartition de la réduction des impôts personnels dans un système à deux taux

L'Alliance canadienne a simulé l'impact de sa proposition de réforme (à un seul taux) du régime fiscal des particuliers à l'aide de la base de données et du modèle de simulation de la politique sociale de Statistique Canada (BD/MSPS)(1). Cependant, le document de l'Alliance canadienne ne présente pas l'impact de sa proposition pour l'ensemble des particuliers mais retient quelques cas types (pour des revenus entre 20 000 \$ et 80 000 \$)(2). L'Institut de recherche en politiques publiques a fait le même exercice en présentant l'impact fiscal de la réduction des impôts personnels dans un système à deux taux pour l'ensemble des contribuables canadiens(3). Nous utilisons les résultats de cette dernière simulation d'impact.

Les deux premières parties du tableau 1A (voir annexe) présentent, pour huit classes de revenu « familial », le nombre de familles de contribuables, le revenu total établi de l'ensemble de ces familles et le montant d'impôt fédéral qu'elles payeront pour l'année 2000 dans le cadre du système fiscal actuel. On y constate par exemple que les familles dont le revenu familial se trouve entre 35 000 \$ et 60 000 \$ paient plus de 14 milliards \$, ce qui correspond à un taux moyen d'impôt de près de 10% (pour la famille moyenne de cette classe). On note également que l'assiette de l'impôt, le revenu total établi, est de 640 milliards \$, et que les recettes de l'impôt s'élèvent à 79,3 milliards \$ pour l'année 2000(4). La dernière partie du tableau identifie pour l'ensemble des familles de contribuables le montant d'impôt fédéral qu'elles auraient à payer si le système fiscal à deux taux de l'Alliance canadienne était mis en place, ce qui entraînerait une réduction des taux marginaux d'impôt de la grande majorité d'entre elles ainsi qu'une baisse des taux moyens d'imposition(5).

Dans cette simulation on suppose que l'assiette fiscale – le revenu total établi – demeure inchangée suite à la mise en place du système à deux taux (élasticité de l'assiette nulle(6)). L'ensemble des familles voient se réduire l'impôt qu'elles ont à payer, ce qui s'observe tant par la diminution des montants absolus que par celle des taux moyens d'impôt. Avec un revenu total des familles de 640 milliards \$, le système fiscal à deux taux génère des recettes fiscales de 56,1 milliards \$, ce qui représente un manque à gagner de plus de 23 milliards \$ pour le gouvernement fédéral. À la lumière de la mise à jour budgétaire d'octobre 2000, il apparaît que la proposition d'un régime fiscal à deux taux est non seulement réaliste mais également compatible avec une croissance des dépenses publiques au moins égale au taux d'inflation prévisible auquel on a ajouté la croissance de la population.

2. L'impact d'un système à deux taux lorsque l'assiette fiscale est élastique

En pratique, lorsque leur salaire net augmente, les membres d'une famille peuvent décider de rejoindre les rangs de la population active ou encore d'augmenter leur nombre d'heures travaillées. Des changements importants au chapitre de la fiscalité personnelle, dont une baisse du taux marginal maximum, peuvent influencer autant l'évasion fiscale (troc, travail au noir), l'évitement fiscal (crédits d'impôt, paradis fiscaux) que l'arbitrage fiscal (réallocation des sources de revenu pour profiter des taux d'imposition inégaux)(7). Ces réactions peuvent faire en sorte que l'assiette sur laquelle les impôts sont prélevés, le revenu total établi, croisse. Il est difficile de prévoir l'ampleur de la réaction des familles suite à une modification de la fiscalité, ce que l'on mesure habituellement par l'élasticité de l'assiette fiscale. Une élasticité faible indique que les familles réagissent peu alors qu'une élasticité forte indique de grands changements dans les comportements.

Le cas de l'élasticité nulle décrit dans le paragraphe précédent suppose que les familles ne réagissent pas du tout à la nouvelle situation fiscale, ce qui est peu réaliste. Des auteurs canadiens et américains ont en effet calculé des élasticités variant entre 0,25 et 0,6(8), ce qui signifie qu'une réduction des taux marginaux d'impôt de 10% se traduit par une augmentation de l'assiette fiscale de 2,5 à 6%. Nous avons donc revu le calcul des impôts à payer. Dans les trois autres scénarios, nous supposons que les familles réagissent à la réduction des taux marginaux d'impôt en examinant le cas d'une élasticité faible (0,25), moyenne (0,4) et forte (0,6).

Le tableau 1B (voir annexe) présente le résultat de ces calculs(9). On constate tout d'abord qu'un régime à deux taux augmenterait l'assiette par rapport au système actuel, le revenu total des familles passant de 640 milliards \$ à 684 milliards \$ dans le scénario 2, à 711 milliards dans le scénario 3, et à 746 milliards \$ dans le scénario 4. Avec ces augmentations de l'assiette, et bien que les familles paieraient moins d'impôt que dans le régime fiscal actuel (les taux moyens d'impôt sont plus faibles), les recettes fiscales seraient réduites, mais dans une mesure moindre que si l'assiette demeurait inchangée. Ainsi, les recettes fiscales seraient d'un peu plus de 60 milliards \$ dans le scénario 2, de 62,5 milliards \$ dans le scénario 3, et s'élèveraient à 65,6 milliards \$ dans le scénario 4. Dans le cas optimiste du scénario 4, la réduction d'impôt consentie aux familles se traduirait par une réduction de moins de 14 milliards \$ des recettes fiscales du gouvernement fédéral.

Il apparaît donc clairement que plus l'élasticité de l'assiette est forte, plus faible est la réduction des recettes du gouvernement associée à une baisse des taux marginaux d'imposition. Par ailleurs, nous avons calculé que pour que la réduction des taux d'impôt entraîne une augmentation du volume des recettes, l'élasticité de l'assiette des impôts devrait être supérieure à 1,25, ce qui est cinq fois supérieur au seul estimé récent (de 0,25) que nous avons pu trouver pour le Canada(10). Il faut donc conclure que selon les recherches empiriques les plus probantes, la réduction des taux d'impôt devrait conduire à une diminution permanente des recettes fiscales(11).

Les tableaux 1A et 1B indiquent également que la part de certaines classes de contribuable dans le total des impôts payés est appelée à changer avec l'introduction d'un régime fiscal à deux taux. On y constate par exemple que les familles ayant un revenu de moins de 60 000 \$ paieraient une part de l'impôt moins importante dans un système à deux taux, et ce, quelle que soit l'élasticité de l'assiette. Les familles dont le revenu se situe entre 60 000 à 100 000 \$ verraient leur part du fardeau fiscal s'accroître si l'assiette est élastique, ce qui est le cas le plus raisonnable. Quant aux familles les plus aisées, les résultats sont moins clairs, la part diminuant pour certaines familles (les 100 000 \$ à 200 000 \$) et augmentant pour d'autres (les 400 000 \$ et plus)(12).

3. Efficacité et croissance

L'analyse économique souligne qu'il y a un coût marginal social à percevoir des impôts qui n'est pas apparent et qui diffère de celui du fardeau direct, abstraction faite des coûts d'administration. Parce que la fiscalité a pour effet d'introduire un écart entre les prix (à titre d'exemple, entre la rémunération brute du travail payée par le marché ou le rendement brut du capital et la rémunération ou le rendement net des impôts et taxes), les incitations économiques et, potentiellement, l'ensemble des décisions relatives au travail, à l'épargne et à l'investissement sont modifiées. L'ampleur de ces « distorsions » est liée, pour un niveau de sensibilité d'ajustement donné, à un multiple du taux d'imposition – elle croît plus que proportionnellement avec le taux.

On utilise parfois la métaphore de la « fuite » du système fiscal pour décrire ces pertes d'efficacité et de bien-être supportées par l'ensemble des contribuables. Par ailleurs, à l'aune de l'efficacité et de la croissance économique, le potentiel de « dommages » de chaque type de taxe n'est pas le même (13). Par exemple, il est généralement admis que les taxes sur la consommation et les revenus de travail apparaissent plus favorables à la croissance, à la création d'emplois et de revenus, que les taxes sur le revenu du capital.

D'où la nécessité d'examiner la composition du panier des taxes et pas seulement le poids des impôts et des taxes dans l'économie. Le tableau 2 (voir annexe), qui compare le Canada avec les États-Unis et les principaux pays européens en termes de composition et de niveau des recettes fiscales par rapport au Produit intérieur brut (PIB), illustre la difficulté d'interpréter la corrélation entre poids des recettes fiscales et croissance. Tout en affichant des ratios recettes fiscales/PIB différents, le Canada et les États-Unis mettent à contribution essentiellement les mêmes assiettes fiscales, dans des proportions similaires. Le poids des recettes fiscales dans le PIB au Canada est inférieur à celui de la plupart des pays européens, sauf l'Irlande. En revanche, de 1988 à 1998, le Canada a connu une croissance réelle très médiocre, tout comme la Suède qui, des pays identifiés, a le plus fort ratio recettes fiscales/PIB.

Certains avancent que les pays européens continentaux compensent le coût élevé de leur main-d'oeuvre – les rigidités sur le marché du travail conduisant à des taux de chômage et d'inactivité élevés – par une plus grande productivité découlant d'investissements encouragés par une fiscalité favorable aux entreprises. Le poids des impôts n'est donc pas le seul élément à considérer comme déterminant de la croissance des emplois et des revenus. Des dépenses publiques relativement plus « productives », à recettes fiscales données, peuvent également accroître le rythme de la croissance, comme le montrent les études récentes dans ce domaine(14).

Le tableau 3 (voir annexe), portant sur le Canada, illustre qualitativement la nature des arbitrages

possibles entre les types de taxes et les types de dépenses publiques ainsi que leurs effets potentiels sur l'évolution des revenus à long terme. Le scénario le plus favorable à la création de « richesse » est celui où une baisse des taxes sur le revenu du travail serait compensée par une baisse des dépenses publiques qui prennent la forme de transferts aux individus. Le plus défavorable serait une baisse des taxes à la consommation compensée par une baisse des dépenses publiques au titre des biens et services publics au sens strict, suivie de près par une baisse des dépenses publiques favorisant le développement du capital humain.

4. Conclusion

Les points suivants résument cette note de recherche:

1. Dans le contexte actuel des surplus budgétaires prévus, un régime fiscal de l'impôt des particuliers à deux taux (17% et 25%) est un scénario financièrement réaliste relativement à la contrainte budgétaire du gouvernement fédéral. Le scénario (avec ses dispositions afférentes), tout en se caractérisant par une progressivité de l'impôt, réduit de façon substantielle l'impôt fédéral net qui serait payé par les contribuables dont le revenu total est supérieur à 100 000 \$.
2. Le poids et la nature des impôts et des taxes influencent les décisions économiques, lesquelles se répercutent sur la taille de l'assiette du revenu imposable. Compte tenu des résultats empiriques disponibles relativement à l'élasticité du revenu imposable suite à des réductions de l'impôt personnel, les rentrées fiscales supplémentaires ou « dynamiques » anticipées sont modestes à long terme.
3. Dans la mesure où les familles de contribuables réagissent à la réforme fiscale, le fardeau de l'impôt sur le revenu des particuliers reposera plus lourdement, entre autres, sur les familles ayant un revenu de 60 000 à 100 000 \$, et de manière moins importante sur certaines familles plus aisées.
4. Un environnement économique favorable à la croissance des revenus et des emplois dépend autant de la structure que du niveau des taxes et des dépenses publiques. Au plan de l'économie politique, une situation de surplus budgétaire, à la différence de la situation opposée, permet de financer des réformes au bénéfice de la majorité tout en compensant les perdants à court terme. Il revient aux gouvernements d'utiliser ce degré de liberté qui semble exister actuellement.

Notes

1. Les BD/MSPS tiennent compte des caractéristiques socio-économiques de 100 000 Canadiens et de leurs familles et regroupent les données de plusieurs enquêtes statistiques et dossiers administratifs. Le revenu imposable des particuliers peut être calculé ainsi que les conséquences fiscales des dispositions du régime. Il s'agit ici de familles de recensement (personnes seules, couples avec ou sans enfant, etc.). >>
2. Voir, Canadian Alliance Party, « Tax Reduction and Tax Reform: A Framework for Prosperity », janvier 2000, tableau 7. >>
3. Jonathan Kesselman, « Flat Taxes, Dual Taxes, Smart Taxes: Making the Best Choices », *Policy Matters/Enjeux publics*, Institute for Research on Public Policy, Montréal, novembre 2000. >>
4. Dans son budget de février 2000, le gouvernement fédéral prévoyait des recettes d'impôt sur le revenu des particuliers de 76,5 milliards \$ en 1999-2000 et de 75,9 milliards \$ en 2000-2001. Dans son Énoncé économique et mise à jour budgétaire d'octobre 2000, il présente (p. 86) les prévisions moyennes du secteur privé, soit pour l'impôt sur le revenu des particuliers des recettes de 79,4 milliards \$ en 1999-2000 et de 82,9 milliards \$ en 2000-2001. >>
5. Le taux est de 17% pour un revenu imposable inférieur à 100 000\$ et de 25% sur l'excédent. La simulation intègre les hausses proposées aux exemptions fiscales personnelles ainsi que la baisse du taux d'inclusion des gains (pertes) en capital. >>
6. La définition de l'élasticité de l'assiette fiscale est présentée plus bas. >>
7. Aux États-Unis, on a observé dans les années quatre-vingt-dix que certaines modifications aux dispositions fiscales, notamment celles relatives aux gains en capital et aux « options » avaient eu pour effet de provoquer des changements à court terme dans la composition du revenu des cadres supérieurs des grandes entreprises. Voir A. Goolsbee, « What Happens When You Tax the Rich? Evidence from Executive Compensation », *Journal of Political Economy*, 2000, 108, 2, 352-378. >>
8. En étudiant les comportements des ménages à la suite de la réforme fiscale de 1988, M.-A. Sillamaa et M. R. Veall ont obtenu un estimé de l'élasticité de l'assiette de 0,25 pour le Canada. Voir « The Effects of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1988 Tax Flattening in Canada », *QSEP Research Report* No. 354, McMaster University, 2000. Pour les États-Unis, voir J. Gruber et E. Saez, « The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications », *Working Paper* 7512, National Bureau of Economic Research, 2000. Les élasticités diffèrent selon les niveaux de revenu imposable, l'élasticité la plus élevée étant celle pour les revenus imposables supérieurs à 100 000 \$US. >>
9. Les élasticités obtenues dans les études citées plus tôt sont estimées en un point, soit le système fiscal initial. L'utilisation de ces estimés donne en principe des résultats précis dans le cas de très petits changements des paramètres fiscaux. Mais dans le cas présent, les changements aux paramètres fiscaux sont très grands et les résultats obtenus ne peuvent être qu'approximatifs. >>
10. Voir Sillamaa et Veall (2000), cité à la note 8. >>
11. En d'autres termes, pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des particuliers, il est extrêmement improbable que l'économie canadienne se trouve du côté droit de la « courbe de Laffer ». >>
12. Outre le fait que le fardeau de l'impôt se déplacerait partiellement vers les contribuables à revenu moyen, la proposition de l'Alliance réduirait également la progressivité de l'impôt parce que l'importance de l'impôt sur le revenu des particuliers dans l'ensemble du panier de taxes canadien baisserait, cet impôt étant probablement le seul du système fiscal actuel qui soit progressif. La situation serait différente si le régime de taxation personnelle reposait plutôt sur l'assiette du revenu dépensé. >>
13. Il faut noter que des taxes sur des assiettes largement définies impliquent des taux de taxation plus faibles et, de façon générale, de plus faibles distorsions, toutes choses étant par ailleurs égales. >>
14. Pour ce type de données concernant les pays de l'OCDE voir Voir R. Kneller et al., « Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries », *Journal of Public Economics*, 1999, 74, 171-190. >>