



Regard nouveau sur la réduction de l'impôt de la classe moyenne



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

Ottawa, Canada
18 avril 2019
www.dpb-pbo.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.

Ce rapport présente une estimation *ex post* (après les faits) de l'incidence financière de la réduction de l'impôt de la classe moyenne aux exercices 2015 et 2016.

L'analyse se fonde en partie sur la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales de Statistique Canada. Les hypothèses et les calculs qui sous-tendent les résultats de simulation sont ceux du personnel du DPB, et celui-ci assume l'entière responsabilité à l'égard de l'utilisation et de l'interprétation des données.

Analystes principaux :

Chris Matier, directeur principal

Tiberiu Scutaru, analyste économique

Collaborateurs :

Govindadeva Bernier, conseiller-analyste

Carleigh Busby, conseillère-analyste

Jason Jacques, directeur principal

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Chris Matier, directeur principal

Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim 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. Incidence financière statique	6
3. Incidence financière de la modification du comportement : groupe à revenu moyen	8
4. Incidence financière de la modification du comportement : groupe à revenu élevé	14
5. Incidence financière totale	18
Références	20
Annexe A : Taux d'imposition marginaux fédéraux	21
Annexe B : Élasticité du revenu imposable	22
Notes	24

Résumé

Ce rapport présente une estimation *ex post* (après les faits) de l'incidence financière de la réduction de l'impôt de la classe moyenne aux exercices 2015 et 2016. Les résultats sont issus de la comparaison de scénarios contre-factuels et de données rétrospectives récentes de l'Agence du revenu du Canada. Ils prennent aussi en compte la fluctuation des recettes fiscales due à l'effet d'anticipation.

Contexte

En décembre 2015, le gouvernement du Canada a annoncé une « réduction de l'impôt de la classe moyenne », apportant à ce titre deux changements majeurs au régime d'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), tous deux en vigueur le 1^{er} janvier 2016 :

- le taux applicable à la deuxième tranche de revenu, c'est-à-dire la portion du revenu imposable entre 45 282 et 90 563 \$ (« revenu moyen »), a été abaissé, passant de 22,0 à 20,5 %;
- un nouveau taux de 33,0 % a été établi pour la portion du revenu imposable supérieure à 200 000 \$ (« revenu élevé »).

En janvier 2016, le DPB a publié une estimation *ex ante* (avant les faits) de l'incidence financière qu'auraient les changements annoncés. Cette estimation prenait en compte la réaction comportementale, mais ne rendait pas explicitement compte d'un phénomène appelé *effet d'anticipation*.

Parce que le nouveau taux applicable à la portion du revenu supérieure à 200 000 \$ a été annoncé avant la fin de l'exercice 2015, des particuliers à revenu élevé ont eu le temps de transférer des revenus à cet exercice pour profiter d'un taux moindre, ce qui a eu comme conséquence de réduire le revenu imposable les années suivantes.

Estimation de l'incidence financière de la réduction de l'impôt de la classe moyenne

Pour l'exercice 2015, nous estimons à 5,6 milliards de dollars l'incidence financière totale sur les recettes fiscales fédérales. Autrement dit, nous avons calculé une hausse de 5,6 milliards de dollars des recettes provenant de l'IRP par rapport à un scénario qui fait abstraction de la hausse du taux maximal. Cela s'explique par le fait que des particuliers à revenu élevé ont transféré à l'exercice 2015 des revenus qui auraient été imposés aux années suivantes, devançant ainsi la hausse du taux d'IRP (figure 1 du résumé).

Pour l'exercice 2016, nous estimons l'incidence financière totale à - 3,6 milliards de dollars. En d'autres termes, les recettes fédérales tirées de l'IRP ont atteint 3,6 milliards de moins que si les taux n'avaient pas été modifiés. Cette estimation correspond à la somme de l'incidence financière statique (non comportementale) et de l'incidence financière de la modification du comportement, chiffrées respectivement à - 0,4 et à - 3,2 milliards de dollars.

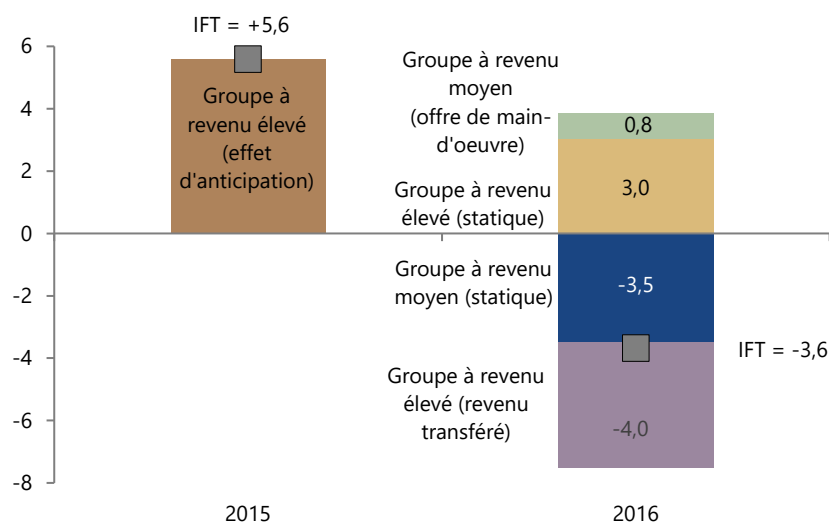
Abstraction faite de la réaction comportementale, le coût de l'abaissement à 20,5 % du taux d'IRP applicable à la deuxième tranche de revenu (3,5 milliards de dollars) surpasse le supplément de recettes résultant du nouveau taux maximal d'IRP de 33,0 % (3,0 milliards de dollars).

Pour l'exercice 2016, l'incidence financière de la modification du comportement s'est traduite par une baisse du revenu imposable due au transfert de certains revenus à l'exercice 2015 par des particuliers à revenu élevé (- 4,0 milliards de dollars). Cette baisse est partiellement compensée par une hausse des revenus des particuliers à revenu moyen vraisemblablement attribuable à une augmentation du travail (0,8 milliard de dollars).

Figure 1 du résumé

Incidence financière totale (IFT) de la réduction de l'impôt de la classe moyenne

Milliards de \$



Sources : Statistique Canada, Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

D'après notre scénario contre-factuel et une hypothèse de transfert de revenu qui semble raisonnable, les particuliers à revenu élevé n'auraient pas travaillé moins en réponse à l'entrée en vigueur du nouveau taux maximal d'IRP de 33,0 %.

Puisque l'estimation initiale du DPB ne prenait pas en compte l'effet d'anticipation, elle omettait pour 2015 la hausse de 5,6 milliards de dollars des recettes fédérales tirées de l'IRP qui s'explique par le fait que des particuliers à revenu élevé ont transféré à cet exercice des revenus qui auraient été imposables aux années suivantes.

Notre estimation initiale de l'incidence financière totale pour 2016 prenait en compte la réaction comportementale et donnait une diminution de 1,6 milliard de dollars des recettes tirées de l'IRP. Toutefois, cette estimation ne donnait probablement pas la pleine mesure de la perte de recettes fiscales puisqu'elle ne prenait pas en compte le transfert de certains revenus par des particuliers à revenu élevé.

Estimation implicite de l'élasticité du revenu imposable à court terme

L'élasticité du revenu imposable (ERI) mesure la réaction des particuliers à la modification de leur taux d'imposition marginal. Plus précisément, elle exprime le pourcentage de variation du revenu imposable correspondant à une augmentation de 1 % du taux après impôt (c.-à-d. 1 moins le taux d'imposition marginal).

Pour les particuliers dont le revenu imposable se situait entre 45 282 et 90 563 \$, nous avons calculé une ERI à court terme de 0,47. Cette valeur est supérieure à l'ERI hypothétique de 0,10 utilisée dans le rapport de 2016. C'est dire que nous avons sous-estimé la réaction des particuliers à revenu moyen à l'abaissement de leur taux d'IRP en 2016. La magnitude de notre estimation implicite de l'ERI pour le groupe à revenu moyen est confirmée par les résultats de plusieurs études antérieures.

Considération faite du revenu transféré à l'exercice 2015, nous avons calculé comme valeur de référence pour le groupe à revenu élevé une ERI à court terme de 0, ce qui tend à indiquer que ces particuliers n'ont pas travaillé moins en réponse à la hausse de leur taux d'imposition marginal. Cela tranche avec l'ERI de 0,38 utilisée pour le groupe à revenu élevé dans le rapport 2016 et avec les estimations d'études antérieures, dont beaucoup ne comptabilisaient pas l'effet d'anticipation.

Nous avons aussi analysé des variantes de cette hypothèse pour mesurer le transfert des revenus et la croissance contre-factuelle du revenu imposable. Néanmoins, pour 2016, notre estimation implicite de l'ERI pour le groupe à revenu élevé se situe près de la limite inférieure des diverses estimations des études antérieures.

1. Introduction

En décembre 2015, le gouvernement du Canada a annoncé une « réduction de l'impôt de la classe moyenne », apportant à ce titre deux changements majeurs au régime d'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), tous deux en vigueur le 1^{er} janvier 2016 :

- le taux applicable à la deuxième tranche de revenu, c'est-à-dire la portion du revenu imposable entre 45 282 et 90 563 \$ (« revenu moyen »), a été abaissé, passant de 22,0 à 20,5 %;
- un nouveau taux de 33,0 % a été établi pour la portion du revenu imposable supérieure à 200 000 \$ (« revenu élevé »)¹.

Diverses organisations ont estimé l'incidence financière de ces changements avant même leur entrée en vigueur (voir, par exemple : ministère des Finances du Canada [2015], Laurin [2015]) et directeur parlementaire du budget [2016]). Ces estimations ont été réalisées *ex ante*. En d'autres termes, elles mesuraient la différence entre le montant projeté des recettes fiscales sous le nouveau régime d'imposition des particuliers et le montant projeté de ces recettes dans un scénario où les taux d'imposition demeuraient inchangés.

En outre, ces estimations de l'incidence financière supposaient une réaction comportementale qui, globalement, amplifiait le coût projeté des changements apportés à l'IRP et s'ajoutait à leur coût « statique », ce par quoi il faut entendre le coût des changements, abstraction faite de toute modification du revenu imposable attribuable à une modification du comportement.

Comme nous l'avons vu dans le rapport de 2016, la hausse (ou la baisse) des taux d'imposition marginaux des particuliers peut inciter ces derniers à modifier leur comportement en travaillant moins (ou plus) ou en faisant appel à plus (ou moins) de stratégies fiscales dans l'espoir de déclarer un revenu moindre. Cette réaction comportementale avait modifié la taille de l'assiette fiscale, et par conséquent, le montant des recettes projetées.

Bien que les estimations initiales de l'incidence de la réduction de l'impôt sur le revenu de la classe moyenne aient comptabilisé la réaction comportementale, elles ne rendaient pas explicitement compte de l'*effet d'anticipation*. Certes, parce que le nouveau taux applicable à la portion du revenu supérieure à 200 000 \$ a été annoncé avant la fin de l'exercice 2015, des particuliers à revenu élevé ont eu le temps de transférer des revenus à cet exercice pour profiter d'un taux moindre² et réduire leur revenu imposable aux années suivantes.

Depuis l'annonce de 2015 et l'entrée en vigueur des taux modifiés d'IRP, nous avons obtenu des données fiscales rétrospectives qui permettent d'estimer l'incidence financière de la modification des taux en comparant les données recueillies sous le « nouveau » régime d'IRP et la somme des recettes fiscales dans un scénario où les taux demeurent inchangés.

L'objectif du présent rapport est d'établir une estimation *ex post* du coût financier de la réduction de l'impôt sur le revenu de la classe moyenne aux exercices 2015 et 2016. La méthodologie du DPB prend en compte tous les aspects de l'effet d'anticipation et met en jeu des scénarios contre-factuels et des données rétrospectives récentes de l'Agence du revenu du Canada (ARC).

Notre approche peut aussi servir à estimer la magnitude de la réaction comportementale, qui peut être extraite des données rétrospectives. Cette magnitude se résume à l'élasticité du revenu imposable (ERI), c'est-à-dire le pourcentage de variation du revenu imposable correspondant à une augmentation de 1 % du taux après impôt (1 moins le taux d'imposition marginal).

Le rapport présente d'abord le calcul de l'incidence financière statique, effectué au moyen de la Base de données et Modèle de simulation de politique sociale (BD/MSPS) de Statistique Canada. Les sections suivantes portent sur l'incidence de la modification du comportement, d'abord pour le groupe à revenu moyen puis pour le groupe à revenu élevé. Pour finir, nous calculerons l'incidence financière totale.

2. Incidence financière statique

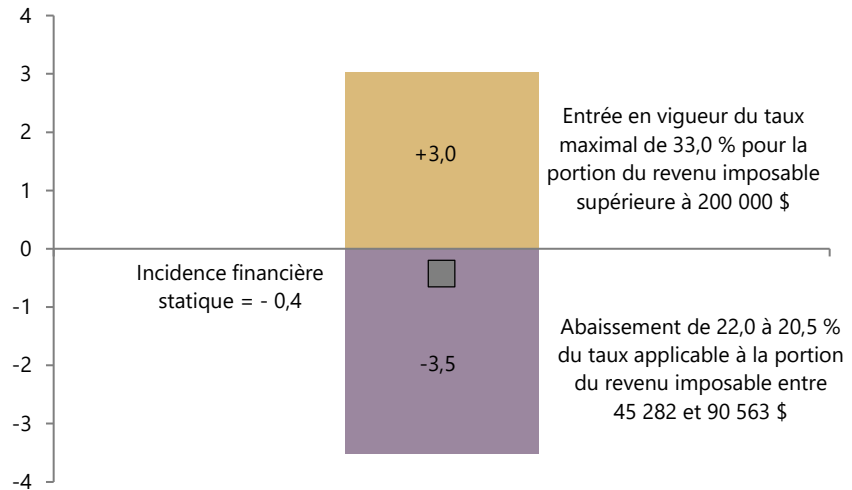
Nous avons estimé l'incidence financière statique, ou primaire, au moyen de la BD/MSPS de Statistique Canada (version 26.0)³. Les résultats obtenus représentent le coût financier de la réduction de l'impôt de la classe moyenne, abstraction faite de toute modification du comportement et, par conséquent, de toute modification du revenu imposable des particuliers. La figure 2-1 résume ces résultats.

À l'exercice 2016, nous estimons que l'incidence financière statique de l'abaissement de 22,0 à 20,5 % du taux d'IRP applicable à la deuxième tranche de revenu équivaut à une réduction de 3,5 milliards de dollars des recettes fédérales tirées de l'IRP⁴. Environ 45 % (1,5 milliard de dollars) de ce montant se serait traduit par une épargne fiscale pour les particuliers dont le revenu imposable se situait entre 45 282 et 90 563 \$ en 2016. La différence, soit 1,9 milliard de dollars, correspond à la somme de l'impôt épargné par les particuliers dont le revenu imposable dépassait 90 563 \$.

Figure 2-1

Incidence financière statique de la réduction de l'impôt de la classe moyenne (2016)

Milliards de \$



Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Pour le nouveau taux de 33,0 % applicable à la portion du revenu imposable supérieure à 200 000 \$, nous estimons à 3,0 milliards de dollars l'augmentation (statique) des recettes fédérales tirées de l'IRP en 2016⁵. Sous l'ancien régime fiscal, le taux d'IRP applicable à la portion du revenu imposable supérieure à 200 000 \$ était de 29,0 %.

C'est donc dire que le coût financier statique de l'abaissement à 20,5 % du taux d'IRP applicable à la deuxième tranche de revenu surpasse le supplément de recettes résultant de l'augmentation à 33,0 % du taux maximal d'IRP (pour les particuliers ayant un revenu supérieur à 200 000 \$).

Abstraction faite, donc, de toute modification du comportement, nous estimons le moins-perçu à 0,4 milliard de dollars en 2016, ce qui coïncide presque exactement avec notre estimation initiale.

3. Incidence financière de la modification du comportement : groupe à revenu moyen

Comme nous l'avons vu dans le rapport de 2016, les particuliers peuvent réagir à la modification de leur taux d'imposition marginal en modifiant leur revenu imposable. Cette réaction, dite comportementale, peut revêtir deux formes :

- Comportement économique réel : Une modification des taux d'imposition marginaux peut avoir une incidence sur l'offre de main-d'œuvre en raison des changements dans la valeur relative de la consommation et du loisir. Par exemple, les particuliers peuvent accroître ou réduire leurs heures de travail en réponse à une modification de leur taux d'imposition marginal⁶.
- Efforts de réduction du revenu imposable : Une modification du taux d'imposition marginal peut également inciter les particuliers à modifier leurs stratégies fiscales pour réduire leurs paiements d'impôt. Certains peuvent ainsi changer leur mode de rémunération privilégié et recourir à d'autres mécanismes d'évitement fiscal de façon plus énergique⁷.

Un procédé couramment utilisé pour analyser la réaction comportementale consécutive à des modifications fiscales consiste à comparer les données réelles concernant un groupe de revenu touché à un scénario contre-factuel représentant l'évolution qu'aurait connue le revenu imposable si la politique fiscale n'avait pas été modifiée.

Or, il est notoirement difficile d'isoler avec précision la réaction comportementale de l'évolution générale des conditions économiques, des autres modifications apportées à la politique fiscale et de facteurs ponctuels comme l'effet d'anticipation⁸. Néanmoins, des études antérieures traitant de la réaction comportementale pour le groupe à revenu élevé proposent de comparer ce groupe à celui qui s'en rapproche le plus⁹ sans toutefois être touché par la modification fiscale – autrement dit, à un groupe « de référence ».

Pour l'élaboration du présent rapport, nous avons attribué des groupes de référence aux groupes à revenu moyen et à revenu élevé dont le taux d'imposition *marginal* a été modifié par la réduction de l'impôt de la classe moyenne annoncée en 2015 et entrée en vigueur en 2016.

Chaque groupe de référence a été choisi en raison de sa proximité avec le groupe touché et de l'existence d'une corrélation historique (antérieure à la modification des taux d'imposition) entre la croissance de leurs revenus imposables respectifs. Cette corrélation historique nous a permis d'extrapoler au groupe touché la croissance du revenu imposable du groupe de référence dans notre scénario contre-factuel.

Dans chaque cas, le scénario contre-factuel illustre ce qu'aurait été le revenu imposable du groupe touché si les taux d'imposition n'avaient pas changé.

Nous avons aussi estimé l'élasticité du revenu imposable (ERI) à court terme. Cette mesure exprime globalement, en termes de variation du revenu imposable des particuliers, la réaction comportementale de ces derniers à la modification de leur taux d'imposition marginal.

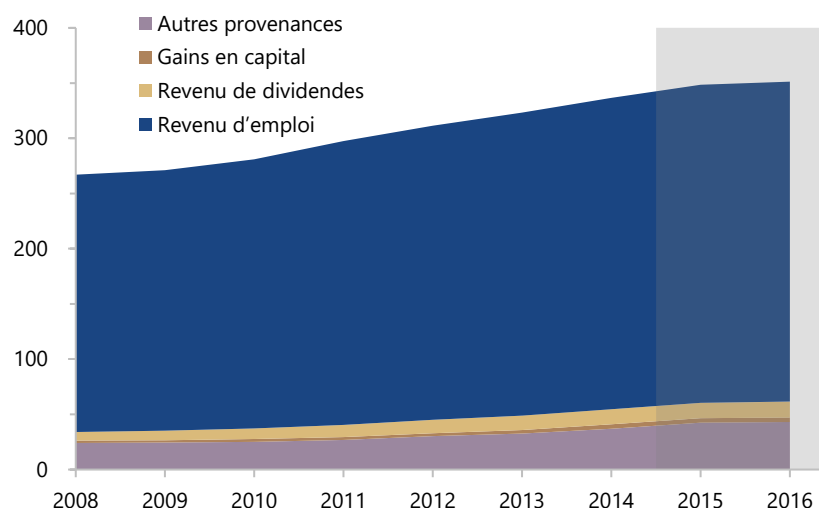
En raison des limites des données dont nous disposions pour notre analyse, nous avons dû substituer un groupe de 50 008 à 86 029 \$ au groupe de 45 282 à 90 563 \$ qui constitue dans les faits la tranche de revenu visée par la modification du taux d'IRP¹⁰. Nous avons rajusté notre estimation en conséquence¹¹.

Globalement et à première vue, la réduction de l'impôt de la classe moyenne ne semble pas avoir eu d'incidence significative sur le revenu imposable des particuliers à revenu moyen, celui-ci ayant augmenté de 3,6 % en 2015 et de 0,8 % en 2016 (figure 3-1). Le revenu d'emploi a contribué plus que tout autre à la croissance annuelle, suivi du revenu d'autres provenances (1,8 et 1,6 point de pourcentage respectivement)¹².

Figure 3-1

Revenu imposable total : groupe à revenu moyen

Milliards de \$



Sources : Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le groupe à revenu moyen comprend les particuliers dont le revenu imposable se situe entre 50 008 et 86 029 \$.

Attribuer un groupe de référence au groupe à revenu moyen n'a pas été chose facile. Le groupe à revenu moyen n'affichait pas de corrélation étroite avec le groupe situé immédiatement sous sa limite inférieure (45 282 \$) au cours des quelques années précédant 2016.

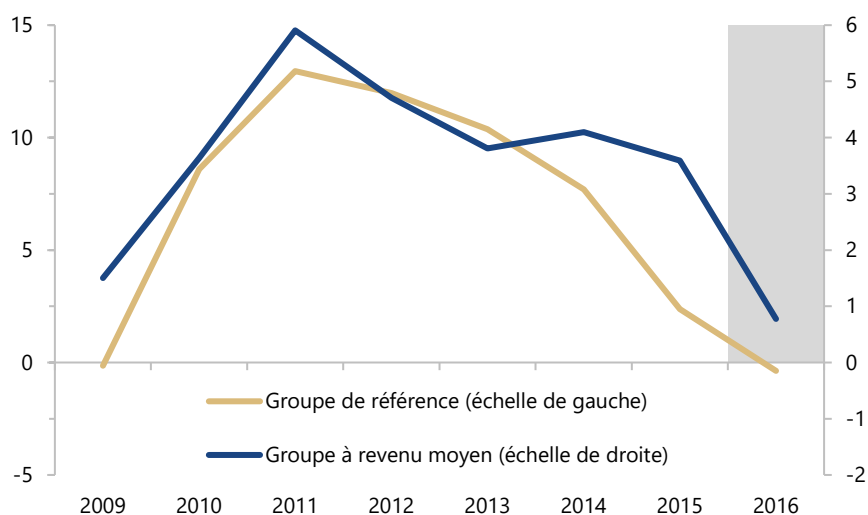
Nous nous sommes donc intéressés aux groupes de revenus plus près de la limite supérieure (90 563 \$) du groupe à revenu moyen qui n'auraient pas été touchés par la réduction de l'impôt de la classe moyenne.

Après avoir analysé la corrélation historique avec d'autres groupes dont le revenu imposable présente un niveau et une composition comparables, nous avons choisi la tranche 112 623 à 136 000 \$ comme groupe de référence pour le groupe à revenu moyen.

La figure 3-2 montre que, dans l'ensemble, le groupe de référence et le groupe à revenu moyen affichaient des tendances similaires en ce qui a trait à la croissance du revenu imposable mesurée sur douze mois avant l'entrée en vigueur de la réduction de l'impôt de la classe moyenne en 2016.

Figure 3-2 Croissance du revenu imposable : groupe à revenu moyen

%, d'une année sur l'autre



Sources : Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Nous avons utilisé une échelle différente pour chaque courbe pour bien faire ressortir la corrélation historique entre les deux groupes. Le groupe à revenu moyen comprend les particuliers dont le revenu imposable se situait entre 50 008 et 86 029 \$ et le groupe de référence, les particuliers dont le revenu imposable se situait entre 112 623 et 136 000 \$.

Pour établir un scénario contre-factuel, nous avons extrapolé, à partir de la corrélation historique entre les deux groupes, la somme qu'aurait atteinte le revenu imposable du groupe à revenu moyen si son taux d'IRP n'avait pas été modifié en 2016¹³.

Au moyen de ce scénario, nous avons calculé que le revenu imposable du groupe à revenu moyen a augmenté de 3,3 milliards de dollars consécutivement à la baisse du taux d'IRP applicable à la deuxième tranche de revenu (figure 3-3). Nous avons ensuite rajusté notre estimation pour compenser l'amplitude moindre du groupe analysé par rapport à celle du véritable groupe à revenu moyen. Résultat : une hausse de 4,1 milliards de dollars du revenu imposable des particuliers constituant la tranche de 45 282 à 90 563 \$. On peut déduire de ce résultat que les particuliers à revenu moyen ont modifié leur comportement en travaillant davantage.

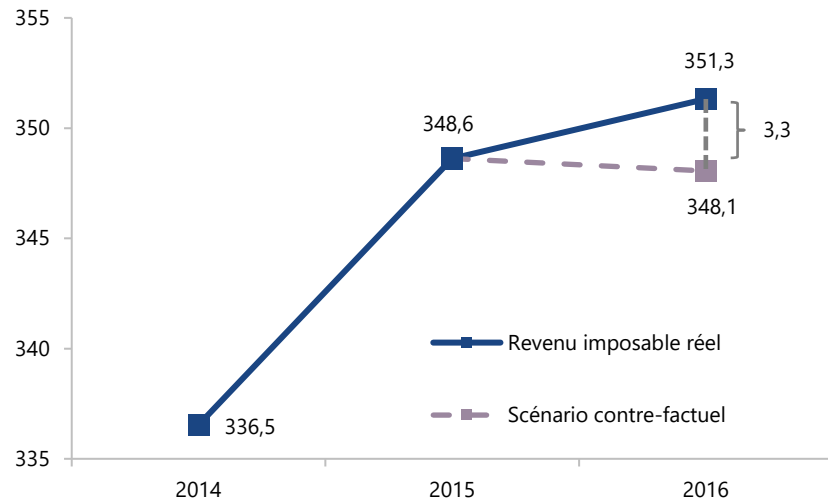
Enfin, pour estimer l'incidence financière pour ce groupe, nous avons multiplié le montant de l'augmentation du revenu imposable (4,1 milliards de dollars) par le taux marginal pondéré d'IRP fédéral, que nous estimons pour ce groupe à 19,9 % en 2016 (voir l'annexe A pour plus de détails). Il en résulte une incidence financière de 0,8 milliard de dollars.

Bien que les particuliers de la deuxième tranche de revenu aient été imposés à un taux moindre, la somme de leur revenu imposable a tout de même augmenté puisqu'ils ont travaillé davantage, compensant ainsi une partie du coût pour l'État. Nous avons calculé que le coût financier statique était de 1,5 milliard de dollars pour le groupe à revenu moyen, et qu'environ la moitié de ce coût a été neutralisé par la réaction comportementale.

Figure 3-3

Analyse contre-factuelle pour le groupe à revenu moyen

Milliards de \$



Sources : Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le groupe à revenu moyen comprend les particuliers dont le revenu imposable se situe entre 50 008 et 86 029 \$.

Dès lors que les particuliers à revenu moyen ont réagi en modifiant leur revenu imposable, il devient pertinent de calculer l'élasticité de ce revenu imposable (ERI) à court terme. L'ERI exprime le pourcentage de variation du revenu imposable correspondant à une augmentation de 1 % du taux après impôt. Ici, le taux après impôt est égal à la différence entre 1 et le taux d'imposition marginal effectif (combiné) pour les impôts fédéral et provincial. Nous avons utilisé la BD/MSPS pour calculer le taux d'imposition marginal combiné pour les particuliers de la deuxième tranche de revenu d'abord sous le régime d'IRP actuel, puis sous le régime précédent.

Pour les particuliers dont le revenu imposable se situait entre 45 282 et 90 563 \$, nous avons calculé une ERI à court terme de 0,47. Cette valeur est supérieure à l'ERI de 0,10 utilisée dans le rapport de 2016. C'est dire que nous avons sous-estimé la réaction de ce groupe. La magnitude de notre estimation implicite de l'ERI pour ce groupe est confirmée par les résultats de plusieurs études antérieures (voir l'annexe B).

En outre, nous avons établi une variante de notre scénario contre-factuel, où le revenu imposable des particuliers de la deuxième tranche de revenu croît au même taux que celui du groupe de référence. Cette approche cadre avec celle adoptée par Laurin (2018) dans son analyse contre-factuelle de l'effet de la réduction de l'impôt de la classe moyenne sur les particuliers à revenu élevé. Dans cet autre scénario, les résultats ne diffèrent pas beaucoup, mais semblent amplifier la réaction comportementale et l'incidence financière¹⁴.

4. Incidence financière de la modification du comportement : groupe à revenu élevé

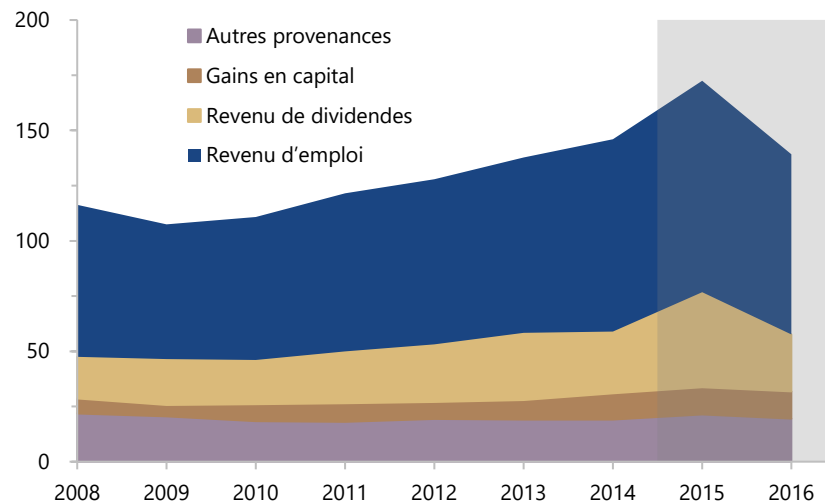
Puisque le nouveau taux applicable à la portion du revenu supérieure à 200 000 \$ a été annoncé avant la fin de l'exercice 2015, des particuliers à revenu élevé ont eu le temps de transférer des revenus à cet exercice pour profiter du taux moindre de 29,0 %¹⁵ et déclarer des revenus moins élevés (toutes choses étant égales par ailleurs) aux exercices 2016 et suivants.

En effet, nos observations révèlent que les particuliers ayant un revenu imposable supérieur à 197 000 \$ ont vu ce revenu augmenter de 18,1 % (sur douze mois) en 2015, puis diminuer de 19,3 % en 2016 (figure 4-1)¹⁶.

Figure 4-1

Revenu imposable total : groupe à revenu élevé

Milliards de \$



Sources : Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le groupe à revenu élevé comprend les particuliers ayant un revenu imposable supérieur à 197 000 \$.

Le pic de 2015 s'explique principalement par une forte oscillation des revenus d'emploi et de dividendes. La variation des revenus de dividendes a eu l'effet le plus marqué, ajoutant 10,3 points de pourcentage à la croissance du revenu imposable en 2015 et y soustrayant 9,9 points de pourcentage en 2016. La fluctuation du revenu d'emploi a eu un effet similaire, quoique

plus modéré, ajoutant 5,8 points de pourcentage à la croissance du revenu imposable en 2015 et y soustrayant 8,2 points de pourcentage en 2016.

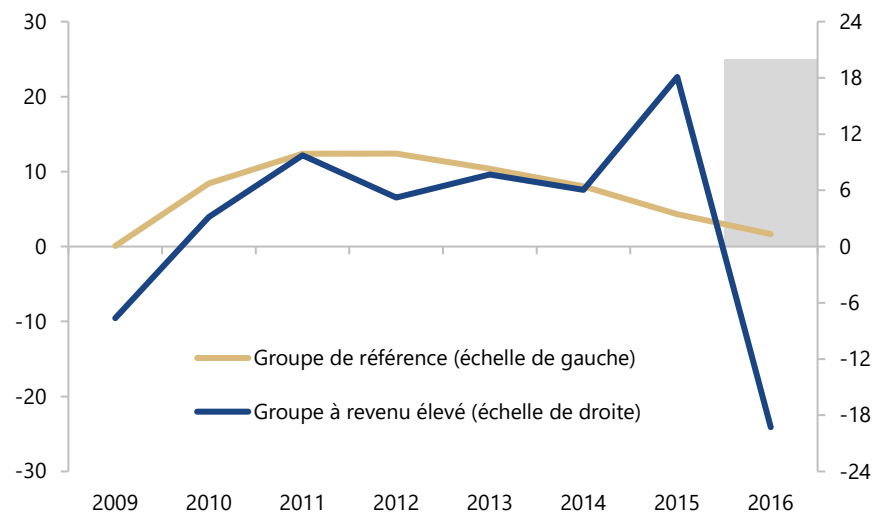
Cette courbe semble indiquer que les particuliers à revenu élevé ont réagi à l'annonce de la hausse de leur taux d'imposition en transférant une partie de leur revenu à l'exercice 2015 pour déclarer un revenu moindre les années suivantes. Mais pour savoir à combien s'élève le revenu imposable ainsi transféré de 2016 à 2015, il faut d'abord établir un scénario contre-factuel où le taux maximal d'IRP demeure inchangé, à 29,0 %.

Pour notre groupe à revenu élevé (qui comprend les particuliers ayant un revenu imposable supérieur à 197 000 \$), le groupe de référence tout indiqué était celui qui le précède immédiatement (dans notre cas, la tranche de revenu de 142 001 à 197 000 \$). Ce groupe affichait des tendances similaires quant à la croissance et à la composition du revenu imposable.

Avant l'annonce de la modification du taux maximal d'IRP en 2015 et l'entrée en vigueur du nouveau taux en 2016, les deux groupes affichaient une tendance similaire quant à la croissance du revenu imposable sur douze mois (figure 4-2). Toutefois, contrairement au groupe à revenu élevé, le groupe de référence n'a pas vu son revenu imposable monter en flèche en 2015 pour redescendre abruptement en 2016.

Figure 4-2 Croissance du revenu imposable : groupe à revenu élevé

%, d'une année sur l'autre



Sources : Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Nous avons utilisé une échelle différente pour chaque courbe pour bien faire ressortir la corrélation historique entre les deux groupes. Le groupe à revenu élevé comprend les particuliers ayant un revenu imposable supérieur à 197 000 \$ et le groupe de référence, ceux dont le revenu imposable se situe entre 142 001 et 197 000 \$.

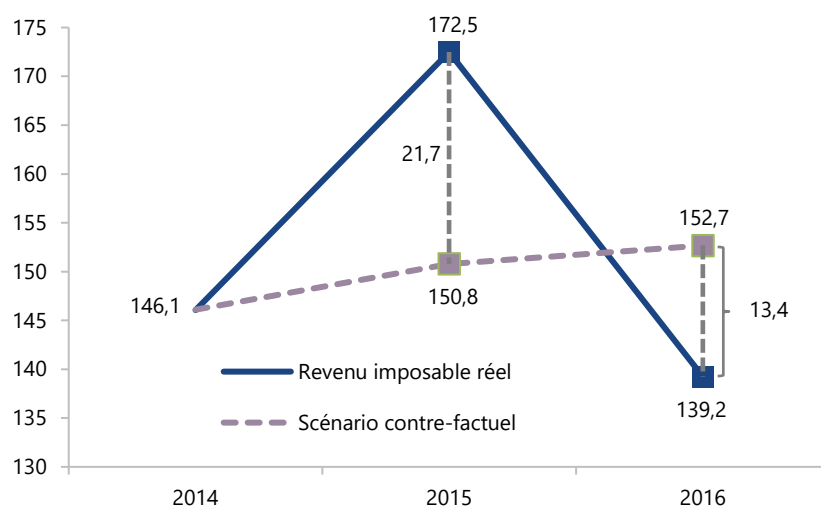
Ici encore, nous avons utilisé la corrélation historique entre les deux groupes pour extrapoler le montant qu'aurait atteint le revenu imposable du groupe à revenu élevé si le gouvernement n'avait pas annoncé en 2015 que le taux maximal d'IRP serait modifié en 2016¹⁷.

À l'aide de notre scénario contre-factuel, nous avons estimé à 21,7 milliards de dollars la somme du revenu imposable transféré à l'exercice 2015 en réaction à l'annonce de la hausse du taux maximal d'IRP (figure 4-3).

Pour déterminer le montant du revenu imposable transféré de 2016 à l'exercice précédent, nous avons suivi l'approche utilisée par HMRC (2012) et Laurin (2018) et avons supposé initialement que les deux tiers des revenus transférés à 2015 ont été enlevés à 2016.

Figure 4-3 Analyse contre-factuelle pour le groupe à revenu élevé

Milliards de \$



Sources : Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Le groupe à revenu élevé comprend les particuliers ayant un revenu supérieur à 197 000 \$.

Pour 2016, nous estimons que le revenu imposable a été réduit de 13,4 milliards de dollars par rapport à un scénario où le taux maximal d'IRP est resté à 29,0 %. Toutefois, ce montant est inférieur à notre estimation du revenu imposable transféré de 2016 à l'exercice précédent (c.-à-d. 14,5 milliards de dollars).

Il est peu probable que les particuliers à revenu élevé aient travaillé davantage en 2016 et que cela ait neutralisé en partie la baisse de leur revenu imposable. Nous avons donc supposé que 13,4 milliards de dollars en revenu imposable ont été transférés à l'exercice 2015, et que cette somme représente 61,9 % des revenus transférés à 2015.

Notre valeur de référence, calculée d'après notre scénario contre-factuel et ce qui semble être une hypothèse raisonnable de transfert des revenus, révèle que les particuliers à revenu élevé n'ont pas travaillé moins malgré la hausse du taux maximal d'IRP à 33,0 %.

Pour le groupe à revenu élevé, nous estimons que l'effet d'anticipation a fait augmenter les recettes fédérales tirées de l'IRP de 5,6 milliards de dollars en 2015, puis les a réduites de 4,0 milliards de dollars en 2016. Pour calculer ces montants, nous avons appliqué les taux marginaux pondérés d'IRP fédéral des particuliers ayant un revenu supérieur à 200 000 \$ (voir l'annexe A) aux montants ajoutés au revenu imposable ou retranchés de celui-ci qui correspondent à l'effet d'anticipation¹⁸.

Considération faite de l'effet d'anticipation, nous obtenons une ERI à court terme de 0 comme valeur de référence pour le groupe à revenu élevé. Ce résultat tranche avec l'ERI de 0,38 utilisée pour ce groupe dans le rapport 2016, qui ne comptabilisait pas l'effet d'anticipation, et avec les estimations d'études antérieures (voir l'annexe B).

Hormis notre rapport de 2016, donc, et les travaux de HMRC (2012) et de Laurin (2018), plusieurs autres études antérieures ne comptabilisaient pas l'effet d'anticipation dans leurs estimations de l'incidence de modifications fiscales passées au Canada et ailleurs.

Comme nous l'avons fait pour le groupe à revenu moyen, nous avons établi une variante de notre scénario contre-factuel où le revenu imposable des particuliers à revenu élevé croît au même taux que celui du groupe de référence en 2015 et en 2016 (suivant l'approche de Laurin [2018]).

Dans cet autre scénario, le revenu imposable du groupe à revenu élevé augmenterait de 20,2 milliards de dollars en 2015 et diminuerait de 15,6 milliards de dollars en 2016 (soit la somme des montants de 13,4 milliards de dollars et de 2,2 milliards de dollars attribuables respectivement au transfert de revenus et à la modification du nombre d'heures de travail). L'incidence financière est estimée à une hausse de 5,2 milliards de dollars des recettes fédérales tirées de l'IRP en 2015 et à une diminution de 4,7 milliards de dollars de ces recettes en 2016 (soit la somme des montants de 4,0 milliards de dollars et de 0,7 milliard de dollars attribuables respectivement au transfert de revenus et à la modification du nombre d'heures de travail). Si l'on suppose un transfert des revenus égal aux deux tiers, l'ERI implicite serait de 0,17 dans ce scénario alternatif.

Si l'on suppose un transfert des revenus égal à 50 % (la limite inférieure considérée dans Laurin [2018]) on obtient une ERI implicite de 0,20 dans notre scénario contre-factuel de référence et de 0,42 dans le scénario alternatif.

On constate que ces estimations de l'ERI implicite se situent près de la limite inférieure des diverses estimations des études antérieures¹⁹.

5. Incidence financière totale

Dans les lignes qui suivent, nous fusionnons l'incidence financière statique et l'incidence financière de la modification du comportement pour calculer l'incidence financière totale de la réduction d'impôt de la classe moyenne aux exercices 2015 et 2016.

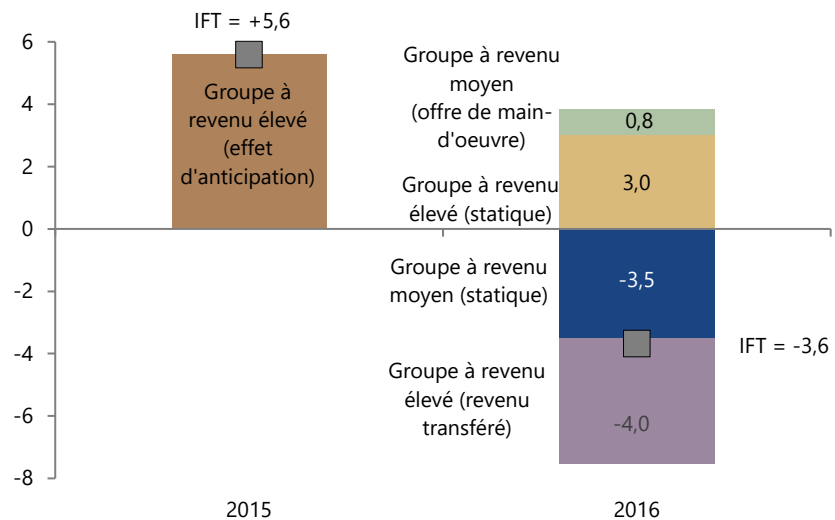
Pour l'exercice 2015, nous estimons à 5,6 milliards de dollars l'incidence financière totale sur les recettes fiscales fédérales, soit une hausse de 5,6 milliards de dollars des recettes tirées de l'IRP par rapport à un scénario qui fait abstraction de la hausse annoncée du taux maximal. Cela s'explique par le fait que des particuliers à revenu élevé ont transféré à l'exercice 2015 des revenus qui auraient été imposés aux années suivantes, devançant ainsi la hausse du taux d'IRP (figure 5-1).

Pour l'exercice 2016, nous estimons l'incidence financière totale à - 3,6 milliards de dollars²⁰. Autrement dit, les recettes fédérales tirées de l'IRP ont atteint 3,6 milliards de dollars de moins que si les taux n'avaient pas été modifiés. Cette estimation est égale à la somme de l'incidence financière statique (non comportementale) et de l'incidence financière de la modification du comportement, chiffrées respectivement à - 0,4 milliard de dollars et à - 3,2 milliards de dollars.

Figure 5-1

Incidence financière totale (IFT) de la réduction de l'impôt de la classe moyenne

Milliards de \$



Sources : Statistique Canada, Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

Abstraction faite de la réaction comportementale, le coût de l'abaissement à 20,5 % du taux applicable à la deuxième tranche de revenu (3,5 milliards de dollars) surpasse le supplément de recettes résultant du nouveau taux maximal d'IRP de 33,0 % (3,0 milliards de dollars).

À l'exercice 2016, l'incidence financière de la modification du comportement s'est traduite par une diminution du revenu imposable due au transfert de certains revenus à l'exercice 2015 par des particuliers à revenu élevé (- 4,0 milliards de dollars). Cette diminution est partiellement neutralisée par une hausse des revenus des particuliers à revenu moyen attribuable à une augmentation du nombre d'heures travaillées (0,8 milliard de dollars).

L'estimation initiale du DPB ne prenait pas en compte tous les aspects de l'effet d'anticipation. C'est pourquoi nos calculs pour 2015 ne comprenaient pas la hausse de 5,6 milliards de dollars des recettes fédérales tirées de l'IRP qui est attribuable au fait que des particuliers à revenu élevé ont transféré à cet exercice des revenus qui auraient été imposables aux années suivantes.

Pour 2016, notre estimation initiale de l'incidence financière totale était une diminution de 1,6 milliard de dollars des recettes tirées de l'IRP, ce qui comprenait l'incidence financière de la modification du comportement. Malgré cela, notre estimation ne donnait probablement pas la pleine mesure de la perte de recettes tirées de l'IRP puisqu'elle ne comptabilisait pas le transfert de certains revenus par des particuliers à revenu élevé.

Références

- Ministère des Finances du Canada. Réaction des particuliers aux changements du taux effectif marginal d'imposition, *Dépenses fiscales et évaluation 2010*, Ottawa, 2010. Source : <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2010/taxexp1003-fra.asp>.
- Ministère des Finances du Canada. *Document d'information : Baisse d'impôt pour la classe moyenne*, Ottawa, 2015. Source : https://www.fin.gc.ca/n15/data/15-086_1-fra.asp.
- Gagné, Robert, Jean-François Nadeau, François Vaillancourt. *Taxpayers' Response to Tax Rate Changes: A Canadian Panel Study*. Montréal, 2001. Source : <http://www.iedm.org/uploaded/pdf/taxpayers.PDF>. [en anglais seulement]
- HM Revenue & Customs. *The Exchequer effect of the 50 per cent additional rate of income tax*. Londres, 2012. Source : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hmrc.gov.uk/budget2012/excheq-income-tax-2042.pdf>. [en anglais seulement]
- Laurin, Alexandre. *Unhappy Returns: A Preliminary Estimate of Taxpayer to the 2016 Top Tax Rate Hike*, C.D. Howe Institute, Ottawa, 2018. Source : https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/e-brief_283.web%204.pdf. [en anglais seulement]
- Laurin, Alexandre. *Shifting the Federal Tax Burden to the One-Percenters: A Losing Proposition*, C.D. Howe Institute, Ottawa, 2015. Source : https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/e-brief_222_0.pdf. [en anglais seulement]
- Milligan, Kevin et Michael Smart. Taxation and top incomes in Canada, *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, vol. n° 2, 2015, p. 655 à 681.
- Milligan, Kevin. A followup to my IRRP study: Provincial Taxation of High Incomes - The Effects on Progressivity and Tax Revenue. Institute for Research on Public Policy, Montréal, 2015. Source : <http://policyoptions.irpp.org/2015/12/10/what-elasticity-of-taxable-income-should-we-use-for-2016/>. [en anglais seulement]
- Directeur parlementaire du budget. Ottawa, 2015 *La Baisse d'impôt pour les familles*. Source : https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Family_Tax_Cut_FR.pdf.
- Directeur parlementaire du budget. Ottawa, 2016. *Incidence financière et effet de répartition des changements apportés au régime d'impôt sur le revenu des particuliers*. Source : https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2016/PIT/PIT_FR.pdf.
- Saez, Emmanuel, et Michael Veall. The Evolution of High Incomes in Northern America: Lessons from Canadian Evidence. *American Economic Review*, vol. 95, n° 3, 2005, p. 831 à 849. [en anglais seulement]
- Sillamaa, Mary Anne et Michael Veall. The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: a Panel Study of the 1988 Tax Flattening in Canada. *Journal of Public Economics*, vol. 80, n° 3, 2001, p. 341 à 356. [en anglais seulement]

Annexe A : Taux d'imposition marginaux fédéraux

Pour calculer l'incidence financière de la modification du comportement pour un groupe de revenu donné, nous appliquons notre estimation de la variation marginale du revenu imposable de ce groupe au taux marginal pondéré d'IRP fédéral qui lui est applicable.

Comme les revenus sont imposés à différents taux selon leur provenance, nous avons pondéré le taux de chaque source de revenus en fonction de la part qu'il occupait dans le revenu imposable du groupe en 2015. Autrement dit, les pondérations représentent les parts respectives du revenu imposable pour un groupe de revenu donné.

Revenu moyen, revenu imposable de 45 282 à 90 563 \$

Composition du revenu imposable	Emploi	Dividendes*	Gains en capital	Autres sources
2015	82,6 %	4,0 %	1,2 %	12,2 %
Taux d'imposition marginaux	Revenu d'emploi	Dividendes**	Gains en capital	Autres sources***
2015	22,0 %	11,3 %	11,0 %	22,0 %
2016	20,5 %	9,6 %	10,3 %	20,5 %
Taux d'imposition marginal pondéré				
2015	21,4 %			
2016	19,9 %			

Revenu élevé, revenu imposable supérieur à 200 000 \$

Composition du revenu imposable	Emploi	Dividendes*	Gains en capital	Autres sources
2015	55,5 %	25,0 %	7,2 %	12,4 %
Taux d'imposition marginaux	Revenu d'emploi	Dividendes**	Gains en capital	Autres sources***
2015	29,0 %	20,3 %	14,5 %	29,0 %
2016	33,0 %	25,6 %	16,5 %	33,0 %
Taux d'imposition marginal pondéré				
2015	25,8 %			
2016	30,0 %			

Sources : Agence du revenu du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : * Le revenu de dividendes comprend les dividendes déterminés et autres que déterminés. ** Le taux d'imposition marginal pour le revenu de dividendes est égal à la moyenne des taux après majoration-défalcation applicable aux dividendes déterminés et autres que déterminés. *** Nous supposons que les revenus de toutes autres provenances sont imposés au même taux que le revenu d'emploi.

Annexe B : Élasticité du revenu imposable

L'élasticité du revenu imposable (ERI) représente le pourcentage de variation du revenu imposable correspondant à une augmentation de 1 % du taux après impôt (1 moins le taux d'imposition marginal).

Il est difficile d'estimer l'ERI avec exactitude vu les nombreux aspects méthodologiques qui entrent en jeu. D'après le ministère des Finances du Canada (2010), quatre grandes difficultés se posent à cet égard :

- le fait que l'inégalité du revenu peut évoluer au cours d'une période où sont apportés des changements fiscaux, mais en raison de facteurs autres que fiscaux;
- les variations temporaires du revenu des contribuables d'une année à l'autre;
- l'effet des transferts entre assiettes fiscales;
- l'évolution de facteurs externes (chocs économiques exogènes affectant la demande de main-d'œuvre ou le revenu de placement, ou changements de nature institutionnelle visant à accroître l'observation des règles fiscales).

À ce sujet, Milligan (2015) signale que les dispositions prises au Canada pour contrer l'évitement fiscal ont changé au fil du temps.

L'estimation de l'ERI est en outre très sensible aux données et à la méthode économétrique employées. Certains chercheurs ont analysé des microdonnées tandis que d'autres se sont intéressés à des groupes d'âge ou de revenu (le groupe à revenu élevé étant de loin le plus étudié). D'autres différences sont attribuables à la période ou au territoire pris en compte (impôt fédéral ou provincial).

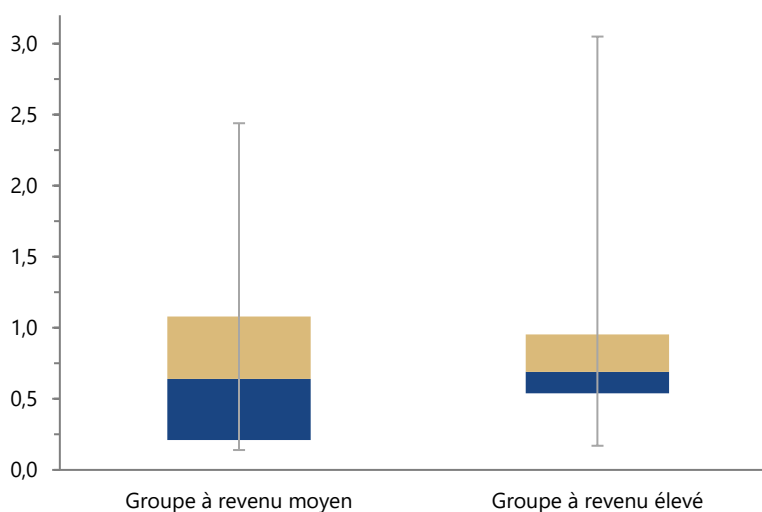
Enfin, la spécification du modèle est un important facteur puisque les différentes variables de contrôle ont un effet marqué sur les résultats de l'estimation de l'ERI. La figure B-1 résume les principales conclusions de neuf études traitant du comportement des contribuables canadiens où l'ERI a été soit estimée, soit supposée. Pour montrer à quel point les résultats peuvent varier, nous avons indiqué dans la figure les valeurs idéales ou apparentes, mais également toutes les autres estimations statistiquement significatives.

Pour les groupes à revenu moyen et élevé, les valeurs médianes sont relativement rapprochées : 0,6 et 0,7 respectivement. Cette valeur est légèrement supérieure à la médiane pour les économies avancées. Les traînes sont beaucoup plus longues pour le groupe à revenu élevé, ce qui

indique une plus grande variabilité dans les estimations. Les données sont aussi très asymétriques.

De plus, les quartiles médians pour le groupe à revenu élevé sont relativement étroits, ce qui indique un plus grand consensus parmi les études qui ont évalué l'ERI de ce groupe. Même si les quartiles médians de gauche sont de tailles à peu près identiques, les estimations de l'ERI pour le groupe à revenu élevé se situent généralement plus près de la fourchette de 0,7 à 0,9.

Figure B-1 Estimations antérieures de l'ERI par groupe de revenu



Sources : Gagné et coll. (2000), ministère des Finances du Canada (2010), Laurin (2018, 2015), Sillamaa et Veall (2001), Saez et Veall (2005), DPB (2016, 2015), Milligan et Smart (2015).

Note : Les boîtes colorées représentent l'amplitude des deuxième et troisième quartiles. Le ministère des Finances du Canada (2010) donne une valeur médiane de 0,4 pour les économies avancées (calculée à partir des valeurs apparentes ou idéales des études prises en compte).

Notes

1. Avant l'entrée en vigueur du taux maximal d'IRP de 33,0 % sur la portion du revenu imposable supérieure à 200 000 \$, un taux maximal de 29,0 % était applicable à la portion du revenu imposable supérieure à 140 388 \$.
2. Voir l'encadré 3-1 dans DPB (2016).
3. Pour pouvoir mettre ce résultat en parallèle avec notre estimation de l'incidence financière de la modification du comportement, nous avons pondéré les résultats obtenus à partir de la BD/MSPS pour prendre en compte la différence entre l'assiette de l'impôt sur le revenu donnée dans la BD/MSPS pour 2016 et l'assiette de l'impôt sur le revenu « contre-factuelle » que nous avons calculée à partir du régime d'IRP précédent.
4. Notre nouvelle estimation de l'incidence financière statique de la réduction du taux d'IRP applicable à la deuxième tranche de revenu (- 3,5 milliards de dollars) concorde avec notre estimation précédente de - 3,6 milliards de dollars pour l'exercice.
5. Notre nouvelle estimation de l'incidence financière statique de l'augmentation à 33,0 % du taux d'IRP applicable à la tranche supérieure de revenu (3,0 milliards de dollars) suit d'assez près notre estimation précédente de 3,2 milliards de dollars pour l'exercice.
6. Voir : ministère des Finances du Canada (2010).
7. Voir : ministère des Finances du Canada (2010).
8. Voir : HMRC (2012). HMRC (le ministère du revenu et des douanes du Royaume-Uni) a relevé dans la littérature quatre grandes difficultés à cet égard : la divergence des tendances en matière de revenu, la sélection des échantillons, la croissance volatile du revenu et l'effet d'anticipation ou de prévention. Voir cette source pour plus de détails.
9. Voir : Laurin (2018) et HMRC (2012). Cette démarche s'inspire de la technique des écarts dans la différence utilisée dans les sciences sociales (en particulier dans la littérature traitant de l'évaluation de l'incidence) qui étudient les effets différentiels d'une intervention sur un groupe traité par rapport à un groupe non traité.
10. Le DPB avait demandé à l'ARC des données cumulatives sur l'IRP pour chaque groupe de revenu imposable. Cependant, dans les données obtenues, les regroupements ne correspondaient pas exactement aux tranches de revenu imposable des particuliers.
11. Plus précisément, pour le groupe à revenu moyen, nous avons pondéré notre estimation de la réaction comportementale d'un facteur de 1,257. Ce facteur de pondération équivaut au ratio entre l'amplitude de la deuxième tranche de revenu (90 563 moins 45 282 \$) et celle du groupe utilisé pour l'analyse (86 029 moins 50 008 \$).

12. Le revenu d'autres provenances comprend : le revenu d'entreprise, le revenu de profession libérale, le revenu de commissions, le revenu de location, le revenu provenant d'un REER, le revenu provenant de toute autre rente ou pension de retraite, le revenu d'intérêts et tout autre revenu d'investissement.
13. Dans le scénario contre-factuel, nous avons extrapolé la croissance du revenu imposable du groupe à revenu moyen en 2016 (- 0,16 %) en multipliant la croissance du revenu imposable du groupe de référence en 2016 (- 0,37 %) par le ratio moyen entre la croissance du revenu imposable du groupe à revenu moyen et la croissance du revenu imposable du groupe de référence pour la période de 2010 à 2014 (ratio de 0,43).
14. Dans cette variante de notre scénario contre-factuel, le revenu imposable des particuliers de la deuxième tranche de revenu augmenterait de 5,0 milliards de dollars, l'incidence financière serait une hausse de 1,0 milliard de dollars des recettes fédérales tirées de l'IRP, et l'ERI implicite pour ce groupe serait de 0,58.
15. Les propriétaires de sociétés privées sous contrôle canadien sont peut-être ceux qui ont le plus réagi à l'annonce de la modification fiscale, puisqu'ils peuvent décider du montant des dividendes qui leur sera versé et qui viendra s'ajouter à leur revenu imposable en tant que particuliers. Voir, p. ex. : Laurin (2018). Les particuliers à revenu élevé avaient aussi avantage à réaliser leurs gains en capital plus tôt en 2015.

Cependant, comme le signale Laurin (2018), les données nationales reflètent aussi la hausse contemporaine du taux maximal d'IRP en Alberta. Nous n'avons pas pour autant écarté les facteurs spécifiques à l'Alberta de notre analyse ou de la composition de notre groupe à revenu élevé, adoptant en cela une démarche similaire à celle de Laurin (2018).
16. Les données obtenues auprès de l'ARC ne nous permettaient pas d'utiliser la véritable tranche de revenu imposable de 200 000 \$ et plus à laquelle s'applique le nouveau taux maximal d'IRP. Nous avons donc utilisé la tranche qui s'en rapprochait le plus dans les données que nous avons, soit celle de 197 001 \$ et plus. Vu la proximité immédiate entre cette limite inférieure et celle de la véritable pyramide fiscale, nous n'avons pas rajusté nos résultats comme nous l'avons fait plus tôt pour le groupe à revenu moyen.
17. Dans le scénario contre-factuel, nous avons extrapolé la croissance du revenu imposable du groupe à revenu élevé en 2015 et en 2016 (3,24 et 1,25 % respectivement) en multipliant la croissance du revenu imposable du groupe de référence en 2015 et en 2016 (4,30 et 1,66 % respectivement) par un facteur de 0,75 correspondant au ratio entre la croissance du revenu imposable du groupe à revenu élevé et la croissance du revenu imposable du groupe de référence observée en 2014. Comme ce ratio a fluctué plusieurs fois entre 2010 et 2014, nous avons extrapolé à 2015 et à 2016 la corrélation observée au cours des dernières années seulement.
18. Si l'on suppose un transfert des revenus égal à 50 % (la limite inférieure considérée dans Laurin [2018]), il faut supposer également une diminution des heures de travail équivalant à une baisse du revenu imposable de 2,6 milliards de dollars. Cela correspondrait à une incidence financière sur les recettes fédérales de - 0,8 milliard de dollars (et de - 3,3 milliards de dollars au titre de l'effet d'anticipation) en 2016.

19. Laurin (2018) prend explicitement en compte l'effet d'anticipation dans l'estimation de l'ERI après la hausse du taux maximal d'IRP en 2016. Cependant, son estimation est basée sur un groupe de référence qui comprend une partie des particuliers à revenu élevés touchés par la modification du taux d'IRP (celle dont le revenu *déclaré* total se situe entre 200 000 \$ et 249 000 \$). De plus, le scénario contre-factuel pour le groupe à revenu élevé ne prend pas en compte la corrélation historique (antérieure à l'annonce et à l'entrée en vigueur du nouveau taux) entre le groupe à revenu élevé et son groupe de référence.
20. Dans la variante de notre scénario contre-factuel, l'incidence financière totale aurait été de 5,2 milliards de dollars en 2015 et de - 4,1 milliards de dollars en 2016.