



Institut C.D. Howe

Bulletin de recherche

www.cdhowe.org

No. 89, mars 2005

Un problème imposant :

*améliorer l'attrait du Québec pour
l'investissement*

Pierre-Pascal Gendron

Dans cette étude...

Avec ses dépenses gouvernementales relativement élevées, la taille de sa dette publique et sa population vieillissante, le Québec est aux prises avec une situation budgétaire difficile. S'attaquer à ces problèmes requiert des politiques qui stimulent l'investissement et la productivité. La réforme de la fiscalité des entreprises devrait donc passer en priorité sur la réduction de l'impôt des particuliers dans le prochain budget provincial.

À propos de l'auteur

Pierre-Pascal Gendron est professeur d'économie au Humber Institute of Technology & Advanced Learning de Toronto et est chercheur associé au Programme sur la fiscalité internationale, J.L. Rotman School of Management, University of Toronto.

L'Institut C.D. Howe

L'Institut C.D. Howe est un organisme national non partisan et sans but lucratif qui a pour objectif d'améliorer le niveau de vie des Canadiens en favorisant des politiques économiques et sociales judicieuses.

L'Institut encourage l'application d'une recherche et d'une analyse indépendantes aux principaux dossiers économiques et sociaux qui influent sur la qualité de vie des Canadiens aux quatre coins du pays. Il adopte un point de vue mondial tout en tenant compte des répercussions des facteurs internationaux sur le Canada et en appliquant les idées d'autres pays au débat sur les politiques publiques canadiennes. Les recommandations de principe des publications de l'Institut se fondent sur une recherche de qualité menée par des spécialistes de renom et qui fait l'objet d'un processus d'examen rigoureux par des pairs. L'Institut communique clairement l'analyse et les recommandations issues de ces travaux au grand public, aux médias, aux universitaires, aux spécialistes et aux décideurs.

L'Institut débute ses activités en 1958 alors qu'un groupe de dirigeants d'affaires et syndicaux crée la Private Planning Association of Canada (PPAC) pour mener des activités de recherche et d'éducation sur des questions de politique économique. La PPAC change de nom et devient l'Institut de recherche C.D. Howe en 1973 après son fusionnement avec la C.D. Howe Memorial Foundation, une organisation créée en 1961 pour honorer la mémoire de l'honorable Clarence Decatur Howe. En 1981, l'Institut adopte son nom actuel alors que la Memorial Foundation devient une fois de plus une entité distincte pour se concentrer sur ses activités commémoratives. L'Institut C.D. Howe fêtera ses 50 ans de leadership dans la recherche sur les politiques publiques en 2008.

L'Institut encourage la participation et le support de ses activités de la part des entreprises, syndicats, associations professionnelles et autres et de la part des individus intéressés. Pour plus d'information, veuillez contacter l'agent du développement et des affaires publiques de l'Institut.

Le président du conseil de l'Institut est Guy Savard; Jack M. Mintz est président-directeur général.

* * * * *

Les Bulletins de recherche de l'Institut C.D. Howe© offrent une analyse périodique et un commentaire sur des questions de politique publique qui font l'actualité. Le document a été traduit de l'original Anglais par André LaRose de Version Plus et la préparation de la copie aux fins de publication a été faite par Diane King. Comme pour toute publication de l'Institut, les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des membres de l'Institut ou de son conseil d'administration. Les citations sont permises à condition d'en mentionner la source.

Les personnes qui souhaitent commander cette publication sont priées de s'adresser aux Éditions Renouf ltée, 5369, chemin Canotek, unité 1, Ottawa K1J 9J3 (tél. : 613-745-2665; téléc. : 613 745-7660; courriel : order.dept@renoufbooks.com), ou à l'Institut C.D. Howe, 67, rue Yonge, Toronto M5E 1J8 (tél. : 416-865-1904; téléc. : 416 865-1866; courriel : cdhowe@cdhowe.org).

\$5.00; ISBN 0-88806-654-6;
ISSN 1499-7983 (copie papier); ISSN 1499-7991 (en ligne)

Le Québec est confronté à plusieurs problèmes fiscaux à court terme qui exigent des mesures correctrices immédiates. D'abord, les dépenses publiques y surpassent la moyenne canadienne, et leur augmentation par le passé a été plus rapide que la moyenne. Deuxièmement, le fardeau de la dette publique nette y est relativement lourd, soit environ 40 % du produit intérieur brut (PIB) en 2002, dernière année pour laquelle on dispose des chiffres. En outre, la province a les impôts sur le revenu des particuliers les plus élevés en Amérique du Nord. Le Québec est également confronté à deux importants problèmes économiques à long terme : il doit rembourser une partie de sa dette publique et se préparer aux effets du vieillissement de la population sur sa capacité future de financer ses programmes sociaux. D'après une estimation indépendante, le Québec est aux prises avec un passif démographique implicite d'environ 110 milliards de dollars si on l'évalue pour les cinquante prochaines années.¹

Avec le prochain budget qui approche à grands pas, le nouveau ministre des Finances du Québec, Michel Audet, n'aura pas la tâche facile. Durant le point de presse qui a suivi son assermentation, il a fait face à plusieurs questions concernant les promesses du gouvernement quant aux baisses d'impôts.² Il a rappelé que le programme du parti est de rapprocher le fardeau fiscal des Québécois de la moyenne canadienne, tout en s'abstenant de commenter davantage. Il a tout de même fait allusion à la situation financière serrée du gouvernement. Il faut rappeler que la plus importante mesure fiscale à être mise en oeuvre au début de 2005 fut la réduction d'impôt de un milliard de dollars annoncée lors du budget précédent.

Ce n'est manifestement pas l'accroissement des dépenses publiques qui permettra de surmonter l'un ou l'autre des problèmes fiscaux du Québec. La présence de l'État dans l'économie par l'intermédiaire des dépenses de programmes, de la fiscalité et de la réglementation est déjà importante par comparaison avec les autres provinces, surtout les plus peuplées. Il est généralement admis que cet état de choses a toujours constitué une entrave pour l'économie du Québec et que ce n'est pas le fait de dépenser qui permettra au gouvernement de résoudre ses problèmes. Or les chances sont minces qu'il y ait d'importantes réductions de dépenses parce que le gouvernement a choisi de mettre les principaux postes de dépenses - la santé, l'éducation et la solidarité — à l'abri des compressions budgétaires.

À première vue, la marge de manœuvre est tellement limitée que la réduction immédiate de la dette apparaît impossible. Les budgets 2003-2004 et 2004-2005 ont été équilibrés, certes, mais le gouvernement reconnaît que l'équilibre est précaire et que le maintien de celui-ci est en partie tributaire de facteurs indépendants de sa

Je tiens à remercier trois relecteurs ainsi que Richard Bird, Yvan Guillemette, Jack Mintz et Finn Poschmann de leurs commentaires sur les ébauches précédentes; je remercie aussi l'Institut de m'avoir aimablement fourni des données. J'assume évidemment la responsabilité des conclusions et des erreurs.

- 1 Ce chiffre représente une estimation de 2001; voir Robson (2003). Suivant une idée semblable, Fortin et Van Audenrode (2004) font comprendre avec vigueur l'urgence pour le Québec de s'occuper de sa dette.
- 2 Voir Assemblée Nationale (2005).

volonté.³ Pour les mêmes raisons, un allègement fiscal important semble exclu. Pourtant, le gouvernement a choisi d'accorder aux particuliers des allègements fiscaux d'environ un milliard de dollars à partir du 1er janvier. Au Québec, le fardeau fiscal des particuliers et des sociétés est lourd, mais l'assiette fiscale de l'impôt des sociétés est beaucoup plus mobile. Aussi, la faiblesse de l'investissement privé au Québec par rapport aux autres provinces préoccupe sérieusement le gouvernement. Par conséquent, le gouvernement devrait se concentrer sur la réforme de l'impôt des sociétés: c'est en effet cette réforme qui aura vraisemblablement le plus de répercussions sur la productivité et la performance de l'économie, et les répercussions les plus immédiates. L'appréciation relativement rapide du dollar canadien par rapport au dollar américain au cours de la dernière année ajoute à l'urgence de procéder à des réformes qui amélioreront la compétitivité des entreprises.

La pente glissante des changements fiscaux

Dans la préparation du budget 2003-2004, le gouvernement a admis que le coût de nombreuses mesures fiscales destinées à aider les entreprises avait augmenté substantiellement avec le temps. Il a aussi admis que ce coût avait engendré des problèmes en ce qui concerne la neutralité, la complexité et les coûts, les avantages, les risques et la dépendance des contribuables. Il a également reconnu le niveau élevé des taxes et des impôts que paient les entreprises au Québec par rapport aux autres provinces et États.

En réaction, le gouvernement a réduit, en 2003-2004, les aides fiscales aux entreprises d'une somme équivalant à 759 millions de dollars sur une année complète, dont 626 millions au titre des réductions de dépenses fiscales. Les mesures annoncées et les économies cumulatives équivalentes qu'elles ont entraînées sur une année complète ont été :

- l'élimination de mesures destinées à aider les entreprises en activité dans certains secteurs en particulier et dans certains endroits désignés, l'abolition de certaines mesures relatives à l'investissement et la suppression des exemptions accordées aux institutions financières et aux fonds d'investissement (une économie cumulative de 248 millions de dollars);
- a réduction des crédits d'impôt, des déductions et des congés fiscaux, la limitation des dépenses fiscales concernant la capitalisation des entreprises et les projets majeurs d'investissement, et une réduction des avantages fiscaux accordés aux personnes à hauts revenus (une économie cumulative de 378 millions de dollars);
- le report de la réduction de la taxe sur le capital, compensée en partie par une augmentation de l'exemption de base sur le capital versé, dont le seuil passe de 250 000 \$ à 600 000 \$ (une économie nette de 133 millions de dollars).

3 Voir Ministère des Finances du Québec (2003), (2004a) et (2004e).

La baisse de l'aide ciblée qui en résulte, d'environ 2,1 milliards de dollars à 1,6 milliard de dollars, représente un changement de cap radical par rapport à la politique industrielle populaire par le passé à l'égard des entreprises. Cette baisse a d'ailleurs aidé le gouvernement à équilibrer son budget.

Bien que le gouvernement ait également équilibré son budget 2004-2005, il n'a pas poursuivi le processus de réduction des dépenses fiscales de l'année précédente. Le gouvernement a réitéré son appui à l'aide ciblée aux entreprises, surtout au moyen de crédits d'impôt ou d'améliorations des crédits destinés aux régions, à l'innovation, à la culture et à la main-d'œuvre. Les nouvelles réductions de dépenses fiscales introduites dans le budget 2004-2005 se sont chiffrées en fin de compte à 187 millions de dollars.

De plus, le gouvernement a annoncé un certain nombre de changements qui sont entrés en vigueur le 1er janvier. Il a augmenté l'exemption de taxe sur le capital pour la porter à un million de dollars et a accordé aux particuliers un allègement fiscal de 219 millions de dollars en éliminant le régime général d'imposition et le régime d'imposition simplifié au profit d'un régime unique d'imposition. Il a aussi mis en application deux nouveaux programmes de dépenses fiscales à l'intention des familles, lesquels coûteront respectivement 547 millions de dollars et 243 millions de dollars : le Soutien aux enfants et la Prime au travail destinée aux travailleurs à faible revenu ou à revenu moyen. Le coût total des mesures de réduction d'impôt sur le revenu des particuliers atteint environ un milliard de dollars.

Avec l'impôt sur le revenu des particuliers, le gouvernement a choisi de continuer d'intervenir fortement dans la politique sociale par l'intermédiaire du régime fiscal. Et après l'adoption d'un régime unique d'imposition, il reste de nombreux domaines où l'on pourrait simplifier le régime fiscal. Le ministre des Finances a publié, en juillet 2004, une étude sur la simplification de la fiscalité; les conclusions de cette dernière indiquent cependant qu'il n'était pas disposé à procéder à un changement fondamental.⁴ Dans le cas de la fiscalité des entreprises, un changement notable s'est produit : l'abrogation des réductions du taux de taxe sur le capital postérieures au 1er janvier 2003.⁵

« Pour le nouveau gouvernement, en matière de fiscalité des entreprises, la priorité doit être accordée aux mesures d'application générale », annonçait-on dans le budget 2003-2004; malgré cela, aucun allègement fiscal généralisé n'est encore en vue.⁶ Le gouvernement semble continuer d'emprunter la voie dirigiste de ses prédécesseurs. Il existe pourtant de plus en plus de preuves selon lesquelles un allègement généralisé, comme la réduction des taux d'imposition sur le revenu des sociétés et l'élimination des taxes sur le capital, aurait un effet plus direct et plus important sur l'investissement.

4 Voir Ministère des Finances du Québec (2004c).

5 L'abrogation est étonnante, compte tenu du passage suivant, tiré du Plan budgétaire 2004-2005 (2004a), à la section 7 : " L'effet nuisible de la taxe sur le capital sur les investissements est abondamment documenté. Elle en augmente le coût, nuit à la productivité et pénalise particulièrement le secteur manufacturier. " On rappelle que les taux de taxe sur le capital devaient originellement baisser graduellement à 0,6 % d'ici le 1er janvier 2007 dans le cas des institutions financières et à 0,3 % dans le cas des autres sociétés.

6 Ministère des Finances du Québec (2003), section 5, p. 5.

Cet allègement serait plus efficace que les mesures ciblées pour élargir l'assiette fiscale future de l'impôt des sociétés. En outre, le coût, sur le plan du revenu, d'un allègement fiscal généralisé est plus faible que celui des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers : les entreprises peuvent en effet déplacer leurs revenus d'une province ou d'un pays à l'autre grâce à des transactions financières et à l'établissement des prix de cession interne.⁷ Par contre, comme l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers est beaucoup moins mobile, les réductions d'impôt sur le revenu des particuliers n'ont pas d'effet compensateur semblable.⁸ En somme, l'orientation générale du changement au cours des deux derniers budgets est louable, mais le gouvernement devrait songer à comprimer le calendrier d'exécution à l'avenir afin d'éviter de retarder inutilement les bienfaits escomptés.

Une perspective d'ensemble

À la suite des derniers changements, comment le Québec se compare-t-il aux autres provinces canadiennes? Pour le savoir, je me pencherai dans la prochaine section sur trois groupes d'indicateurs : le secteur public et l'investissement; les taux d'imposition et les dispositions fiscales prévus par la loi, et les taux effectifs marginaux d'imposition. Le classement des indicateurs propres au Québec dans les tableaux va du meilleur (1) au pire.

Le secteur public et l'investissement

Le tableau 1 présente des indicateurs de l'activité gouvernementale et de l'investissement privé. Le ratio Dépenses publiques totales/PIB illustre la taille relative du secteur public provincial dans l'économie. Le gouvernement du Québec intervient largement dans l'économie. Le niveau des dépenses publiques du Québec équivaut à 27,2 % du PIB, le quatrième en importance dans l'ensemble des provinces pour l'exercice 2003, dernière année pour laquelle on dispose de ces chiffres.

Le ratio Dette nette/PIB révèle l'effet cumulatif des opérations gouvernementales du passé engendré par les déficits; il fournit aussi une indication des engagements financiers futurs du gouvernement et de la marge de manœuvre dont il dispose pour la mise en application de politiques telles que les allègements fiscaux. Le ratio de 38,7 % obtenu par le Québec en 2001-2002 est le troisième plus élevé de toutes les provinces.

Quant à la dette nette par habitant, elle projette une image différente de l'endettement relatif qui se rapporte à la croissance de la population plutôt qu'à la

7 À propos des transactions financières, voir Mintz et Smart (2004). Il existe une abondante documentation sur l'établissement des prix de cession interne.

8 On croit que le manque de mobilité de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec est le résultat de facteurs culturels et linguistiques et d'autres facteurs socioéconomiques. Il s'agit d'une caractéristique importante de la société québécoise aux fins de la présente discussion.

Tableau 1: Indicateurs économiques et fiscaux par province, 2003 ou 2002

	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve-et-Labrador
Total des dépenses publiques / PIB, 2003 (%)	22,8	14,6	24,4	25,7	17,5	27,2 ⁽⁷⁾	28,0	25,1	31,2	27,8
Dette publique nette / PIB, 2002 (%)	13,9	-6,8	28,5	27,6	21,4	38,7 ⁽⁸⁾	28,1	43,1	30,2	56,6
Dette publique nette par habitant, 2002 (\$)	4 856	-3 359	9 929	8 807	8 398	12 744 ⁽⁹⁾	7 887	12 704	8 382	18 338
Frais de la dette publique / total des dépenses publiques, 2003 (%)	7,7	2,7	10,4	15,1	10,5	8,2 ⁽³⁾	13,6	15,7	9,3	11,4
Investissement privé en capital fixe non résidentiel, moyenne 2001-2003 (%)	9,8	21,1	15,1	11,1	9,6	9,2 ⁽⁹⁾	10,0	13,3	10,0	14,7

Notes: Les chiffres sont basés sur les renseignements les plus récents dont on dispose. Par exemple, les données gouvernementales relatives à l'exercice qui a pris fin le 31 mars 2004 sont indiquées ci-dessus comme étant relatives à 2003. Les chiffres entre parenthèses indiquent le rang du Québec, du meilleur (1) au pire.

Source : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

croissance de l'économie. La dette par habitant au Québec est la deuxième plus élevée parmi les provinces, à 12 744 \$ au cours de l'exercice 2002.

Le ratio des frais de service de la dette à l'ensemble des dépenses publiques indique la proportion des dépenses publiques qui est absorbée par les paiements d'intérêt. Le ratio obtenu par le Québec au cours de l'exercice 2003 se chiffrait à 8,2 % et venait ainsi en troisième place pour sa faiblesse comparativement aux autres provinces. Ce résultat, qui paraît étrange, est attribuable à l'ampleur relativement importante de la taille du secteur public dans l'économie du Québec.

Le taux de formation de capital privé est un indicateur de compétitivité d'une importance fondamentale. La formation du capital aujourd'hui aura des incidences sur les perspectives économiques et le niveau de vie de demain puisqu'elle influence la productivité, les revenus et l'emploi. Le taux d'investissement privé en capital fixe non résidentiel au Québec s'établissait à 9,2 % en moyenne de 2001 à 2003, au dernier rang des provinces canadiennes. Comme je l'indiquais en introduction, il s'agit là d'un sujet de préoccupation grave pour le gouvernement.

Le Québec ne s'illustre pas par rapport aux autres provinces selon cette liste d'indicateurs. La province peut faire mieux et elle devrait faire mieux, surtout sur le plan de l'investissement. Même si nous n'avons pas tenu compte ici de plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer le piètre rendement en matière d'investissement, il est pertinent et éclairant de tenir compte de la fiscalité.

Taux d'imposition et dispositions fiscales prévus par la loi

Le tableau 2 présente les taux d'imposition du revenu des particuliers combinés (fédéral et provincial) et des renseignements connexes, tels que le taux de surtaxe, l'exemption de base et d'autres mesures qui touchent les particuliers, dont les taxes à payer sur les ventes au détail et les charges sociales.⁹ Encore une fois, dans ce tableau, le classement des inscriptions relatives au Québec va du meilleur au pire. Le Québec a les plus hauts taux provinciaux de charges sociales et d'imposition du revenu des particuliers; il a aussi les plus hauts taux combinés (fédéral et provincial) sur le revenu ordinaire, le revenu d'intérêts et les gains en capital.

Le tableau 3 présente des précisions sur les régimes provincial et fédéral d'imposition des sociétés. Les principaux prélèvements fiscaux sur les entreprises comprennent l'impôt des sociétés, la taxe sur le capital et les taxes provinciales de vente au détail sur les intrants. Les données incluent les taux d'impôt sur le revenu des sociétés — le taux provincial et le taux combiné (fédéral-provincial) —, les taux de taxes sur le capital ainsi que des renseignements sur les doubles taux, les taux réduits et les seuils. De toutes les provinces, c'est le Québec qui a le plus

9 Les tableaux 2 et 3 visent à donner un aperçu des taux d'imposition et des dispositions fiscales applicables au moment de la rédaction du présent texte. Des contraintes d'espace nous empêchent toutefois de décrire d'importantes caractéristiques du régime fiscal des entreprises — les crédits d'impôt, les congés fiscaux, les dispositions sur l'amortissement aux fins de l'impôt, par exemple — ainsi que les initiatives fédérales-provinciales d'harmonisation en cours. On trouvera d'importants renseignements dans les notes accompagnant les tableaux; pour plus de précisions, il y aurait lieu de consulter la législation provinciale et fédérale pertinente ou les résumés présentés dans KPMG (2004) et PriceWaterhouseCoopers (2004).

Tableau 2: Principales dispositions fiscales et principaux taux d'imposition provinciaux prévus par la loi et ne s'appliquant pas aux entreprises, 2004

	<u>Colombie-Britannique</u>	<u>Alberta</u>	<u>Saskatchewan</u>	<u>Manitoba</u>	<u>Ontario</u>	<u>Québec</u>	<u>Nouveau-Brunswick</u>	<u>Nouvelle-Écosse</u>	<u>Île-du-Prince-Édouard</u>	<u>Terre-Neuve-et-Labrador</u>
Fourchette des taux d'imposition du revenu des particuliers										
Taux le plus bas	6,05	10,00	11,00	10,90	6,05	16,00 ⁽⁶⁾	9,68	8,79	9,80	10,57
Taux le plus élevé	1 470	10,00	15,00	17,40	11,16	24,00 ⁽¹⁰⁾	17,84	17,50	16,70	18,02
Surtaxe ^b	n/a	n/a	n/a	n/a	20,0/36,0	n/a	n/a	10,0	10,0	9,0
Montant de base (\$)	8 523	14 337	8 264	7 634	8 044	6 275 ⁽¹⁰⁾	7 756	7 231	7 412	7 410
Allègement pour faible revenu	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Impôt sur le revenu des particuliers, taux marginaux combinés les plus élevés ^c										
Revenu ordinaire et d'intérêts	43,7	39,0	44,0	46,4	46,4	48,2 ⁽⁹⁾	46,8	48,2	47,4	48,6
Gains en capital	21,8	19,5	22,0	23,2	23,2	24,1 ⁽⁷⁾	23,4	24,1	23,7	24,3
Dividendes de source canadienne	31,6	24,1	28,3	35,1	31,3	32,8 ⁽⁶⁾	37,3	33,1	32,0	37,3
Taxe de vente au détail										
Taux	7,5	n/a	7,0	7,0	8,0	7,5 ⁽³⁾	8,0 ^d	8,0 ^d	10,0	8,0 ^d
Taux combiné	14,5	7,0	14,0	14,0	15,0	15,025 ⁽⁵⁾	15,0	15,0	17,7	15,0
TVP sur TPS	Non	n/a	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Charges sociales										
Taux le plus bas	n/a	n/a	n/a	Nil ^f	Nil ^f	2,70 ⁽²⁾	n/a	n/a	n/a	Nil ^f
Taux le plus élevé	n/a	n/a	n/a	4,30 ^e	1,95 ^e	4,26 ⁽⁴⁾	n/a	n/a	n/a	4,00 ^e

Notes: Les chiffres indiqués étaient en vigueur le 31 juillet 2004; ils tiennent compte des propositions faites tant dans le budget fédéral que dans l'ensemble des budgets provinciaux de 2004. Les taux d'imposition ont été calculés suivant l'hypothèse que les budgets et leurs propositions auront tous force de loi. Tous les chiffres représentent des pourcentages, sauf indication contraire. Les chiffres entre parenthèses indiquent le rang du Québec, du meilleur (1) au pire.

^a Il faut faire preuve de prudence lorsqu'on compare les dispositions relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec à celles des autres provinces en s'appuyant sur ce tableau. En effet, les tranches de revenu, le traitement de la catégorie de revenus modiques, les autres crédits, et ainsi de suite, n'y sont pas indiqués. En outre, les taux marginaux relatifs au volet fédéral de l'impôt sur le revenu des particuliers sont réduits de 16,5 % pour "l'abattement du Québec"; cette mesure témoigne du refus de la province de participer aux programmes aux termes de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

^b Le seuil de la surtaxe de 20 % de l'Ontario s'établit à 3 856 \$, alors que le seuil applicable aux 36 % additionnels est de 4 864 \$. Les seuils en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve-et-Labrador sont respectivement de 10 000 \$, 5 200 \$ et 7 032 \$.

^c Taux marginaux d'imposition combinés (fédéral et provincial) les plus élevés.

^d Les taxes de vente dans ces provinces sont harmonisées avec la taxe fédérale sur les produits et services. Sauf au Québec, qui a son propre arrangement, ce système s'appelle taxe de vente harmonisée.

^e Les charges sociales portent les noms suivants : au Manitoba et à Terre-Neuve-et-Labrador, impôt destiné aux services de santé et à l'enseignement postsecondaire; en Ontario, impôt-santé des employeurs; au Québec, Fonds des services de santé.

Sources: KPMG (2004) et Price WaterhouseCoopers (2004).

Tableau 3: Principales dispositions fiscales et principaux taux d'imposition provinciaux prévus par la loi applicables aux entreprises, à partir du 1er janvier 2005

	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve-et-Labrador
Taux général d'impôt provincial sur le revenu des sociétés ^a	13,5	11,5	17,0	15,0	14,0	8,9 ^{b (1)}	13,0	16,0	16,0 ^b	14,0 ^b
Taux d'impôt provincial - fabrication et transformation	13,5	11,5	10,0	15,0	12,0	8,9 ^{b (3)}	13,0	16,0	7,5 ^b	5,0 ^b
Revenu d'investissement	13,5	11,5	17,0	15,0	14,0	16,2 ⁽⁷⁾	13,0	16,0	16,0	14,0
Taux d'impôt général combiné ^c	35,6	33,6	39,1	37,1	36,1	31,0 ⁽¹⁾	35,1	38,1	38,1	36,1
Taux d'impôt combiné - Fabrication et transformation	35,6	33,6	32,1	37,1	34,1	31,0 ⁽³⁾	35,1	38,1	29,6	27,1
Taux d'impôt combiné - Revenus de placement	35,6	33,6	39,1	37,1	36,1	38,3 ⁽⁷⁾	35,1	38,1	38,1	36,1
Taux d'impôt provincial - SPCC										
Revenu jusqu'à 300 k\$	4,5	3,0	5,0	5,0	5,5	8,9 ^{b (7)}	2,5	5,0 ^b	7,5 ^b	5,0 ^b
Revenu de placement	13,5	11,5	17,0	15,0	14,0	16,2 ⁽⁷⁾	13,0	16,0	16,0 ^{b,d}	14,0 ^{b,d}
Taux d'impôt combinés - SPCC										
Revenu jusqu'à 300 k\$	17,6	16,1	18,1	18,1	18,6	22,0 ⁽⁷⁾	15,6	18,1	20,6	18,1
Revenu de placement	49,3	47,3	52,8	50,8	49,8	52,0 ⁽⁷⁾	48,8	51,8	51,8	49,8
Taxe provinciale sur le capital ^f										
Taux le plus bas	n/a	n/a	0,6	0,3	0,3	0,6 ⁽³⁾	0,3	0,3	n/a	n/a
Taux le plus élevé	n/a	n/a	0,6	0,5	0,3	0,6 ⁽⁴⁾	0,3	0,6	n/a	n/a
Exemption (\$)	n/a	n/a	10/20M	5M	7,5M	1M ⁽⁵⁾	5M	5/0M	n/a	n/a
Taxe provinciale sur le capital - Institutions financières ^f										
Taux le plus bas	1,0	n/a	0,7	3,0	0,6	1,2 ⁽⁵⁾	3,0	3,0	3,0	4,0
Taux le plus élevé	3,0	n/a	3,25	3,0	0,9	1,2 ⁽³⁾	3,0	4,0	5,0	4,0
Exemption (\$)	10M	n/a	10/20M	5M	7,5M	500/0M ⁽¹⁾	10M	0,5/10M	2M	5/0M

Notes Les chiffres indiqués étaient à jour le 31 juillet 2004; ils tiennent compte des propositions faites tant dans le budget fédéral que dans l'ensemble des budgets provinciaux de 2004. Les taux d'imposition ont été calculés suivant l'hypothèse que les budgets et leurs propositions auront tous force de loi. Tous les chiffres représentent des pourcentages, sauf indication contraire. Les chiffres entre parenthèses indiquent le rang du Québec, du meilleur (1) au pire.

^a Taux applicable aux secteurs autres que la fabrication et la transformation.

^b Certaines sociétés peuvent se prévaloir de congés fiscaux.

^c Taux d'impôt combinés (fédéral et provincial).

^d Le taux applicable au revenu de placement ne concerne que le revenu ne provenant pas de la fabrication ou de la transformation.

^e La taxe fédérale sur le capital, que l'on appelle aussi impôt des grandes sociétés (IGS), s'applique au taux de 0,2 % et le montant de l'exemption s'établit à 50 millions de dollars. Le taux a été ramené à 0,175 % le 1er janvier 2005.

^f L'IGS s'applique au taux de 0,175 % (à partir du 1er janvier 2005) aux institutions financières et aux compagnies d'assurances. La taxe sur le capital des institutions financières (Partie VI) s'applique aux institutions financières et aux compagnies d'assurances au taux de 1 % ou de 1,25 %, selon le montant du capital. L'exemption s'applique uniquement aux institutions financières et varie de 0 à 200 millions de dollars. Les taux s'appliquent aux institutions financières sont des taux composites.

Sources: KPMG (2004), et Price WaterhouseCoopers (2004).

faible taux d'impôt sur le revenu des sociétés. Cette caractéristique fait-elle nécessairement de lui la province la plus concurrentielle en matière de fiscalité? Non, car son taux d'imposition du revenu d'investissement des sociétés est le troisième en importance, et son taux général de taxe sur le capital est le plus élevé de tous. En outre, le Québec a le régime le moins généreux à l'égard des sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) à faible revenu.

Les choses ont cependant leur bon côté : la taxe de vente du Québec (TVQ) occupe une position médiane; cette taxe est relativement efficace et comporte des avantages administratifs par rapport aux taxes de vente au détail des autres provinces.¹⁰ Du point de vue de la compétitivité des entreprises, l'avantage le plus important de la TVQ est qu'elle donne droit à des crédits pour les taxes payées sur les intrants. Quelques restrictions s'appliquent tout de même encore à certains produits et services.¹¹

Au Québec, dans l'ensemble, le fardeau fiscal des particuliers est le plus élevé au Canada et les taux d'impôt sur le revenu des sociétés ne sont pas compétitifs si l'on tient compte de facteurs autres que le taux général.

Taux effectifs marginaux d'imposition sur le capital

Les comparaisons de taux d'imposition prévus par la loi souffrent d'une limite importante : ils ne tiennent pas compte de la complexité du régime fiscal, notamment des interactions entre les diverses dispositions et règles fiscales et les divers taux d'imposition. Pour surmonter ce problème, il faut examiner les taux effectifs d'imposition sur le capital. Les taux effectifs marginaux d'imposition permettent de saisir les effets de la fiscalité sur les dépenses d'investissement : ils mesurent en effet le montant de l'impôt payé et l'expriment en pourcentage du rendement obtenu par un projet d'investissement marginal. Ce projet-là est celui qui obtient un rendement après impôt sur l'investissement suffisamment élevé pour couvrir les frais de financement. Le taux effectif d'imposition sur le capital constitue une mesure sommaire qui intègre l'impôt des sociétés — y compris le traitement de l'amortissement, de l'inventaire et des frais de financement — ainsi que les taxes sur le capital et les taxes de vente sur les éléments de capital.

Le tableau 4 présente les taux d'imposition effectifs sur l'investissement des moyennes et des grandes entreprises par province, par secteur d'activité, par type d'actif et par pays. Les estimations incluent les variations provinciales de l'impôt des sociétés, les taxes de vente sur les intrants en capital des entreprises, les crédits

10 Voir Bird et Gendron (1998) pour une plus ample discussion des caractéristiques souhaitables de la TVQ, de l'administration de la taxe ainsi que de sa solide relation et de ses ressemblances avec la TPS.

11 Sous le régime de la TVQ, les grandes entreprises n'ont pas droit au remboursement de la taxe sur les intrants pour certains véhicules routiers et certains biens ni pour le carburant associé à ces véhicules, l'électricité, le téléphone et les autres services de télécommunications, les aliments et les boissons. Sont ainsi visées celles qui ont des ventes taxables au Canada de plus de 10 millions de dollars. À celles-ci s'ajoutent les banques, les sociétés de fiducie, les caisses populaires, les compagnies d'assurances, les fonds distincts des compagnies d'assurances, la Régie de l'assurance-dépôt du Québec, la Société d'assurance-dépôts du Canada et les régimes d'investissement. Voir Revenu Québec (2003).

d'impôt à l'investissement et autres déductions particulières, ainsi que le crédit d'impôt fédéral sur l'investissement dans l'Atlantique.¹²

Au Québec, le taux effectif agrégé d'imposition sur l'investissement des moyennes et grandes entreprises s'établit à 30,2 %. Ce taux est le quatrième plus élevé dans l'ensemble des provinces. L'Ontario est la seule province peuplée — et avec une économie de grande taille — à avoir un taux plus élevé; l'Alberta et la Colombie-Britannique sont les deux autres provinces peuplées et toutes deux ont des taux inférieurs, celui de l'Alberta étant de loin le plus bas.

Fait intéressant à signaler, bien qu'il ait le plus faible taux général d'imposition des sociétés, le Québec a un taux effectif d'imposition du capital relativement élevé. Les taux au Québec varient selon le secteur d'activité entre 26,2 % dans le cas de l'énergie électrique et 35,3 % dans celui du commerce de détail. Ces taux varient par type d'actifs également, depuis un minimum de 21,8 % sur les terrains jusqu'à un maximum de 38 % sur les stocks d'inventaire. Les taux du Québec par secteur d'activité ou par type d'actifs se situent habituellement à peu près au milieu du peloton. Par comparaison, aux États-Unis, le taux effectif d'imposition sur le capital avoisine les plus bas taux des provinces canadiennes. Seuls le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador et l'Alberta ont des taux inférieurs.

Le Tableau 4 compare aussi le classement par province des taux effectifs d'imposition à celui des taux d'investissement privé du tableau 1. Le Québec se classe au dernier rang pour l'investissement privé avec le quatrième taux effectif d'imposition du capital. Les provinces ayant des taux effectifs d'imposition supérieurs tendent à afficher des taux d'investissement inférieurs. De plus, selon une étude récente, la part du Québec dans les investissements en Amérique du Nord est à la baisse depuis 1989.¹³ Comparativement à la plupart des autres provinces et aux États-Unis, les taux effectifs d'imposition sur le capital actuellement en vigueur au Québec n'en font pas un endroit attrayant où investir.

Examen des options

L'objectif primordial du gouvernement du Québec devrait être l'adoption de politiques économiques propices à la croissance, ce qui suscitera un accroissement de productivité et de revenus et permettra de rembourser la dette de la province. Le remboursement de la dette aura un double avantage : il réduira la proportion du service de la dette par rapport à l'ensemble des dépenses publiques et accroîtra la marge de manoeuvre pour les dépenses de programmes. Chose plus importante, il permettra aussi de faire des investissements dans les infrastructures publiques, ce dont on a grandement besoin. Le remboursement de la dette placera par ailleurs le Québec dans une bien meilleure position pour assumer les obligations liées aux augmentations futures des dépenses de santé et autres

12 Les données actuelles comportent une restriction en ce qui concerne le calcul des taux d'imposition réels. C'est qu'elles ne permettent pas de saisir toute l'information nécessaire pour tenir compte des nombreuses préférences relatives à l'impôt des sociétés contenues dans la loi de l'impôt du Québec, notamment des crédits d'impôt pour les activités de transformation dans les régions ressources. Cette restriction n'a cependant pas d'incidence majeure sur les comparaisons qui suivent.

13 Voir Robson et Goldfarb (2004).

Tableau 4: Taux effectifs d'imposition des investissements en capital applicables aux moyennes et aux grandes entreprises, par province, par secteur d'activité, par type d'actif et par pays, 2004

	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve-et-Labrador	États-Unis
Secteur forestier	26,8	22,9	36,7	34,9	32,0	29,3 ⁽⁵⁾	27,9	30,0	30,5	24,5	22,7
Fabrication	26,1	23,5	26,6	27,0	29,8	29,7 ⁽⁹⁾	17,8	20,5	13,9	5,9	26,7
Construction	30,6	26,8	36,2	38,0	35,3	32,1 ⁽⁷⁾	24,6	27,2	27,6	17,5	25,7
Transports	27,3	22,2	37,1	35,4	33,1	28,5 ⁽⁵⁾	27,1	29,1	32,0	23,8	24,4
Communications	24,2	20,8	33,7	31,8	29,1	27,0 ⁽⁵⁾	25,6	27,5	27,6	22,5	15,7
Énergie électrique	22,9	20,1	32,2	30,4	27,6	26,2 ⁽⁶⁾	24,7	26,6	25,9	21,6	14,4
Commerce de gros	33,8	29,4	40,9	41,3	38,4	34,5 ⁽⁶⁾	32,3	34,9	32,8	26,3	27,8
Commerce de détail	36,3	30,4	45,3	43,8	41,7	35,3 ⁽⁴⁾	34,8	37,3	41,3	32,2	30,8
Services, total	30,0	25,2	39,0	37,5	35,1	30,5 ⁽⁵⁾	29,7	31,9	34,5	26,9	27,6
Bâtiments	21,6	20,3	27,7	28,7	25,3	26,2 ⁽⁷⁾	21,6	23,6	18,7	16,6	19,0
Machines et équip.	29,9	22,0	33,9	31,1	36,4	28,7 ⁽⁶⁾	14,9	17,6	25,8	6,6	36,3
Terrains	17,8	16,7	24,9	23,8	21,0	21,8 ⁽⁷⁾	20,7	22,2	18,6	17,1	18,3
Inventaires	35,0	33,1	41,7	42,0	38,0	3,0 ⁽⁶⁾	37,9	40,4	34,6	31,5	18,7
Taux agrégés Canada 31,7	29,0	24,2	37,2	35,3	32,8	30,2 ⁽⁷⁾	23,8	27,9	26,1	20,1	25,8
Classement des taux globaux	6	3	10	9	8	7	2	5	4	1	
Classement des taux d'investissement ^b	7	1	2	5	8	9	6	4	6	3	

Notes: Tous les chiffres représentent des pourcentages. Les chiffres entre parenthèses indiquent le classement du Québec, du meilleur (1) au pire.

^a Les taux relatifs au Québec sont classés par rapport aux neuf autres provinces. Les États-Unis sont exclus du classement.

^b Classement des taux de dépenses en capital privé provenant du tableau 1.

Sources: Programme sur la fiscalité internationale, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, Université de Toronto, août-novembre 2004, et Chen et Mintz (2004).

dépenses qu'exigera une population vieillissante. Du coup, le Québec sera aussi mieux en mesure de réagir à l'émigration possible de personnes en âge de travailler. Quelles sont les options politiques les mieux adaptées à de tels objectifs? Certainement pas les dépenses; que dire alors de l'allègement fiscal?

Des réductions d'impôt sur le revenu des particuliers se solderaient par une perte directe de recettes sans effet compensateur sur le rendement économique futur. Pour une partie importante de la population, ces réductions amèneraient une hausse de la consommation actuelle au lieu d'entraîner un accroissement de l'épargne. De plus, des réductions d'impôt sur le revenu des particuliers profiteraient principalement aux baby-boomers, alors que les générations futures en paieraient la note. Voilà qui serait injuste et qui ne réussirait pas à remédier aux problèmes signalés précédemment.¹⁴

Pour générer de la croissance économique et surmonter ses difficultés, le Québec a besoin d'une hausse de l'épargne et de l'investissement et non d'une augmentation de la consommation. En conséquence, le gouvernement ne devrait pas s'engager pour l'instant dans de nouvelles réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers ou une augmentation des dépenses fiscales.

À la place, un allègement de l'impôt des sociétés stimulerait l'investissement privé, contribuerait à la croissance de la productivité et du revenu ainsi qu'à l'élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés et des recettes de l'État. Pour atteindre ces objectifs aussi rapidement que possible, le gouvernement devrait se concentrer sur des réductions généralisées des taux d'imposition sur le revenu des sociétés et sur l'élimination complète de la taxe sur le capital. Il devrait également repenser ses incitatifs fiscaux visant les investissements dans les régions éloignées et autres mesures fiscales ciblées et en réduire l'ampleur. En tant que tels, ces incitatifs risquent fort d'être inefficaces. En effet, l'un des problèmes des régions est qu'elles sont incapables d'attirer des ressources ou de les retenir et de croître, entre autres parce que les infrastructures y font défaut. En fait, la plupart des régions du Québec ont connu l'émigration, surtout chez les jeunes.¹⁵

On devrait remplacer les mesures fiscales ciblées par des réductions généralisées des taux d'imposition et possiblement aussi par des investissements dans les infrastructures publiques et une accélération de l'amortissement fiscal. Parmi les bienfaits additionnels de mesures d'application générale figurent la prévisibilité, une réduction des coûts de l'observation du régime fiscal par les contribuables et, éventuellement, de modestes réductions des frais administratifs de Revenu Québec. Finalement, l'octroi d'un allègement fiscal généralisé aux entreprises, conjugué au maintien des taux d'imposition du revenu des particuliers à un niveau constant, rendra le réinvestissement des profits plus attrayant sur le plan fiscal que les versements aux actionnaires. L'effet d'ensemble de l'allègement s'en trouvera donc amélioré.

L'inaction aura des conséquences immédiates et durables. Bien que la performance économique générale du Québec soit comparable à celle des autres provinces, sa performance en investissement est en déclin par rapport au reste de

14 Fortin et Van Audenrode (2004) le font remarquer avec vigueur.

15 Voir Fortin (2004).

l'Amérique du Nord. Alors que les autres provinces et États réduisent l'impôt des sociétés, le Québec perdra une partie de son assiette fiscale par suite de l'émigration d'entreprises existantes et de la décision prise par d'autres de ne pas s'installer dans la province. Les taux effectifs d'imposition du capital sont à la baisse dans les autres provinces ainsi qu'aux États-Unis, et cette tendance se poursuivra.

L'érosion de l'assiette de l'impôt des sociétés — elle-même attribuable aux changements de juridiction fiscale par voie de transactions financières et à l'établissement des prix de cession interne — se traduira à l'avenir par une réduction des recettes publiques. Ajoutons que l'accroissement de la valeur du dollar canadien a miné la compétitivité des entreprises canadiennes comparativement à celle d'entreprises situées dans d'autres pays. Pour toutes ces raisons, le Québec doit agir maintenant. Il doit mettre en place une réforme fiscale et une réforme de la réglementation qui permettront à son secteur des entreprises d'enregistrer des gains de productivité et de revenu durables et partant, d'accroître le bien-être de tous les Québécois.

Références

- Assemblée Nationale. 2005. Point de presse de Michel Audet, 18 février 2005 [En ligne], [http://www.assnat.qc.ca/fra/conf-presse/2005/050218MA.htm] (25 février 2005)
- Bird, Richard M. et Pierre-Pascal Gendron (1998). « Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution? », *International Tax and Public Finance*, 5(3), p. 429-442.
- Chen, Duanjie et Jack M. Mintz (2003). *Taxing Investments: On the Right Track But at a Snail's Pace*. C.D. Howe Institute Backgrounder 72, Toronto, Institut C.D. Howe, juin. [En ligne], [http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_72.pdf] (27 septembre 2004).
- Chen, Duanjie et Jack M. Mintz (2004). *Corporate Tax Changes, 2004: Federal and Provincial Governments Part Ways — Canadians Pay a Price*. C.D. Howe Institute e-brief, Toronto, Institut C.D. Howe, octobre. [En ligne], [http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_7.pdf] (2 décembre 2004).
- Fortin, Pierre (2004). « S.O.S. régions ressources », *L'Actualité*, 15 octobre, p. 93.
- Fortin, Pierre et Marc Van Audenrode (2004). " Des solutions pour payer la dette », *L'Actualité*, 1er octobre, p. 34-39.
- KPMG (2004). *Tax Facts 2004-2005*. KPMG LLP Canada.
- Ministère des Finances du Québec (2003). *Budget 2003-2004 : Plan budgétaire*. Québec, Gouvernement du Québec. [En ligne], [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2003-2004a/fr/pdf/PlanBudgetaire.pdf] (21 mars 2005).
- Ministère des Finances du Québec (2004a). *Budget 2004-2005 : Plan budgétaire*. Québec, Gouvernement du Québec. [En ligne], [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2004-2005/fr/pdf/PlanBudgetaire.pdf] (27 septembre 2004).
- (2004b). *Budget 2004-2005 : Réduction d'impôt*. Québec, Gouvernement du Québec. [En ligne], [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2004-2005/fr/pdf/ReductionImpot.pdf] (27 septembre 2004).
- (2004c). *Simplification de la fiscalité*. Québec, Gouvernement du Québec. [En ligne], [http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/documents/publications/PDF/simplification_fiscalite.pdf] (27 septembre 2004).
- (2004d). *Encourager les investissements au Québec : Une priorité de l'action économique du gouvernement*. Discours, 11 novembre 2004. Québec, Gouvernement du Québec. [En ligne], [http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/ministre/discours/20041111.asp] (27 novembre 2004).
- (2004e). *Synthèse des opérations financières : Québec garde le cap sur le déficit zéro*. Discours, 18 novembre 2004. Québec, Gouvernement du Québec. [En ligne], [http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/ministre/discours/20041118.asp] (27 novembre 2004).
- Mintz, Jack M. et Michael Smart (2004). « Income Shifting, Investment and Tax Competition: Theory and Evidence from Provincial Taxation in Canada », *Journal of Public Economics*, 88, p. 1149-1168.
- PricewaterhouseCoopers (2004). *Renseignements fiscaux pour les particuliers et les sociétés — Canada 2004*. PricewaterhouseCoopers Canada. [En ligne], [http://www.pwc.com/ca] (27 septembre 2004).
- Revenu Québec (2003). *Renseignements généraux sur la TVQ et la TPS/TVH*. Québec, Gouvernement du Québec. [En ligne], [http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/in/in-203(2003-07).pdf] (27 septembre 2004).
- Robson, Willam B.P. (2003). *Time and Money: The Fiscal Impact of Demographic Change*. C.D. Howe Institute Commentary 185, Toronto, Institut C.D. Howe, juillet. [En ligne], [http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_185.pdf] (10 novembre 2004).
- Robson, Willam B.P. et Danielle Goldfarb (2004). *Tools for Workers: How Canada Is Faring in the Competition for Capital Investment*. C.D. Howe Institute Backgrounder 87, Toronto, Institut C.D. Howe, décembre. [En ligne], [http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_87.pdf] (8 décembre 2004).

NOTES

NOTES

Institut C.D. Howe
67, rue Yonge
Toronto, Ontario
M5E 1J8

Contrat de vente postale de
publications canadiennes
numéro # 40008848