

**RÉDUIRE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS
OU LA TPS : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS**

**Philippe Bergevin
Philippe Le Goff
Division de l'économie**

Le 20 février 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONSOMMATION, ÉPARGNE ET INVESTISSEMENT	1
EFFORT DE TRAVAIL.....	2
EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE	3
ÉQUITÉ	3
ÉCONOMIE SOUTERRAINE ET POLITIQUE FISCALE.....	4
COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE	4
STABILITÉ DES RECETTES PUBLIQUES	6
COÛT ADMINISTRATIFS	7
CONCLUSION.....	8



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉDUIRE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS OU LA TPS : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

Le système fiscal a une incidence fondamentale sur l'activité et la performance économiques d'une société, puisqu'il influe, entre autres, sur l'offre de travail, l'épargne des ménages et les décisions d'affaires (production, emploi, investissement) des entreprises. S'il est utopique de vouloir éliminer complètement l'impôt, un bon dosage de la fiscalité peut cependant représenter un élément central d'une politique économique favorable à la prospérité d'un pays ou d'une administration.

Puisque la pertinence d'une réduction du taux de la taxe sur les produits et services (TPS) – une taxe à la consommation – par rapport à une baisse de l'impôt sur le revenu (IR) des particuliers a été au cœur des débats de la dernière campagne électorale, il sera d'autant plus intéressant de considérer divers éléments du dosage optimal de la fiscalité au Canada. En nous basant sur la littérature économique récente, nous tenterons de résumer les principaux avantages et inconvénients d'un rajustement des deux instruments fiscaux pour ce qui est de huit facteurs. Notre analyse met tout simplement en relief certaines notions théoriques et certains résultats empiriques dont il est question dans la littérature économique sur la question.

CONSOMMATION, ÉPARGNE ET INVESTISSEMENT

Une des grandes différences entre l'IR des particuliers et les taxes à la consommation (TC) est que celles-ci ne s'appliquent pas à l'épargne. Elles n'influencent donc pas la décision d'un particulier de consommer maintenant ou d'épargner pour consommer plus tard. En revanche, l'IR, puisqu'il accapare une partie importante des fruits de l'épargne (revenus d'intérêts, dividendes), rend la consommation immédiate plus attrayante et décourage l'épargne. Dans un contexte de vieillissement de la population, privilégier un système fiscal qui décourage l'épargne n'est peut-être pas la meilleure solution, ce qui milite en faveur d'une réduction de l'IR.

En outre, l'épargne encourage l'investissement et favorise ainsi l'achat de nouveaux équipements et de nouvelles technologies, ainsi que l'accroissement des activités de recherche et développement (R-D). Ces formes d'investissement constituent la pierre angulaire d'une économie plus productive et plus prospère. En somme, les TC encouragent l'accumulation de capital dans une économie, puisqu'elles s'appliquent par définition uniquement aux revenus lorsqu'ils sont dépensés.

Par contre, plusieurs modalités du système fiscal, par exemple les régimes enregistrés d'épargne retraite (REER), permettent aux contribuables de faire croître au moins une partie de leurs économies à l'abri de l'IR, ce qui réduit forcément l'impact réel d'un ajustement du système fiscal qui ferait augmenter les TC ou diminuer l'IR.

De plus, les TC ont une assiette fiscale plus restreinte. Dans l'éventualité où le gouvernement voudrait garder son niveau de revenu constant, tout changement des taux d'imposition du revenu personnel devrait être compensé par un changement inverse proportionnellement plus grand du taux de la TPS.

En somme, bien que plusieurs s'entendent pour dire que donner une plus grande place à la TPS inciterait les particuliers à épargner, la portée véritable de cet impact ne fait certes pas l'unanimité chez les spécialistes.

EFFORT DE TRAVAIL

L'IR a la réputation d'avoir des effets négatifs sur l'effort de travail et d'être moins favorable à la croissance économique que les TC comme la TPS. Toutefois, c'est avant tout la progressivité du fardeau d'imposition du revenu de travail, plus que la base d'imposition en tant que telle, qui serait démotivante pour les travailleurs et qui ferait en sorte qu'ils renoncent à travailler davantage pour gagner un revenu supplémentaire.

À cet égard, un nouveau dosage du régime fiscal qui réduirait légèrement le taux de la TPS n'aurait pas sur l'offre de travail un impact qui différerait de celui d'une réduction du taux du premier palier d'imposition sur le revenu des particuliers, dans la mesure où la progressivité du fardeau d'imposition ne serait pas modifiée radicalement.

EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Une taxe est jugée plus efficace lorsqu'elle impose moins de distorsions à l'allocation des ressources dans une économie. Nous avons déjà mentionné que l'IR fait subir des distorsions au choix de la consommation future par rapport à la consommation actuelle ainsi qu'à l'offre de travail. De plus, l'IR est discriminatoire, puisqu'il ne s'applique pas de façon uniforme à toutes les classes d'actifs. Ce traitement fiscal favorable, par exemple à l'achat d'une maison résidentielle, augmente la demande d'un actif aux dépens des autres. Il s'agit ici d'équilibrer les pertes d'efficacité découlant de ces distorsions et les gains éventuels de telles mesures, en l'occurrence les avantages de devenir propriétaire.

Le débat sur l'efficacité est aussi idéologique, puisqu'il met en opposition libre marché et interventionnisme. Néanmoins, analysée sous la loupe restreinte de l'efficacité économique, la TC est supérieure à l'IR, puisqu'elle réduit les distorsions dans l'économie.

ÉQUITÉ

Les TC sont réputées régressives puisqu'elles touchent proportionnellement plus durement les personnes à faible revenu, qui consomment une plus grande part de leur revenu disponible. Au Canada, le caractère régressif de la TPS est toutefois atténué par un crédit de taxe basé sur le revenu et la taille du ménage et la non-imposition des produits alimentaires de base et des loyers résidentiels.

Le principal argument avancé en faveur d'une réduction du taux de la TPS en matière d'équité est qu'elle profiterait à tous, même à ceux qui ne paient pas d'impôt. Toutefois, l'incidence sur le pouvoir d'achat des ménages dépendra de leur consommation de biens taxables et créera un effet de richesse plus ou moins grand selon le revenu discrétionnaire de chacun. Chose certaine, les ménages dont le revenu discrétionnaire est plus élevé verront leur pouvoir d'achat augmenter davantage, tout simplement parce qu'ils ont la capacité de consommer davantage.

ÉCONOMIE SOUTERRAINE ET POLITIQUE FISCALE

Les données empiriques démontrent de plus en plus clairement que les impôts et les taxes élevés favorisent le développement de l'économie souterraine. Il a également été démontré que l'introduction de la TPS en 1991 a accru la taille de l'économie souterraine⁽¹⁾. De fait, la plupart des gens se sont déjà fait offrir la possibilité de payer comptant pour faire l'économie des « taxes », ce qui permet au commerçant de ne pas déclarer des revenus qui sont imposés à un taux plus élevé que la somme des TC.

Bref, même si la présence de TC favorise dans certains cas l'achat au noir de services (rénovation résidentielle, garde d'enfants, restauration) et de biens (cigarettes), l'économie souterraine serait en général 2,5 fois plus sensible au changement de l'IR des particuliers qu'à celui des TC telles que la TPS⁽²⁾. Ce rapport changerait dans le temps, notamment en fonction de la conjoncture économique et du taux d'imposition.

COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE

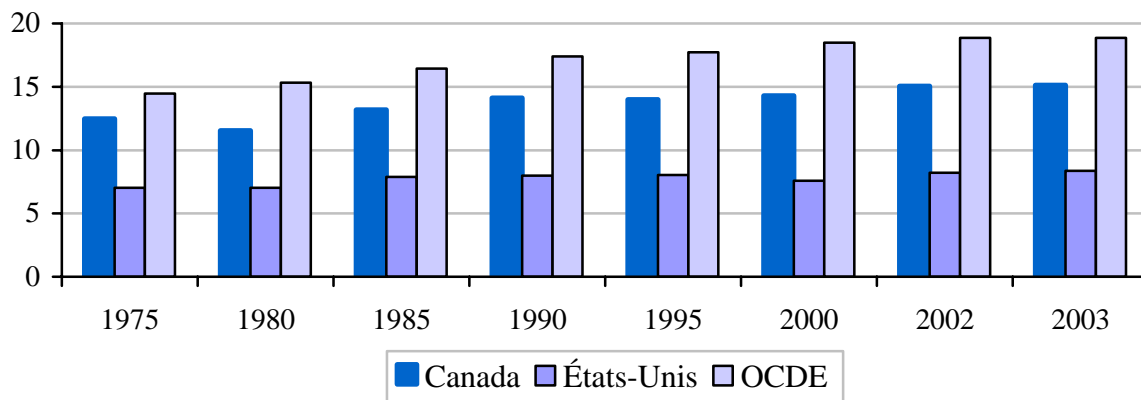
Toute modification de la structure fiscale doit tenir compte de la prépondérance des échanges internationaux dans l'économie canadienne et de la très grande intégration de celle-ci à l'économie mondiale, notamment à celle des États-Unis. Un écart trop prononcé entre la structure fiscale du Canada et celle de son seul voisin limitrophe pourrait engendrer certains problèmes. Par exemple, l'augmentation du niveau déjà plus élevé de la TC au Canada pourrait inciter certains à consommer davantage aux États-Unis. Par contre, une structure fiscale plus axée sur la TC est favorable aux exportateurs : une imposition plus faible des salaires et l'absence de TPS sur les exportations réduisent l'imposition des biens exportés et augmentent la compétitivité des exportateurs sur les marchés étrangers.

Par ailleurs, l'IR comparativement plus élevé au Canada est un des facteurs à l'origine de la fuite des cerveaux vers les États-Unis.

-
- (1) Peter S. Spiro, « Evidence of a post-GST increase in the underground economy », *Canadian Tax Journal*, vol. 41, n° 2, 1993.
- (2) David E.A. Giles et Lindsay M. Tedds, « Taxes and the underground economy », *Canadian Tax Paper 106*, Association canadienne d'études fiscales, 2002.

La TVA⁽³⁾/TPS et les autres taxes de vente⁽⁴⁾ ont connu une croissance soutenue dans les pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) au cours des dernières décennies, bien que leur contribution aux recettes fiscales totales semble se stabiliser depuis quelques années (graphique 1). Ces TC représentent maintenant 19 p. 100 de toutes les recettes fiscales des gouvernements de l'OCDE, comparativement à 14 p. 100 en 1975⁽⁵⁾. Tous les pays de l'OCDE, à l'exception des États-Unis, possèdent maintenant un genre de taxe sur la valeur ajoutée.

**Graphique 1 – Taxes générales sur la consommation
(%age du total des recettes fiscales)**



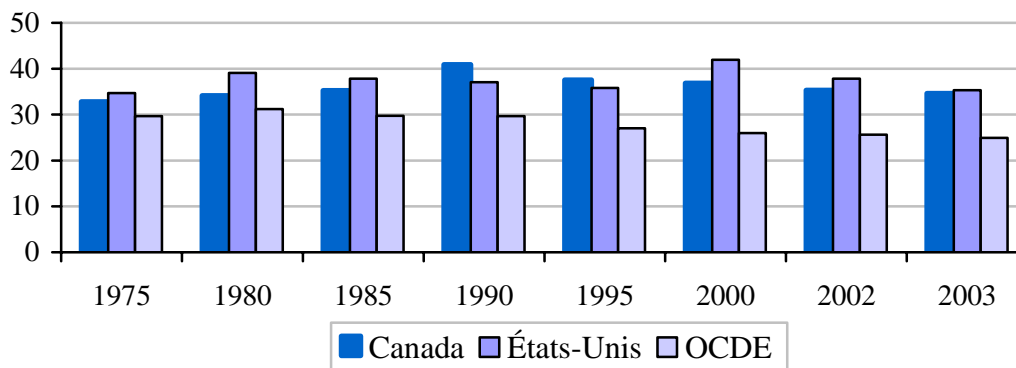
Le pourcentage des revenus fiscaux provenant de l'IR des particuliers a, quant à lui, connu un léger recul au sein des pays membres de l'OCDE, plus particulièrement depuis le début des années 1990 (graphique 2). En moyenne, le Canada et les États-Unis utilisent moins les TC mais davantage l'IR des particuliers que la moyenne des pays de l'OCDE. Cette divergence est encore plus marquée dans le cas des États-Unis.

(3) Taxe sur la valeur ajoutée. Il s'agit d'une taxe qui s'applique à chaque étape du processus économique et non seulement à la vente finale.

(4) La TVA/TPS et les autres taxes de vente font partie de la catégorie *impôts généraux sur la consommation*, selon la nomenclature de l'OCDE. Cette catégorie inclut toutes les TC qui s'appliquent sur la majorité, sinon la totalité, des produits et services et exclut les autres formes plus spécifiques de TC telles que la taxe d'accise (p. ex. sur le tabac) ou les droits douaniers. Nous utilisons dans cette section la définition d'impôts généraux sur la consommation à des fins de comparaison internationale.

(5) Moyenne non pondérée des 30 pays de l'OCDE. Les dernières données disponibles datent de 2003 (OECD Tax Data Base).

**Graphique 2 – Impôts sur le revenu personnel
(exprimés en %age du total des recettes fiscales)**



Au Canada, le taux de la TPS fédérale se situe à 7 p. 100, tandis que le taux provincial varie de 0 p. 100 pour l'Alberta à 10 p. 100 pour l'Île-du-Prince-Édouard. En moyenne, le taux combiné fédéral-provincial se situe à environ 14 p. 100⁽⁶⁾, en deçà de la moyenne de 17,8 p. 100 pour les pays de l'OCDE, mais bien au-dessus du niveau moyen de la taxe de vente aux États-Unis⁽⁷⁾. Pour l'IR personnel, le taux moyen au Canada se situe à 17,8 p. 100, contre 16,5 p. 100 aux États-Unis et 14,3 p. 100⁽⁸⁾ en moyenne dans les pays de l'OCDE. Ces derniers compensent cette imposition moins importante par des cotisations de sécurité sociale en moyenne plus considérables.

STABILITÉ DES RECETTES PUBLIQUES

Pour assurer la stabilité de ses recettes fiscales, un gouvernement diversifiera ses sources de taxation pour ne pas dépendre d'une assiette fiscale en particulier. De plus, il tentera d'élargir le plus possible la base de ses assiettes fiscales et évitera de trop s'appuyer sur les composantes les moins stables comme les gains en capital et les revenus provenant des paliers d'imposition supérieurs.

(6) Moyenne non pondérée du taux effectif de taxation de la consommation des différentes provinces, 2004.

(7) Le taux de la taxe de vente varie selon l'État et la localité. La moyenne non pondérée des taux effectifs est environ 7,4 p. 100 pour le taux maximum État/localité (Washington Department of Revenue, 2004).

(8) Taux moyens pour une personne seule, sans personne à charge (OECD Tax Data Base).

En général, d'un exercice financier à l'autre, les rentrées nettes de TPS évoluent à peu près parallèlement à la consommation. Par ailleurs, il existe aussi une relation assez constante entre le revenu personnel et les revenus fiscaux sur le revenu des particuliers, mais celle-ci est plus visible sur de longues périodes.

Des études américaines⁽⁹⁾, utilisant plusieurs mesures de variance des assiettes fiscales, arrivent à la conclusion que la consommation constitue une assiette fiscale plus stable que celle constituée par les revenus et les bénéfices. Une analyse de la volatilité des assiettes fiscales au Canada et dans 14 pays de l'OCDE menée par les auteurs tend à confirmer ce constat. En effet, au cours des 40 dernières années, l'assiette fiscale sur laquelle s'appuyait l'IR des particuliers était plus volatile que celle des TC. Par contre, la volatilité des deux assiettes fiscales semble s'amenuiser avec le temps, au point où la différence entre les deux devient plutôt marginale. À la lumière de ces résultats, une baisse du taux de la TPS plutôt qu'une baisse équivalente de l'IR des particuliers aurait pour effet d'augmenter légèrement la volatilité des recettes fiscales du gouvernement.

COÛTS ADMINISTRATIFS

Les coûts de gestion des impôts pour l'État et les coûts d'observation pour les contribuables, bien qu'incontournables, sont considérés par la littérature économique comme des pertes économiques au sens où ils ne servent pas au financement des services publics, ni à la production nationale.

La perception des taxes et des impôts et les ressources engagées pour assurer le respect des lois et règlements fiscaux coûtent cher. En 2004-2005⁽¹⁰⁾, l'Agence de revenu du Canada (ARC) a encaissé 305 milliards de dollars de recettes fiscales. Pour ce faire, elle a mobilisé un effectif de 27 384 équivalents temps plein (ETP), soit une facture de deux milliards de dollars, à laquelle il faut ajouter les dépenses pour les centres d'appels, la gestion et l'orientation de l'ARC, qui se sont élevées à plus de 800 millions de dollars.

(9) Americans for Fair Taxation, *A Fair Tax White Paper – The stability of the Fair Tax as a principal source of federal revenues* (http://www.fairtax.org/pdfs/stability_of_FairTax.pdf).

(10) Agence du revenu du Canada, *Rapport sur le rendement 2004-2005*.

Pourtant, l'administration fiscale canadienne est parmi les plus efficaces, compte tenu de ses coûts par rapport à ses recettes. Le taux de gestion de l'impôt⁽¹¹⁾ était de moins de 1 p. 100 en 2004-2005. Il faut dire que le régime fiscal canadien repose sur l'autocotisation et l'observation volontaire pour la production des déclarations, de l'inscription et des versements. Le secteur privé, les particuliers et les entreprises assument donc une large part du coût du régime fiscal en produisant eux-mêmes leur déclaration de revenus et en percevant la TPS/TVH. À cet égard, Kesselman⁽¹²⁾ croit que le seuil des ventes annuelles à partir duquel les petites entreprises doivent s'inscrire auprès de l'ARC pour la TPS devrait être relevé considérablement par rapport au niveau actuel de 30 000 \$. Une telle mesure faciliterait la vie des petites entreprises et réduirait les coûts d'observation et de gestion privés et publics.

Un changement au taux de la TPS ne réduirait pas les coûts associés à la perception de celle-ci par l'État, mais augmenterait à court terme les coûts associés à sa perception par les entreprises (reprogrammation des caisses enregistreuses, correction des formulaires, etc.). Un changement au taux d'imposition du revenu des particuliers ou une modification à l'exemption personnelle de base seraient sans doute plus simples à mettre en place et moins coûteux à court terme.

CONCLUSION

Les constats recensés dans le présent document ne permettent de tirer aucune conclusion absolue ou définitive. Bien qu'une taxe à la consommation possède certains avantages en termes d'efficacité économique, de niveau d'observation et de stabilité des recettes publiques, l'impôt sur le revenu est moins régressif et probablement plus facile à administrer.

Cette difficulté à trancher clairement en faveur de l'une ou de l'autre des deux propositions découle de ce que les deux modes de taxation sont fondamentalement similaires, même s'ils diffèrent dans leurs formes actuelles, et de ce que les changements proposés sont, somme toute, de faible amplitude. Par ailleurs, l'État, peu importe sa préférence en matière de fiscalité, doit conserver l'assiette fiscale la plus large possible, ce qui limite l'ampleur des réformes possibles. Le contexte international impose aussi des limites aux modifications possibles au régime fiscal. Enfin, les ajustements mineurs au dosage fiscal, tels que proposés, risquent d'avoir un impact négligeable sur l'économie canadienne.

(11) Coût administratif de chaque dollar d'impôt perçu.

(12) Jonathan Kesselman, « Cutting the GST », *The Globe and Mail* [Toronto], 13 décembre 2005.