

Sommaire

Kesselman, Jonathan, “Flat Taxes, Dual Taxes, Smart Taxes: Making the Best Choices”, *Enjeux publics* vol. 1, no. 7, (IRPP, novembre 2000).

Au cours des dernières années, la réduction des impôts s’est hissée en tête de l’ordre du jour politique. De toutes les propositions mises de l’avant par les différents partis, ce sont celles de l’Alliance canadienne qui se sont le plus nettement démarquées, avec des projets d’impôt à taux uniforme et à double taux. Cette étude examine en détail les plans alliancistes d’impôt sur le revenu des particuliers et les utilise comme point de départ pour effectuer une analyse globale des conditions à remplir pour améliorer la politique fiscale du Canada.

L’auteur note tout d’abord l’étonnante convergence des propositions fiscales de l’Alliance, des libéraux et des conservateurs, en dépit de variantes au chapitre des priorités et du calendrier de mise en œuvre. Mais si l’on s’entend sur certains objectifs d’une éventuelle réforme, voire sur les instruments qui permettraient de les atteindre, les politiques fiscales actuellement soumises au choix des électeurs n’en comportent pas moins d’importantes divergences. Certes, l’Alliance a provisoirement délaissé l’élément marquant de son plan initial (l’impôt à taux uniforme à tous les niveaux de revenus) au profit d’un impôt à double taux – et cette initiative l’a rapprochée du discours fiscal dominant – mais elle conserve tout de même une vision spécifique du traitement fiscal à réserver aux contribuables selon leur niveau de revenus et leur situation familiale. Les changements introduits par les libéraux dans le mini-budget d’octobre 2000 (analysé en addenda) traduisent également un désir de remplir certaines des conditions nécessaires à l’amélioration de notre système fiscal, mais adoptent à cet égard une façon très différente de faire.

Toutes ces options sont examinées selon les trois critères décisifs que sont l’équité, la simplicité et l’efficacité. Elles sont ensuite comparées aux mesures d’un plan fiscal « modèle » que l’auteur a préparé avec le double objectif de réduire les impôts et d’engager une indispensable réforme de la fiscalité.

Les dimensions d’équité et d’impact redistributif de nos politiques fiscales ont récemment occupé une place centrale dans le débat public. Des voix nombreuses se sont élevées pour déplorer les lacunes de notre régime d’impôt des particuliers par rapport à celui des États-Unis. Ces affirmations sont scrutées à la loupe, dans le cadre d’une analyse des systèmes fiscaux des deux pays, en portant une attention particulière aux taux marginaux d’imposition. L’auteur juge sans fondement plusieurs affirmations courantes, et une bonne partie de ses conclusions repose sur les distinctions qu’il fait entre le taux d’imposition fédéral et celui des provinces ou des états. En prenant en considération les impôts payés aux deux ordres de gouvernement, on s’aperçoit que les taux d’imposition maximum des deux pays sont beaucoup plus semblables qu’on ne le croit généralement.

Le niveau de progressivité de l’impôt à taux uniforme et de l’impôt à double taux est mesuré à l’aide d’analyses numériques et de micro-simulations. Le premier modifierait

grandement la répartition du fardeau fiscal en allégeant sensiblement la charge fiscale des contribuables à faible revenu et plus encore celles des contribuables qui disposent d'un revenu élevé, au détriment de la classe moyenne ; bénéficiant des dégrèvements les plus importants, les contribuables à revenu très élevé sortiraient grands gagnants de la mise en œuvre de ce scénario. Le second amoindrirait considérablement ces changements en maintenant à peu près l'actuelle répartition du fardeau fiscal entre familles de tous revenus. Mais il réduirait tout de même fortement la progressivité d'ensemble du système fiscal canadien.

Le traitement réservé aux familles à un revenu par rapport à celles à deux revenus est un autre des enjeux en matière d'équité – un de ceux invoqué par l'Alliance pour préconiser un taux uniforme. Or, même si on souscrit à la thèse voulant que ces deux types de familles aient à payer le même impôt quand elles totalisent le même revenu, Kesselman conclut, après avoir passé en revue les arguments à l'appui de cette proposition, qu'on pourrait obtenir le même résultat en conservant un taux d'imposition progressif, si on permettait le fractionnement du revenu ou les déclarations de revenus conjointes. Enfin, pour ce qui est du critère de simplicité, l'auteur juge exagérées la plupart des affirmations des défenseurs de l'impôt à taux uniforme, des affirmations qui perdent encore plus de leur valeur avec l'adoption d'un impôt à double taux.

Le débat canadien sur la fiscalité porte aussi sur les changements susceptibles de favoriser l'efficacité et la croissance économique du pays. À ce chapitre, il apparaît indispensable d'alléger l'impôt sur l'épargne et le revenu en capital. La réduction de l'impôt sur les gains en capital, l'accès élargi aux régimes enregistrés d'épargne et l'abaissement du taux d'imposition des sociétés comptent parmi les méthodes pour ce faire. Suivant des priorités et des échéances variables, la plupart des partis prévoient des modifications à ce chapitre. Le plan de l'Alliance préconise une réduction de 50 pour cent du taux d'inclusion des gains en capital, une mesure qui a aussi été adoptée par les libéraux dans le mini-budget 2000. Pour ce qui est d'élargir l'accès aux régimes d'épargne (individuels ou offerts par les employeurs), les partis se montrent toutefois plus timides, l'Alliance proposant à peine plus que les plans dilatoires du gouvernement. Le plan fiscal « modèle » de Kesselman prévoit pour sa part un élargissement considérable de l'accès aux régimes d'épargne enregistrés, via l'instauration de régimes d'épargne dits à « impôt pré-payé » plutôt que par le relèvement du plafond des cotisations des régimes actuels d'épargne à impôt différé. Il préconise aussi une réduction de l'impôt des sociétés plus rapide que ne le prévoient les propositions de l'Alliance ou les mesures du mini-budget libéral. Cette timidité, tout comme l'incapacité des partis d'offrir des réductions fortes et rapides du taux de cotisation à l'assurance-emploi, traduit en fait la concurrence qu'ils se livrent pour consacrer à l'allègement du fardeau fiscal des particuliers – mesure politique par excellence – le maximum des fonds dégagés par les surplus budgétaires.

L'évaluation de toute mesure relative à l'impôt doit par ailleurs tenir compte de l'ensemble de la politique fiscale, y compris le remboursement de la dette et les dépenses consacrées aux programmes. Or, de l'Alliance au parti au pouvoir, toutes les propositions reposent sur une forte baisse des revenus d'impôt et compromettent de ce fait notre capacité d'abaisser dans les meilleurs délais la dette du pays, à moins de freiner le rythme

de croissance des dépenses fédérales. Ainsi, l'Alliance s'engage à consentir au remboursement de la dette plus d'efforts que l'actuel gouvernement, mais comme cette ambition s'accompagne de dégrèvements fiscaux supérieurs, on est en droit de s'interroger sur les conséquences qui s'ensuivraient pour les dépenses publiques. Les contribuables à faible revenu bénéficieraient fort peu des réductions d'impôt de l'Alliance puisqu'ils paient déjà peu ou pas d'impôt. Ce segment de la population étant par ailleurs le premier utilisateur des services publics et des mesures de soutien du revenu, la compression des dépenses pourrait, en fait, lui faire perdre davantage que ce qu'il gagnerait avec une réduction d'impôt.

L'analyse des propositions fiscales doit enfin prendre en compte l'interaction des politiques fédérale et provinciales. À l'heure où les provinces sont vivement incitées à réduire le taux d'imposition des particuliers, notamment en uniformisant leur taux maximum à l'exemple de l'Alberta et de la Saskatchewan, Ottawa devra maintenir des taux marginaux d'imposition relativement élevés sur les plus hauts revenus pour conserver à notre système fiscal un minimum de progressivité. Contrairement aux mesures avancées pendant l'actuelle campagne électorale, des modifications bien conçues aux dispositions sur l'épargne et le revenu en capital – à l'exemple de celles du plan fiscal « modèle » de cette étude – pourraient maintenir la progressivité de notre système fiscal tout en assurant sa compétitivité par rapport à celui des États-Unis et en favorisant la croissance économique du pays.