

333 Les taxes à la consommation : enjeux, perceptions et perspectives

Synthèse de la journée de réflexion organisée à Montréal le 18 mars 2011

Alain CHARLET,
avocat, Senior Manager,
cabinet d'avocats WTS France,
membre du GTC de l'OCDE

Luc GODBOUT,
professeur à l'université de Sherbrooke



Le 18 mars dernier, la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'université de Sherbrooke et l'Association des économistes québécois (ASDEQ-Montréal) ont organisé, sous l'égide du professeur Luc Godbout, une conférence qui avait pour objet de réfléchir à l'avenir des taxes sur la consommation, et ce notamment dans le contexte particulier du Québec¹. La conférence a été ouverte par le ministre délégué aux Finances du Québec, Monsieur Alain Paquet.

Introduction

1 - Le Québec allie un modèle social de type européen où l'État providence est garant d'une certaine forme d'égalité entre les citoyens avec une structure fiscale de type nord-américaine où le poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en proportion du PIB est le plus élevé des pays du G7 (13,6 % pour l'année 2008).

Si le Québec a plutôt bien traversé l'épreuve de la récession, il est toutefois confronté à un important défi démographique. La pyramide des âges est en train de s'inverser : la génération issue du baby-boom arrive à la retraite en grand nombre, et ce, alors que le bassin de travailleurs potentiels – la population québécoise âgée de 15 à 64 ans – va lentement décliner à partir de 2013.

Dans un pays où le poids de la fiscalité repose pour près de la moitié sur les personnes physiques et les cotisations sociales, cela pose la question de la pertinence d'un nouvel équilibre de la fiscalité. Comment dans ces conditions continuer à soutenir les programmes sociaux ? En d'autres mots, est-il possible de conserver les bénéfices de l'État providence, comme héritage culturel et comme ciment de la cohésion sociale, tout en menant une politique fiscale qui favorise la croissance économique ?

Le Québec a fait le choix d'augmenter le taux de sa TVA (la « TVQ » ; Taxe de Vente du Québec) de 7,5 % à 8,5 % au 1^{er} janvier

2011. Une seconde hausse de 8,5 % à 9,5 % est prévue au 1^{er} janvier 2012².

La solution se trouve-t-elle dans une révision du dosage des impôts et un basculement relatif de la fiscalité directe vers la fiscalité indirecte ? La TVQ est-elle destinée à terme à financer le modèle social québécois ? Est-ce que cette hypothèse ne serait pas contradictoire dans la mesure où la TVA a la réputation d'être régressive, c'est-à-dire de pénaliser plus fortement les faibles revenus ?

C'est à l'ensemble de ces questions qu'ont tenté de répondre les différents conférenciers : Suzie St-Cerny, Luc Godbout et Ngoc Ha Dao de l'université de Sherbrooke, Stéphane Paquin de l'École nationale d'administration publique (ENAP), Matthieu Arseneau de la Financière Banque Nationale et Alain Charlet, avocat et membre du Groupe technique consultatif de l'OCDE. Ce dernier a ouvert les travaux en présentant une perspective internationale sur la TVA faisant un état des lieux de cinquante années d'expérience et suggérant des pistes de réformes possibles³.

1. La TVA, un impôt qui ne fait de tort à personne

2 - Les impôts provoquent par définition une distorsion économique en ce qu'ils opèrent un prélèvement sur les revenus générés par

NdA : Les auteurs souhaitent remercier tout particulièrement Stéphane Buydens pour ses conseils avisés et ses précieux commentaires.

1. Pour avoir accès aux textes et diaporamas diffusés dans le cadre de cette journée de réflexion sur les taxes à la consommation : <http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fr/publications-cffp/activites-colloques/journee-reflexion-taxes-consommation/>.

2. La TPS (taxe sur les produits et services) a été introduite au Canada le 1^{er} janvier 1991 et la TVQ (taxe de vente du Québec) le 1^{er} juillet 1992 au Québec. Le taux de la TPS est de 5 % depuis janvier 2008 (il a été baissé de 7 % à 6 % en 2006 et ensuite de 6 % à 5 % en 2008). L'application combinée de la TVA fédérale, la TPS, au taux de 5 % et de la TVQ à un taux de 7,5 % conduit à un taux global de 13,93 % et non à un taux de 13,5 % dans la mesure où la TVQ s'applique sur le prix de vente incluant la TPS.

3. Nos lecteurs pourront utilement se reporter à l'article publié dans nos colonnes : A. Charlet et J. Owens, *Une perspective internationale sur la TVA : Dr. fisc. 2010, n° 39, étude 499*.

un individu ou une entreprise. Ils peuvent affecter les décisions d'investissement, l'offre de travail ou le rendement du capital.

Ce faisant, certains impôts créent une plus grande distorsion que d'autres. À cet égard, contrairement à l'impôt sur le revenu dont le caractère progressif démotiverait les travailleurs, la TVA aurait l'avantage d'être relativement neutre quant à la décision de travailler davantage ou non. En effet, la TVA ne frappe que les revenus dépensés. Partant de là, la TVA favoriserait l'accumulation du capital et encouragerait l'épargne.

La TVA présente également l'avantage d'être un impôt neutre pour les entreprises dans la mesure où son poids repose normalement sur le consommateur final puisque les entreprises récupèrent en principe la taxe d'amont sur leurs dépenses. Enfin, le mécanisme de paiement fractionné de la TVA sécurise la collecte de la taxe. Il crée d'autre part une incitation pour les entreprises à collecter la taxe sur leurs livraisons et prestations pour déduire la taxe d'amont sur leurs achats supportés pour rendre ces livraisons et prestations.

Enfin, des études de l'OCDE, de Finances Canada et Finances Québec tendent à démontrer que la TVA serait favorable – ou plus exactement moins défavorable – à la croissance économique que les autres impôts⁴. Selon Matthieu Arseneau et Ngoc Ha Dao, la révision du dosage des impôts – c'est-à-dire, à recettes égales, de la répartition des recettes fiscales – la plus favorable à la croissance consisterait à augmenter la TVA et à diminuer l'impôt sur le revenu.

2. La voie ouverte par la TVA sociale

3 - Alors, au vu de ce constat très positif, ne devrait-on pas revoir le dosage des impôts au Québec et opérer un basculement vers un accroissement de la TVQ ? Ce constat est d'autant plus pertinent qu'il faut souligner que, selon Luc Godbout et Suzie St-Cerny, le Québec, qui entre dans la catégorie des pays de l'OCDE ayant des prélèvements obligatoires supérieurs à la moyenne, se distingue de ces pays par son utilisation plus prononcée de l'impôt sur le revenu en proportion des taxes sur la consommation⁵.

Selon Stéphane Paquin, il y a des précédents dont le Québec pourrait s'inspirer. Le Danemark de la fin des années 1980 présentait de nombreuses similitudes avec le Québec d'aujourd'hui : un déficit commercial important, un endettement public considérable et une croissance économique insuffisante. Or le Danemark a réussi à relancer sa croissance, éliminer son déficit de la balance commerciale, accroître son taux d'emploi, sa productivité, diminuer sa dette – et ce – sans démanteler l'État providence et augmenter les inégalités sociales.

Quelles sont les recettes de ce remède miracle qui a concilié l'inconciliable : efficacité économique et équité sociale ?

La réforme danoise avait deux axes complémentaires. D'une part, le marché du travail danois a été rendu extrêmement flexible : les modalités de séparation ou de licenciement ont été assouplies et en contrepartie les indemnités chômage ont été augmentées et allongées de manière significative. C'est ce qu'on a appelé la « flexisécurité ». D'autre part, le financement de ce système a été rendu possible par l'introduction de la « TVA sociale ».

Que recouvre le terme de « TVA sociale » ? Il désigne la combinaison d'une augmentation significative du taux de TVA avec une baisse

considérable des cotisations sociales. Au Danemark, entre 1987 et 1989, les cotisations sociales versées par les employeurs ont été pratiquement supprimées tandis que le manque à gagner pour les finances publiques a été compensé par une augmentation de trois points du taux de TVA, qui s'établit aujourd'hui à 25 %.

L'augmentation du taux de TVA va au-delà d'une modalité de financement. Combinée à une baisse des cotisations sociales, l'augmentation du taux de TVA présente un certain nombre d'avantages. Tout d'abord, elle permet d'augmenter la compétitivité des entreprises implantées sur le territoire national. En effet, contrairement aux charges sociales qui accroissent par définition le coût de l'emploi, la TVA n'est payée par l'entreprise qu'après la réalisation d'un chiffre d'affaires. En second lieu, l'application d'un taux de TVA plus élevé permet de taxer davantage les importations, et ce notamment de produits en provenance de marchés émergents au coût de main d'œuvre hypercompétitif. Enfin, la TVA a un effet incitatif sur les exportations dans la mesure où elle ne grève pas les exportations qui sont exonérées et ouvrent droit à déduction de la TVA d'amont. L'effet est équivalent à celui d'une dévaluation monétaire compétitive.

Cela explique que le choix danois ait été étudié attentivement par d'autres pays dont la France dans le rapport du secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques publié en septembre 2007 (rapport dit « Besson »)⁶. De son côté, l'Allemagne a en janvier 2007 augmenté son taux normal de TVA de 16 % à 19 % et le tiers des revenus générés par cette hausse a servi à réduire les cotisations d'assurance chômage de deux points.

L'approche danoise a fait des émules, et ce jusque dans les plus hautes sphères de l'Union européenne. Le Livre vert de la Commission européenne sur l'avenir de la TVA en date du 1^{er} décembre 2010 fait le constat d'un relèvement des taux de TVA dans l'Union européenne et indique que ce mouvement peut s'expliquer par le fait que la consommation constitue une base plus large et plus stable que les bénéfices ou les revenus⁷. D'autre part, la Commission européenne indique que le vieillissement de la population – problème qui n'est pas exclusif au Québec mais frappe également bon nombre d'États membres de l'Union européenne – nécessitera une adaptation des systèmes fiscaux. Le financement de l'État providence devra moins reposer sur l'imposition du travail ou de l'épargne, ce qui plaide en faveur d'un basculement vers la TVA et suppose une réforme de cet impôt. À cet égard, les travaux de l'OCDE montrent qu'un système de TVA à base large et à taux unique serait l'idéal⁸ et la Commission semble se ranger à cette idée.

En ce sens, on peut se demander si la réussite de l'expérience danoise ne s'explique pas également par l'existence d'un taux unique (sans taux réduits et grevé de peu d'exonérations) appliqué à une base large qui couvre même les produits de première nécessité tels que les produits alimentaires.

3. Un impôt à la mauvaise réputation

4 - Il est étonnant de constater que la réussite de pays scandinaves tels que le Danemark ne s'est pas traduit par un désengagement de l'État providence ou une baisse des impôts, mais est le résultat d'une révision du dosage des impôts. Dans les faits, la TVA a volé au secours de l'État providence.

4. OECD Economics Department Working Paper n° 620 : Å. Johansson, Ch. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia, *Tax and Economic Growth : ECO/WKP(2008) 28*, 11 juill. 2008, p. 42 à 45. – OECD Economics Department Working Paper n° 758 : M. Baylor et L. Beauséjour, *Taxation and Economic Efficiency : Results from a Canadian CGE Model*, ministère des Finances du Canada, document de travail 2004-10, novembre 2004. – Ministère des Finances du Québec, *Impacts économique des impôts et taxes évalués à l'aide du modèle économique d'équilibre général du MFQ, présenté dans le cadre du colloque du CIRANO sur le financement du budget de l'État, décembre 2004*.

5. V. L. Godbout, S. St-Cerny et S. Paquin, *Une contribution accrue des taxes à la consommation : la voie à suivre pour le Québec ? : Document de travail 2011/02, graphique 3*, 18 mars 2011.

6. É. Besson, *TVA sociale : Secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007*, 129 p.

7. Commission européenne, *Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace : Doc. SEC(2010) 1455 final, décembre 2010*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:FR:PDF>.

8. OECD Economics Department Working Paper n° 40 : R. P. Hagemann, B. R. Jones et R. B. Montador, *Tax Reform in OECD Countries : Economic Rationale and Consequences* : OECD Publishing, août 1987, p. 34 à 37. – V. également, S. Buydens, *Consumption Tax Trends 2010* : OECD publishing, p. 103.

Situation paradoxale car une réputation de régressivité colle à la peau de la TVA. Les ménages les plus modestes dépenseraient une plus grande partie de leurs revenus dans les produits de première nécessité et seraient de ce fait frappés plus durement par la TVA. Pourtant, Luc Godbout et Suzie St-Cerny révèlent que, comme dans la chanson de Brassens, la perception est souvent une affaire d'apparence mais pas nécessairement le reflet d'une réalité.

En subdivisant la population québécoise en cinq (quintiles) – le premier quintile correspondant aux plus bas revenus et le cinquième quintile aux plus hauts revenus, il est possible de constater que le pourcentage du total des taxes nettes payées (TPS et TVQ) par le premier quintile s'établit à 2,6 % alors que celui du cinquième quintile atteint 44 %.

Ces résultats sont possibles car le Canada et le Québec ont introduit des éléments de progressivité dans la TVA sous la forme, d'une part, d'exonérations⁹ et, d'autre part, de prestations sociales destinées à compenser le coût de la TVA pour les ménages les moins favorisés. Ces prestations compensatoires prennent la forme de crédits d'impôt remboursables accordés aux particuliers en fonction du revenu familial. Ces crédits d'impôt sont versés sous forme de chèques sur une base mensuelle ou trimestrielle. Contrairement aux pays européens qui n'utilisent pas cette approche, le Québec et le Canada se distinguent par l'application de ces prestations depuis l'instauration de leur TVA respective.

Dans une certaine mesure, le Canada et le Québec ont fait un choix en partie similaire à celui de la Nouvelle-Zélande qui, en 1986, avait introduit un système de TVA avec une base large et un taux unique et financé avec les revenus générés par la « GST » une politique sociale de redistribution. Pour autant, si la Nouvelle-Zélande taxe l'ensemble des produits de première nécessité, y compris, la nourriture, tel n'est pas le cas du Canada et du Québec.

Fait intéressant, Luc Godbout et Suzie St-Cerny soulignent que les crédits d'impôt ciblent davantage les moins nantis alors que la détaxation des produits alimentaires de base profite plus largement aux ménages les plus aisés. Résultat : environ 66 % des prestations compensatoires bénéficient aux deux premiers quintiles alors que 55 % du coût de la détaxation des produits alimentaires provient de la consommation des deux quintiles les plus élevés. Qui plus est, les prestations offertes coûtent moins chers que la détaxation des produits alimentaires¹⁰.

En réalité, ce sont donc essentiellement les prestations compensatoires ou crédits d'impôt qui permettent d'introduire un élément de progressivité dans le poids de la TVA. Par ailleurs, cette équité fiscale est renforcée par le poids prépondérant de l'imposition du revenu au Québec – rappelons qu'il y a un impôt sur le revenu fédéral et un impôt sur le revenu provincial – qui accroît encore la progressivité de l'ensemble du système fiscal (comprenant la TPS/TVQ, les cotisations sociales et les impôts sur le revenu).

9. Sont en principe exonérés avec ou sans droit à déduction de la TPS et de la TVQ les médicaments délivrés sur ordonnance, certains services de transport, la plupart des services de santé, les services d'enseignement et de garde d'enfants, le logement et les produits alimentaires de base. Sont notamment exonérés de TVQ (mais non de TPS – ce qui conduit de fait à appliquer un taux réduit) les couches et les livres. Ce dernier point souligne l'importance de la politique culturelle au Québec.

10. Au Québec, la détaxation des produits alimentaires représente un coût près de deux milliards de dollars canadiens pour les gouvernements fédéral et québécois alors que la mise en place de crédits d'impôts remboursables ne coûte que 1,4 milliard de dollars canadiens. La détaxation des produits alimentaires ne réduit le taux d'imposition du premier quintile que de 2 points alors que les crédits d'impôts permettent de réduire de près de 4 points le taux d'imposition du premier quintile, V. L. Godbout et S. St-Cerny, *La perception du caractère régressif des taxes à la consommation au Québec est-elle fondée ? : Document de travail 2011/01, 18 mars 2011, p. 25.*

Conclusion

5 - Le Québec, s'il décidait à terme de suivre la voie d'un basculement de la fiscalité directe vers la fiscalité indirecte par la mise en place, par exemple, d'une TVA sociale, devrait également prendre en considération sa situation géographique particulière et l'impact que pourrait avoir une hausse de la TVQ dans les relations avec ses voisins (provinces canadiennes ou États américains) qui ont des taux plus bas ou n'ont pas de TVA¹¹. La compétition fiscale entre les États est une des données du problème.

En ce sens, on peut se demander si la mise en place d'une base d'imposition large comme en Nouvelle-Zélande ou au Danemark avec des cas d'exonérations extrêmement limités et la taxation des produits de première nécessité comme les produits alimentaires, le transport ou le logement entre autres ne permettrait pas la mise en place d'un taux unique modéré compensé par l'augmentation des crédits d'impôt pour les ménages les plus défavorisés. Plusieurs économistes disent que la majeure partie de la redistribution de la richesse se fait du côté des dépenses et non pas uniquement dans la manière de prélever les recettes fiscales et Luc Godbout et Suzie St-Cerny montrent en effet qu'il coûte plus cher de détaxer que de mettre en place des prestations compensatoires.

Dans la mesure où un système fiscal doit être considéré dans son ensemble et non sous l'angle d'un seul impôt pris isolément, sans doute serait-il utile de conduire une étude sur l'impact sur l'économie et la croissance d'une réforme fiscale élargissant la base d'imposition à la TVA.

La pertinence d'une réforme fiscale est sans doute encore plus grande au Québec, qui a des prélèvements obligatoires supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE, et où – faut-il le rappeler, on observe une utilisation plus prononcée des impôts sur le revenu (fédéral et provincial) en proportion des taxes à la consommation. Dans ces conditions, faudrait-il envisager comme en Nouvelle-Zélande de réduire le taux marginal de l'imposition du revenu pour opérer un basculement des impôts sur le revenu vers la TVA ?

Une autre option serait de basculer, comme au Danemark, vers la TVA sociale. Certes, on pourrait se demander, dans ce dernier cas, si ce basculement serait équitable dans la mesure où il opérerait un transfert de la fiscalité des entreprises vers les particuliers. Les entreprises peuvent récupérer la TVA d'amont alors que le poids de la TVA repose en principe sur le consommateur final. Pour autant, l'expérience danoise montre que ce basculement favoriserait la croissance économique qui reste le meilleur garant de l'État providence.

En somme, la fiscalité est un jeu de bascule. Comme le titre de la journée de réflexion l'indiquait en trame de fond (enjeux, perceptions et perspectives), même si le Québec s'inscrit dans une certaine mouvance internationale, ses décideurs devront réussir le difficile équilibre entre les enjeux politiques, les perceptions populaires et les perspectives socio-économiques.

11. Le Québec a été la première province à entreprendre l'harmonisation de sa TVA – la TVQ – au 1^{er} juillet 1992, avec la TPS fédérale. Au Québec, la TPS et la TVQ bénéficient d'une administration commune par Revenu Québec. Depuis, cinq autres provinces canadiennes ont suivi la voie ouverte par le Québec. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Labrador ont harmonisé leur taxe de vente avec la TPS au 1^{er} avril 1997 et appliquent une TVH (taxe de vente harmonisée). Elles ont été rejointes depuis juillet 2010 par l'Ontario et la Colombie-Britannique. Cette TVH s'applique aux mêmes biens et services et à la même base que la TPS. Le taux de la TVH (qui inclut les 5 % de la TPS) est de 13 % (à l'exception de la Colombie-Britannique où il est de 12 % et de la Nouvelle-Écosse où il est de 15 %). À l'inverse du Québec, la TVH (autrement dit la TPS et la taxe provinciale) est administrée dans ces provinces par l'Agence du Revenu du Canada.