



Estimation du coût d'une réduction du taux fédéral d'imposition du revenu des sociétés



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Ottawa, Canada
27 novembre 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

En réponse à une demande reçue d'un député, le DPB a estimé combien il en coûterait de réduire graduellement à 9 % le taux fédéral d'imposition du revenu des sociétés.

Analyste principal :
Govindadeva Bernier

Collaborateurs :
Nora Nahornick

Le présent rapport a été préparé sous la supervision de :
Trevor Shaw

Nancy Beauchamp et Caroline Bernier ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous rejoindre à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

| | |
|---|----|
| Résumé | 1 |
| 1. Introduction | 4 |
| 2. Méthodologie | 5 |
| 2.1. Modélisation de la réduction du taux d'IRS | 5 |
| 2.2. Hypothèses | 5 |
| 3. Résultats | 10 |
| Notes | 11 |

Résumé

Un député a demandé au directeur parlementaire du budget (DPB) d'estimer le coût budgétaire annuel de la réduction graduelle, à raison de 1 point de pourcentage par année pendant 6 ans, du taux fédéral d'imposition du revenu des sociétés (IRS).

Le tableau 1 du résumé présente ce que serait, selon cette proposition, le taux fédéral-provincial combiné prévu par la loi¹. Les taux de 2018 sont les taux réels actuels; combinés, ils se chiffrent à 26,8 %. La réduction est appliquée de 2019 à 2024, et le taux fédéral est réduit d'un point de pourcentage chaque année.

Tableau 1 du résumé

Taux d'IRS fédéral et infranationaux combinés selon la réduction proposée

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fédéral | 15,0 | 14,0 | 13,0 | 12,0 | 11,0 | 10,0 | 9,0 |
| Moyenne Prov.-terr. | 11,8 | 11,8 | 11,7 | 11,7 | 11,7 | 11,7 | 11,7 |
| Taux combiné | 26,8 | 25,8 | 24,7 | 23,7 | 22,7 | 21,7 | 20,7 |

Sources : Finances Canada et calculs du directeur parlementaire du budget.

Note : La moyenne provinciale-territoriale est pondérée selon l'attribution, par province, du revenu imposable des sociétés au niveau fédéral.

Le tableau 2 du résumé présente le coût de cette proposition, tel que permettent de l'estimer les simulations effectuées avec notre modèle de microsimulation des T2 et la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada. Les recettes de l'IRS qui seraient ainsi délaissées représentent le coût direct de la réduction du taux d'IRS.

Tableau 2 du résumé

Coût net de la réduction du taux d'IRS de 1 point de pourcentage par année pendant 6 ans

| (milliards de dollars) | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Recettes de l'IRS délaissées | 1,9 | 3,9 | 6,0 | 8,2 | 10,7 | 13,2 |
| Moins : augmentation des recettes de l'IRP | (0,3) | (0,6) | (1,0) | (1,3) | (1,7) | (2,1) |
| Coût net de la proposition | 1,6 | 3,3 | 5,0 | 6,9 | 8,9 | 11,1 |

Sources : Base de données T2-PALE de Statistique Canada, BD/MSPS 26.0 de Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Le régime fiscal canadien se caractérise par l'intégration de l'IRS et de l'imposition du revenu des particuliers (IRP). Cette intégration vise à prévenir la double imposition du revenu des sociétés et à assurer la neutralité du régime à l'égard de la constitution en société. Par conséquent, l'accroissement des recettes de l'IRP présentée dans le tableau sommaire 2 est l'effet d'une baisse des taux de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes, laquelle sert à maintenir l'intégration des régimes d'IRS et d'IRP.

On voit au tableau sommaire 2 que le coût net d'une diminution de 1 point de pourcentage du taux d'IRS serait d'environ 1,6 milliard de dollars en 2019. En 2024, le coût net de cette diminution, qui serait alors cumulativement de 6 points de pourcentage, serait d'environ 11,1 milliards de dollars par année.

L'augmentation des recettes de l'IRP n'est pas négligeable du point de vue financier, mais elle est loin d'égaliser les recettes perdues de l'IRS. Deux raisons expliquent l'écart.

1. Les entreprises ne distribuent pas la totalité de leurs profits sous forme de dividendes.
2. Beaucoup des dividendes reçus par les actionnaires ne sont pas imposables (par exemple dans le cas des actionnaires non-résidents ou des actions détenues dans des comptes libres d'impôt).

Comme on le verra à la partie 2, nos estimations reposent sur plusieurs hypothèses.

- Nous supposons que l'imposition du revenu des sociétés ne subira aucun autre changement. Le taux d'imposition des petites entreprises restera donc de 9 % jusqu'en 2024.
- Nous supposons que les taux de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes sont rajustés chaque année pour maintenir l'intégration de l'IRS et de l'IRP.
- Les estimations ne tiennent pas compte des éventuels changements de comportement.
 - La croissance économique pourrait augmenter si les sociétés décident d'investir davantage en raison de la réduction du taux, mais le plein impact ne serait probablement observable qu'après les six années qui forment notre horizon d'estimation.
 - L'évitement fiscal pourrait diminuer en raison de la réduction du taux, auquel cas le coût net de la proposition serait moindre. Cependant, les changements de comportement des sociétés dépendent fortement de la trajectoire des taux d'IRS des autres pays.

- La distribution des dividendes pourrait augmenter ou diminuer en raison de la réduction du taux, ce qui aurait un effet positif ou négatif sur les recettes de l'IRP.
- Nous fondons notre estimation sur les Perspectives économiques et financières d'octobre 2018 du DPB.² Celles-ci reposent sur l'idée que la probabilité d'avoir des résultats à la hausse est, en règle générale, la même que celle d'avoir des résultats à la baisse.

Le DPB estime que la plupart de ces risques s'équilibrent, mais les estimations des coûts présentés au tableau sommaire 2 se situent probablement dans la partie supérieure de la fourchette des coûts possibles.

1. Introduction

Un député a demandé au directeur parlementaire du budget (DPB) d'estimer le coût budgétaire annuel de la réduction graduelle, pendant 6 ans, du taux fédéral d'imposition du revenu des sociétés (IRS). Plus précisément, la proposition vise la réduction du taux fédéral d'IRS des grandes entreprises à raison de 1 point de pourcentage par année jusqu'à ce que le taux fédéral-provincial combiné prévu par la loi soit d'environ 20 %.

Le tableau 1-1 ci-dessous présente le taux fédéral-provincial combiné prévu par la loi³ : les taux de 2018 sont les taux réels, ceux de 2019 à 2024 sont les taux réduits selon la proposition.

Tableau 1-1 Taux d'IRS fédéral et infranationaux combinés selon la réduction proposée

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fédéral | 15,0 | 14,0 | 13,0 | 12,0 | 11,0 | 10,0 | 9,0 |
| Prov.-terr. Moyenne | 11,8 | 11,8 | 11,7 | 11,7 | 11,7 | 11,7 | 11,7 |
| Taux combiné | 26,8 | 25,8 | 24,7 | 23,7 | 22,7 | 21,7 | 20,7 |

Sources : Finances Canada et calculs du directeur parlementaire du budget.

Note : La moyenne provinciale-territoriale est pondérée selon l'attribution fédérale, par province, du revenu imposable des sociétés.

Si le taux fédéral était de 9 % en 2024, il serait égal au taux d'imposition du revenu des petites entreprises (à condition que ce dernier ne change pas). Il en résulterait dans les faits l'élimination de la préférence fiscale accordée aux petites entreprises au palier fédéral.

Cependant, l'ensemble des provinces et des territoires du Canada accordent un traitement préférentiel au revenu des petites entreprises. En 2019, le taux d'IRS combiné des petites entreprises sera de 12,2 %. Si les taux provinciaux/territoriaux restent constants, ce taux combiné de 12,2 % restera inférieur au taux d'IRS général de 20,7 %.

À la partie 3, nous présentons l'impact, sur les recettes fédérales de l'IRS et de l'IRP, de nos simulations – réduction du taux d'IRS et modification de l'imposition des dividendes – et le coût net en résultant.

2. Méthodologie

2.1. Modélisation de la réduction du taux d'IRS

Le DPB a produit son estimation des coûts grâce à un modèle de microsimulation des formulaires T2 alimenté par les données administratives fournies à Statistique Canada par l'Agence de revenu du Canada (ARC)⁴. Cette base de données s'appelle la T2-PALE.

Le taux fédéral de base de l'IRS est actuellement de 38 %, auquel un abattement fédéral de 10 % est appliqué, ce qui ramène le taux à 28 %. Une réduction d'impôt générale de 13 % est ensuite apportée, ce qui établit le taux d'IRS général à 15 %.

De 2008 à 2012, le taux d'IRS général fédéral a été réduit de 22,1 % à 15 % par l'accroissement de la réduction d'impôt générale. Pour simuler une diminution du taux prévu par la loi, nous avons donc opté pour le même procédé : nous avons augmenté la réduction d'impôt générale de 1 point de pourcentage chaque année de notre horizon de six ans.

La simulation a été effectuée avec les données à la fois de 2014 et de 2015, qui sont les deux années les plus récentes dont les données fiscales sont disponibles. Cependant, les résultats ne présentent pas de différences financières significatives selon que la simulation se fonde sur une année plutôt que l'autre. Par contre, l'augmentation des recettes de l'IRS suit généralement celle de l'activité économique et du produit intérieur brut (PIB) nominal⁵.

Afin de tenir compte de l'augmentation du PIB nominal depuis 2015 et de celle qui est prévue de 2019 à 2024, nous avons augmenté l'estimation des coûts obtenue par nos simulations. Pour ce faire, nous avons multiplié les résultats des simulations par le taux de croissance réelle du PIB nominal jusqu'en 2017 et par la croissance prévue par le DPB pour les autres années.

2.2. Hypothèses

2.2.1 Aucun autre changement apporté au régime d'IRS

Si le taux fédéral était de 9 % en 2024, il serait égal au taux d'imposition du revenu des petites entreprises (à condition que ce dernier ne change pas). Il en résulterait dans les faits l'élimination de la préférence fiscale accordée aux petites entreprises au palier fédéral.

Il en résulterait aussi que certaines des nouvelles règles introduites dans le Budget de 2018 au sujet du revenu passif des sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) deviendraient désuètes. En effet, ces nouvelles règles restreignent l'accès des SPCC au taux des petites entreprises si leur revenu passif dépasse un seuil annuel de 50 000 \$. Or, si les deux taux étaient égaux au palier fédéral, cette restriction ne serait plus contraignante.

D'ailleurs, le présent rapport ne tient pas compte de l'impact financier des nouvelles règles sur le revenu passif. Comme elles signifient qu'une partie du revenu des petites entreprises sera imposé au taux général, la réduction du taux général réduira les recettes découlant des nouvelles règles. Il y a donc là un risque à la baisse sur notre estimation des coûts, mais son impact financier devrait être négligeable⁶.

Jusqu'en 2003, les entreprises du secteur de la fabrication et de la transformation bénéficiaient d'une déduction qui réduisait le taux fédéral d'IRS à leur endroit. Cette déduction était plus élevée que la réduction d'impôt générale.

Depuis 2004, cette préférence fiscale est abandonnée, et le taux de la déduction pour fabrication et transformation équivaut à la réduction d'impôt générale. Nous avons donc augmenté la déduction pour fabrication et transformation d'un point de pourcentage chaque année pour qu'elle reste conforme à la réduction d'impôt générale. L'impact de ce facteur sur l'estimation des coûts est relativement modeste.

2.2.2 Maintien de l'intégration

L'intégration de l'IRS et de l'IRP est un aspect important du régime fiscal canadien. Elle a deux objectifs. Premièrement, elle prévient la double imposition du revenu tiré des sociétés, et deuxièmement, elle fait en sorte qu'il est indifférent pour le particulier de toucher un revenu donné personnellement ou par l'entremise d'une société. Ainsi, le particulier ne constituera pas une société à des fins purement fiscales.

Vu cette intégration, les dividendes versés par une société à un particulier sont majorés par un certain facteur, afin de porter le montant du dividende à la valeur approximative du profit de l'entreprise avant paiement de l'IRS. Le dividende majoré est ensuite imposé au taux d'IRP marginal du particulier. Enfin, un crédit d'impôt pour dividendes est appliqué en reconnaissance du fait que l'impôt des sociétés a déjà été payé sur ce revenu.

Les mécanismes de majoration et de crédit d'impôt s'appliquent que le revenu d'origine ait été imposé ou non lorsqu'il était encore entre les mains de l'entreprise. Cependant, ils ne s'appliquent qu'aux dividendes reçus par des particuliers canadiens assujettis à l'impôt. Ainsi, si les actions sont détenues dans un abri fiscal (comme un REER ou un CELI) ou par un non-résident, le dividende reçu ne fera l'objet ni d'une majoration ni d'un crédit.

Lorsque le gouvernement réduit le taux d'IRS, il rajuste habituellement en conséquence les taux de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes, afin de maintenir l'intégration des deux régimes d'imposition. Il en résulte une hausse des recettes de l'IRP qui compense dans une certaine mesure le coût de la baisse du taux d'IRS.

Afin d'estimer cette augmentation des recettes de l'IRP, nous avons effectué des simulations dans la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada. Pour chacune des années, nous avons comparé les recettes fédérales découlant du régime d'IRP de référence avec celles qui seraient obtenues si les taux de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes étaient rajustés de sorte que l'intégration soit maintenue étant donné la baisse du taux d'IRS.

Nous avons utilisé la version 26.0 de la BD/MSPS, qui ne permet de faire des simulations que jusqu'à l'année 2023. Pour l'année 2024, nous avons soumis les données de 2023 à une nouvelle simulation, incorporant cette fois les taux de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes de 2024. Nous avons ensuite accru le montant obtenu en fonction de notre prévision de la croissance du PIB nominal de 2023 à 2024, notre postulat implicite étant que les paiements de dividendes suivront la croissance de la production.

2.2.3 Estimation statique

Notre estimation du changement que connaîtront les recettes fédérales de l'IRS et de l'IRP ne tient pas compte des changements possibles de comportement. Ceux-ci sont difficiles à prédire et dépendent dans une certaine mesure de facteurs externes, comme la trajectoire au cours des années à venir des taux d'IRS dans d'autres pays.

Si le taux d'IRS est réduit, les entreprises disposeront de revenus après impôts plus importants à distribuer sous forme de dividendes. Il est donc possible que les paiements de dividendes augmentent, ce qui augmenterait les recettes de l'IRP. C'est là un risque d'impact à la hausse sur notre estimation.

Par contre, la baisse du taux d'IRS pourrait inciter les entreprises à ne pas distribuer les revenus. Cette possibilité de report est le motif des nouvelles règles sur le revenu passif. Or, ces règles ne seraient plus contraignantes au palier fédéral à compter de 2024 si la baisse proposée de l'IRS était adoptée. Il pourrait en résulter une réduction de la distribution des dividendes, ce qui aurait un impact à la baisse sur notre estimation.

La réduction des taux d'IRS entraînera celle du taux effectif marginal d'imposition (TEMI) des sociétés. Il devrait en résulter une augmentation de leurs investissements. La baisse de l'IRS pourrait aussi attirer l'investissement étranger.

La hausse des investissements des entreprises pourrait entraîner celle de la production et, dans une certaine mesure, des profits. L'augmentation des recettes de l'IRS qui en découlerait pourrait compenser une partie des recettes perdues par la réduction du taux d'IRS. Il y a là un risque d'impact à la hausse sur notre estimation.

Cependant, le modèle de microsimulation du DPB n'est pas conçu pour produire des estimations dynamiques. De plus, il est difficile d'estimer l'ampleur de l'impact sur l'investissement de la baisse du taux d'IRS, et encore plus difficile de quantifier les recettes supplémentaires que l'IRS générerait grâce à cette hausse de l'investissement.

Nous ne pouvons pas prédire comment les autres pays réagiraient à la réduction par le Canada de son taux d'IRS. L'impact sur l'investissement au Canada pourrait être négligeable, selon la trajectoire prise par les taux dans les autres pays. Quoi qu'il en soit, l'augmentation possible des recettes fiscales découlant de la hausse de l'investissement ne se matérialiserait pas immédiatement, et le gros de l'impact éventuel ne serait ressenti qu'au-delà de notre horizon d'estimation de six ans.

La baisse du taux d'IRS pourrait inciter les entreprises à réduire leurs activités d'évitement fiscal, comme le transfert de bénéfices ou les procédés sophistiqués de planification fiscale. La diminution de l'érosion de l'assiette fiscale pourrait compenser une partie du coût de la réduction du taux.

Cependant, tout dépendrait encore une fois de l'évolution des taux d'IRS dans les autres pays. Fait à noter, les pays de l'OCDE collaborent à une initiative sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (« BEPS ») et ont commencé cette année la mise en œuvre des déclarations pays par pays pour les multinationales.

Cette initiative pourrait mener à une diminution de l'évitement fiscal au cours des années à venir, quel que soit le niveau des taux d'IRS. Dans cette éventualité, le coût de la réduction du taux d'IRS augmenterait, puisque l'accroissement de l'assiette fiscale impliquerait une hausse des recettes délaissées.

Enfin, nous supposons que la réduction du taux sera sans impact sur l'investissement dans la recherche scientifique et le développement expérimental (RSDE) admissibles au crédit d'impôt prévu pour ces activités. Or, avec la baisse du taux d'IRS, certaines entreprises n'auraient pas besoin d'utiliser autant leurs crédits d'impôt à l'investissement (pour RSDE ou autres) pour réduire à zéro leur impôt à payer. Il devrait donc en résulter un accroissement du bassin de leurs crédits inutilisées.

Les crédits d'impôt à l'investissement inutilisés peuvent être reportés trois ans en arrière, ou 20 ans en avant. Notre simulation révèle une augmentation annuelle de l'ordre de quelque 50 millions de dollars des crédits inutilisés. Comme la majeure partie de ce montant ne serait réclamée

qu'ultérieurement, le coût de cette augmentation des crédits inutilisés n'est pas significatif sur le plan financier.

2.2.4 Perspectives économiques sous-jacentes

Nous fondons notre estimation sur les Perspectives économiques et financières d'octobre 2018 du DPB.⁷ Celles-ci reposent sur l'idée que la probabilité d'avoir des résultats à la hausse est, en règle générale, la même que celle d'avoir des résultats à la baisse.

3. Résultats

Le tableau 3-1 présente les résultats de nos simulations. Les recettes de l'IRS délaissées représentent le coût direct de la réduction du taux de l'impôt des entreprises. L'augmentation des recettes de l'IRP découle de la baisse des taux de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes, laquelle baisse est nécessaire au maintien de l'intégration.

La majoration et le crédit d'impôt pour dividendes servent à éviter la double imposition, puisque l'impôt des entreprises est prélevé sur le revenu distribué en dividendes. Il en résulte que le fardeau fiscal total (IRS + IRP) est approximativement le même, que le revenu soit gagné par l'entremise d'une société ou personnellement (p. ex. comme travailleur autonome).

Point à noter, le gouvernement fédéral n'a pas toujours, par le passé, rajusté les taux de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes immédiatement après la révision des taux d'IRS.

Tableau 3-1 Coût net de la réduction du taux d'IRS d'un point de pourcentage par année pendant 6 ans

| <i>(milliards de dollars)</i> | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Recettes de l'IRS délaissées | 1,9 | 3,9 | 6,0 | 8,2 | 10,7 | 13,2 |
| Moins : augmentation des recettes de l'IRP | (0,3) | (0,6) | (1,0) | (1,3) | (1,7) | (2,1) |
| Coût net de la proposition | 1,6 | 3,3 | 5,0 | 6,9 | 8,9 | 11,1 |

Sources : Base de données T2-PALE de Statistique Canada, BD/MSPS 26.0 de Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

On voit au tableau 3-1 que le coût net d'une diminution de 1 point de pourcentage du taux d'IRS serait d'environ 1,6 milliard de dollars en 2019. En d'autres mots, cette réduction du taux d'IRS entraînerait pour le gouvernement une perte nette de recettes de 1,6 milliard de dollars. En 2024, les recettes nettes délaissées par la diminution de 6 points de pourcentage du taux d'IRS – à un taux combiné de 20,7 % – seraient de 11,1 milliards de dollars.

Comme on l'a vu à la section 2, ces estimations ne tiennent pas compte des changements de comportement potentiels. Certains de ces changements représenteraient un risque à la hausse; d'autres, un risque à la baisse. Le DPB estime que la plupart de ces risques s'équilibrent, mais les estimations des coûts présentés au tableau 3-1 se situent probablement dans la partie supérieure de la fourchette des coûts possibles.

Notes

1. Le taux fédéral est présenté après déduction de l'abattement fédéral et de la réduction d'impôt générale.
2. Disponible au https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/EFO%20Oct%202018/EFO_OCT2018_FR.pdf
3. Voir la note 1.
4. Ce modèle a été créé à l'interne par le personnel du Bureau du DPB. Pour de plus amples détails, voir notre rapport de 2017 intitulé « Modèle de simulation de l'impôt des sociétés », au https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/Corporate%20Tax%20Model/Corporate%20Tax%20Model_FR.pdf.
5. Comme le montre le tableau 10 des « Tableaux statistiques sur les sociétés », l'impôt fédéral à payer a connu une augmentation constante des années d'imposition 2011 à 2015. Voir le tableau au <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/prog-policy/stats/t2-corp-stats/2011-2015/tbl10-fr.pdf>.
6. Le ministère des Finances a estimé dans le Budget de 2018 que la réduction de l'accès au taux des petites entreprises générerait des recettes de 380 millions de dollars pendant l'année d'imposition 2022-2023 (la dernière année de l'horizon de prévision du Ministère). Voir le Tableau 1 des « Mesures fiscales : Renseignements supplémentaires » au <https://www.budget.gc.ca/2018/docs/tm-mf/tax-measures-mesures-fiscales-2018-fr.pdf>
7. Voir la note 2.