

Effets de la pandémie et des mesures de soutien sur l'impôt des particuliers au Québec et au Canada

DAVID BOISCLAIR
RAQUEL FONSECA
MARIANNE LAURIN
PIERRE-CARL MICHAUD
PAUL OUMET
GAËLLE SIMARD-DUPLAIN
PIERRE-YVES YANNI

2020PE-32
PERSPECTIVES / INSIGHTS



[25 Juin 2020]

Effets de la pandémie et des mesures de soutien sur l'impôt des particuliers au Québec et au Canada

DAVID BOISCLAIR

INSTITUT SUR LA RETRAITE ET L'ÉPARGNE, HEC MONTRÉAL

RAQUEL FONSECA

PROFESSEURE ESG UQAM

CHAIRE DE RECHERCHE SUR LES ENJEUX ÉCONOMIQUES INTERGÉNÉRATIONNELS (CREEi)

FELLOW CIRANO

MARIANNE LAURIN

ÉTUDIANTE - CHAIRE DE RECHERCHE SUR LES ENJEUX ÉCONOMIQUES INTERGÉNÉRATIONNELS

HEC MONTREAL

PIERRE-CARL MICHAUD

PROFESSEUR HEC MONTRÉAL

CHAIRE DE RECHERCHE SUR LES ENJEUX ÉCONOMIQUES INTERGÉNÉRATIONNELS (CREEi)

INSTITUT SUR LA RETRAITE ET L'ÉPARGNE, HEC MONTRÉAL

FELLOW ET CHERCHEUR PRINCIPAL CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES, CIRANO

PAUL OUMET

ÉTUDIANT - CHAIRE DE RECHERCHE SUR LES ENJEUX ÉCONOMIQUES INTERGÉNÉRATIONNELS

HEC MONTREAL

GAËLLE SIMARD-DUPLAIN

POST-DOCTORANTE - CHAIRE DE RECHERCHE SUR LES ENJEUX ÉCONOMIQUES

INTERGÉNÉRATIONNELS

HEC MONTREAL ET UQAM

PIERRE-YVES YANNI

INSTITUT SUR LA RETRAITE ET L'ÉPARGNE, HEC MONTRÉAL

Les mesures de soutien du revenu

Le gouvernement fédéral a mis en place plusieurs mesures de soutien du revenu depuis le début de la pandémie. La plus importante d'entre elles a été la Prestation canadienne d'urgence (PCU). Alors que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de reconduire la PCU, il importe de porter un jugement rétrospectif sur la première mouture du programme : une aide de 2 000\$ par mois pour tout travailleur qui se retrouve sans emploi ou dans l'incapacité de travailler à cause de la COVID-19, et qui a gagné plus de 5 000 \$ dans la dernière année. Cette mesure a été créée en partie pour réagir

rapidement, car le système d'assurance emploi ne pouvait assurer la livraison des chèques à temps. Alors que d'autres pays ont préféré l'élargissement des critères de l'assurance-emploi, le Canada a préféré créer un nouveau programme, administré par l'Agence de revenu du Canada (ARC). Ainsi, cette prestation a été versée sous réserve que le contribuable gagne moins de 1 000\$ par mois. Plusieurs études, dont une que nous avons produite¹, montrent que le taux effectif d'imposition à la participation est de plus de 100% pour quelqu'un retournant travailler au salaire minimum alors qu'il recevrait la PCU s'il restait à la maison. Mais qu'en est-il des incitations au travail pour le groupe qui a perdu son emploi en mars et avril 2020 ? Tous ces individus ne travaillent pas au salaire minimum (il n'y avait au Québec que 108 000 travailleurs au salaire minimum de 25 ans et plus selon l'ISQ). Un portrait plus représentatif est nécessaire.

De plus, la PCU étant imposable, une portion de la prestation aboutira dans les coffres du gouvernement du Québec. Par ailleurs, il se peut que certaines mesures fiscales québécoises voient leur coût baisser parce que remplacées par la PCU. Alors que ceci pourrait suggérer que le gouvernement du Québec pourrait voir ses revenus augmenter (ses dépenses fiscales diminuer), il faut cependant réaliser que plusieurs ménages verront leur revenu de travail diminuer, conséquence de la pandémie, ce qui pourrait les rendre admissibles à des mesures auxquelles ils n'avaient pas droit précédemment. Ainsi, un deuxième objectif de cette note est de quantifier les effets de la pandémie et des mesures d'urgence sur les revenus d'impôt aux particuliers du gouvernement du Québec.

Le simulateur de revenu disponible de la chaire CREEi

Nous avons utilisé le simulateur de revenu disponible de la chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels (CREEi). La documentation (préliminaire) peut être consultée sur le site <https://creei-models.github.io/srd>. Le système fiscal comprend pour 2020 : l'impôt fédéral et provincial (et des dizaines de crédits non-remboursables et remboursables), l'aide sociale ainsi que les cotisations sociales (RRQ, RQAP et assurance-emploi). Les mesures fiscales les plus importantes sont modélisées, en particulier les différentes primes au travail (Allocation canadienne pour les travailleurs et prime au travail du Québec). La documentation fait la liste de ces mesures.

Nous appliquons le simulateur aux données de la BDSPPS, la Base de données pour simulation des politiques sociales produite par Statistique Canada. Pour le Québec, la BDSPPS est représentative de la population québécoise et contient suffisamment de renseignements pour calculer le revenu disponible (après impôts et cotisations) des ménages. Afin de capturer l'effet de la pandémie sur les revenus de travail, nous avons

¹ Boisclair et al. (2020), [Besoin de revoir les mesures de soutien du revenu ? Effets sur l'incitation au travail](#), Cahier Perspectives CIRANO 2020PE-22, et Godbout L., et S. St-Cerny (2020), [Travailler au salaire minimum au Québec et incitation au travail à l'ère de la crise de la COVID-19](#), Regard CFFP n° 2020-02.

produit pour chaque ménage au maximum quatre cas, selon qu'un ou les deux conjoints perdent leur emploi pour une durée de 4 mois, soit la durée de la PCU. Nous avons calculé la probabilité de se retrouver sans emploi, étant donné les pertes d'emploi observées dans l'Enquête sur la population active (EPA) de Statistique Canada pour les mois de février (avant pandémie) et avril (pandémie) par occupation, industrie et quartile du revenu de travail. Nous avons par la suite pondéré, pour chaque ménage, les quatre cas potentiels en utilisant ces probabilités. La Figure 1 montre la distribution de ces probabilités par industrie. On remarque que le secteur le plus touché a été l'hébergement et les services de restauration, suivi de la construction et de l'information, culture et loisirs.

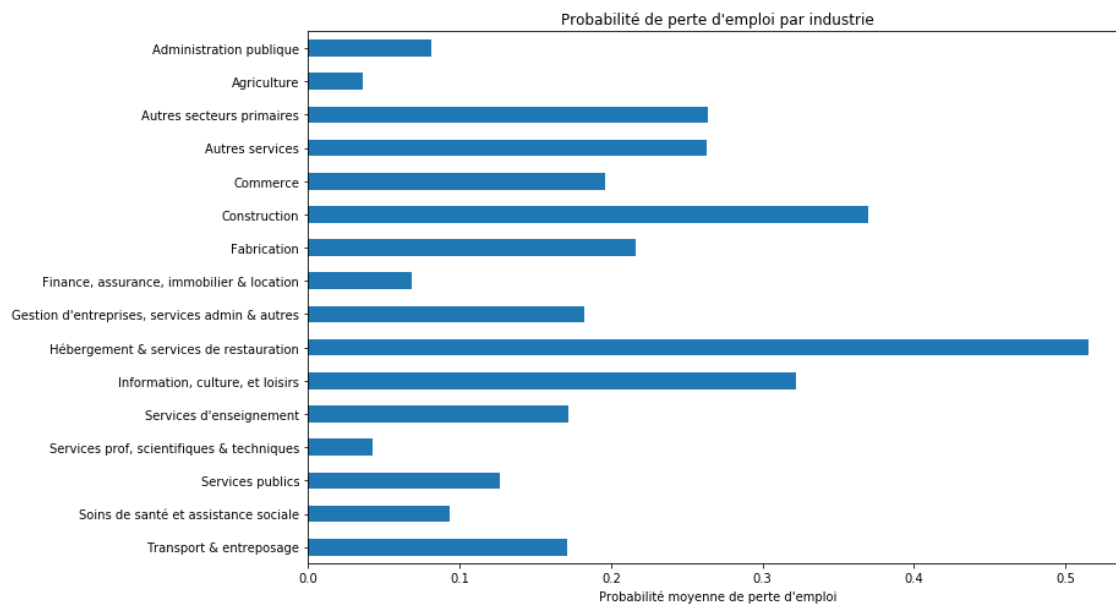


Figure 1 : Probabilité de perte d'emploi par industrie, avril 2020

Graphique : En comparant l'Enquête sur la population active de février 2020 et celle d'avril, nous avons calculé le ratio du nombre de travailleurs par industrie, ce que nous utiliserons à titre de probabilité de perte d'emploi.

Scénarios de mesures de soutien au revenu : Incitation au travail

Pour quantifier la distribution de l'incitation au travail, nous avons modélisé le revenu disponible étant donné un changement des heures de travail sur 4 mois allant d'avril 2020 à juillet 2020. Pour la période avant et après, nous avons supposé un travail à temps plein. Le simulateur a été utilisé pour calculer le taux effectif d'imposition à la participation (TEPI) pour les gens ayant perdu leur emploi. Par exemple, pour un passage de zéro à 35 heures semaine (retour au travail à temps plein), le TEPI représente le taux d'imposition effectif sur les revenus de travail pendant la période de 4 mois.

Dans le scénario de référence ou de comparaison, la situation pré-pandémie prévaut, avec l'assurance-emploi habituelle. Dans un deuxième scénario, toutes les mesures de soutien au revenu qui sont actuellement offertes aux ménages sont appliquées, y compris la PCU (mais en excluant la PCUE).² Dans un autre scénario, enfin, nous avons voulu voir quel aurait été l'effet d'utiliser plutôt un régime d'assurance-emploi élargi avec les mêmes critères d'admissibilité que pour la PCU. La durée des prestations de l'assurance-emploi habituelle dépend du taux de chômage en vigueur. Or selon le taux de chômage observé à la grandeur du Québec et en fonction des règles habituelles de l'assurance-emploi, cette durée aurait amplement couvert la période de la PCU (45 semaines, contre 16 avec la PCU). Nous avons donc fixé la période de prestations de cette assurance-emploi élargie à 16 semaines.

Les prestations individuelles de base de l'assurance-emploi sont calculées au taux habituel de remplacement de 55% des revenus de travail admissibles jusqu'au un maximum habituel de 54 200 \$. Si un individu travaille tout en recevant des prestations, nous appliquons les taux de récupération en vigueur, soit 50% pour les revenus de travail en deçà de 90% de la prestation de base, et 100% pour les revenus de travail au-dessus de ce seuil. Par ailleurs, deux conditions additionnelles sont présentes, comme pour l'assurance-emploi régulière : 1) un remboursement basé sur le revenu net annuel et 2) un maximum permis de 30 heures travaillées par semaine. Nous avons appliqué ces deux conditions supplémentaires. Dans la Figure 2, nous montrons une comparaison des montants mensuels de prestations – en supposant par mois que chaque mois comporte 4 semaines – pour quelqu'un qui reçoit la PCU et pour quelqu'un qui recevrait cette prestation d'assurance-emploi élargie pour trois salaires horaires différents (13,10\$/h, soit le salaire minimum au Québec en date de mai ; 1,5 fois le salaire minimum, soit 19,60\$/h ; et 2 fois le salaire minimum, soit 26,20\$/h).

² Nous ne considérons pas la PCU étudiante (PCUE) dans cette note, car il est plus difficile de définir l'admissibilité à celle-ci et, surtout, le nombre de prestataires.

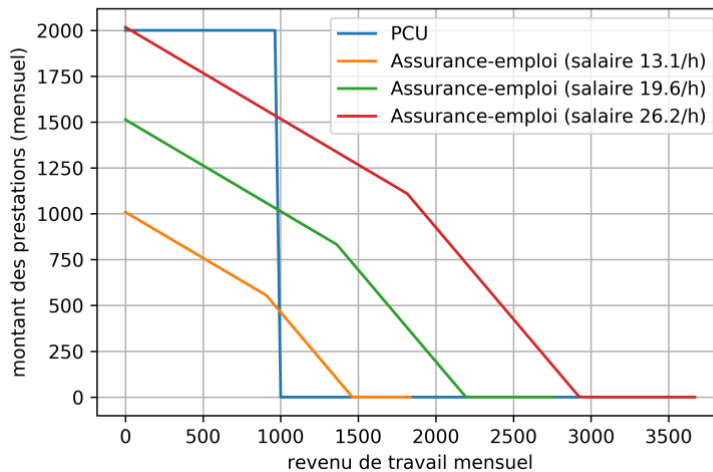


Figure 2 : Montant des prestations (PCU et assurance-emploi élargie) en fonction des revenus de travail mensuels

Graphique : Comparaison des montants reçus de la PCU et de l'assurance-emploi élargie pour trois niveaux de salaires horaires : salaire minimum, 1,5 fois le salaire minimum, et 2 fois le salaire minimum.

On remarque que la PCU est beaucoup plus généreuse que l'assurance-emploi élargie pour les travailleurs à faible revenu. Par ailleurs, quelqu'un gagnant un salaire horaire à temps plein de 26,20\$/h aurait à peu près reçu le même montant d'assurance-emploi que de la PCU en ne travaillant pas. Cependant, il ne doit pas dépasser le seuil de revenu net en fin d'année de 67 636\$ pour avoir droit à ce plein montant. Sinon, il pourrait voir cette prestation amputée d'au maximum 30%. On remarque aussi que la récupération de l'assurance-emploi est plus faible que la PCU. Jusqu'à environ 1 000\$ de revenu de travail, le travailleur au salaire minimum perd près de la moitié de la prestation et la perd complètement vers 1 400\$ de revenu de travail mensuel. Or cette perte est beaucoup plus progressive qu'avec la PCU, qui est réduite à zéro d'un coup à partir de 1 000\$ par mois de revenu de travail. Par ailleurs, les travailleurs qui ont un salaire horaire plus élevé continuent de recevoir des prestations d'assurance-emploi au-delà de 2 000\$ de revenu de travail mensuel.

Beaucoup d'hétérogénéité dans l'effet des mesures sur l'incitation au travail

Afin de simuler la distribution des incitations au travail pour ceux ayant perdu leur emploi, nous gardons le statut d'emploi du conjoint fixe dans la BDSPPS. On calcule des statistiques pondérées par la probabilité que le répondant perde son emploi. La Figure 3 présente la distribution de ces incitatifs (TEPI) pour le régime fiscal avant la pandémie (donc sans mesures particulières), avec la PCU et autres mesures actuelles, et

finalement avec un régime d'assurance-emploi élargi. Les « boîtes à moustache » de la figure indiquent avec leur trait central la médiane dans chaque cas, tandis que les limites inférieure et supérieure de chaque rectangle indiquent respectivement les 1^{er} et 3^e quartiles. Le bout inférieur des « moustaches » correspond à l'observation la plus petite dans un intervalle de 1,5 fois la distance entre le 1^{er} et 3^e quartile de la distribution, soustrait de la valeur du 1^{er} quartile. Le bout supérieur des « moustaches » est calculé de façon symétrique au-dessus du 3^e quartile. Les points indiquent les observations au-delà des bornes des « moustaches ».

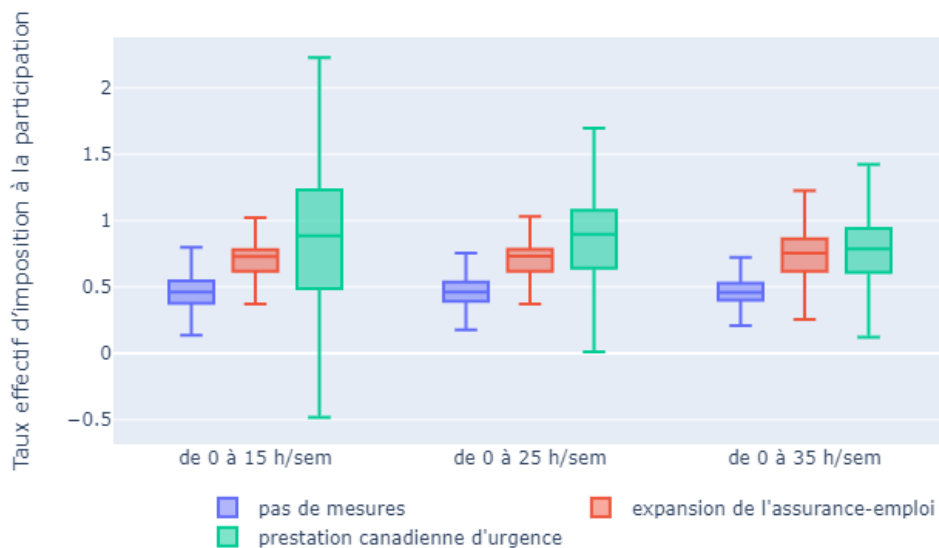


Figure 3 : Distribution des TEPI à différents niveaux d'heures de travail

Graphique : Calcul avec le SRD et la BDSPS prenant en compte une longue liste de mesures fiscales fédérales et provinciales dont la prime au travail. Les revenus de travail pendant la pandémie sont calculés au salaire horaire observé dans la BDSPS. Le graphique montre le taux effectif d'imposition (en axe vertical) pour quelqu'un qui pense travailler un certain nombre d'heures (en axe horizontal), par rapport à la situation où il demeure hors du marché du travail. La situation sans mesures de soutien particulières (soit celle prévalant avant la pandémie) et celles avec mesures de soutien, soit la PCU ou un régime d'assurance-emploi élargi, sont présentées. Les distributions sont calculées à l'aide de poids qui sont fonction de la probabilité de perdre un emploi durant la pandémie.

Nous effectuons deux observations grâce à la Figure 3 :

- L'incitation au travail s'est détériorée considérablement avec la PCU, comparativement à une situation avec les mesures existantes avant la pandémie, même si la dés-incitation additionnelle a été variable d'un travailleur à l'autre.

- Une assurance-emploi élargie, avec ses critères de récupération habituels, aurait été plus incitative au travail à la médiane, et il existe une dispersion accrue avec la PCU par rapport à l'assurance-emploi.

La première observation confirme que les résultats plus spécifiques présentés dans notre première note, et similaires aux résultats de Godbout et coll. (2020), s'appliquent de manière plus générale à l'ensemble des travailleurs étant susceptibles d'avoir perdu leur emploi (et non seulement à des célibataires sans enfant travaillant au salaire minimum).

Le dés-incitatif cumulé pour un retour au travail à temps plein est plus faible avec l'assurance-emploi qu'avec la PCU.

La deuxième observation est que le dés-incitatif cumulé pour un retour au travail à temps plein est plus faible avec l'assurance-emploi qu'avec la PCU. Ce dés-incitatif est cependant très variable. Au total, 99% des chômeurs voient leur TEPI s'améliorer avec l'assurance emploi (par rapport à la PCU) pour un retour à 15 heures par semaine, 98% à 25 heures par semaine et 85% pour un retour à temps plein, soit 35 heures par semaine.

Impact de la pandémie et des mesures de soutien du revenu sur les impôts des particuliers au Québec

Afin de quantifier les effets de la pandémie et de l'introduction de la PCU sur les revenus d'impôt aux particuliers, nous avons procédé de la façon suivante. D'abord, nous avons calculé la somme des impôts et cotisations dans un scénario de référence où il n'y a pas de pandémie. Par la suite, nous avons calculé l'effet de la pandémie sur les revenus en supposant qu'aucune mesure d'aide particulière (comme la PCU) n'avait été mise en œuvre. Finalement, nous considérons deux scénarios où il y a pandémie (et donc pertes d'emploi) et des mesures de soutien additionnelles : d'abord avec la PCU et les mesures actuelles, puis avec un régime d'assurance-emploi élargi, comme précédemment.

Même si le calcul repose sur plusieurs hypothèses, nous avons voulu estimer l'effet de la pandémie et des mesures de soutien sur les revenus du gouvernement québécois. On soustrait de l'impôt fédéral et provincial tous les crédits remboursables et non remboursables à l'aide du SRD. On obtient au Tableau 1 que le gouvernement fédéral aurait récolté au Québec 20,4 G\$ en impôt des particuliers, tandis que celui du Québec aurait récolté 24,1 G\$ sans la pandémie en 2020.

Sans mesures de soutien du revenu, et si les pertes d'emploi ne durent que 4 mois, nous calculons une baisse des revenus d'impôt des particuliers de 2 G\$ au fédéral et au Québec en raison de la pandémie (colonne 4), ce qui représente environ une baisse de

10% des revenus d'impôt des particuliers au Québec. Bien sûr, les mesures d'urgence, notamment la PCU, ont une incidence sur ces revenus qu'on note dans la colonne 5. Ainsi, l'impôt fédéral recule de 727 M\$, en partie à cause de la hausse des crédits remboursables (hausse de l'Allocation canadienne pour enfants et crédit de TPS/TVH). L'impôt au Québec lui augmente de 920 M\$, parce que des revenus additionnels provenant de l'imposition de la PCU se retrouvent dans les coffres à Québec, mais aussi parce que Québec fait des économies au niveau de certains crédits d'impôt, notamment la prime au travail (210 M\$). Le coût du PIRTE (Programme incitatif pour la rétention des travailleurs essentiels), est estimé à 492 M\$. Selon nos estimations, le coût de la PCU au niveau fédéral, pour les travailleurs québécois âgés de 25 à 64 ans, est de 4,68 G\$.

La perte de revenus dans les coffres de l'état québécois est presque deux fois moindre avec la PCU que sans la PCU, soit une perte de 1,24 G\$ (colonne 6) au lieu de 2,16 G\$.

Fait à noter, la perte de revenus dans les coffres de l'état québécois est presque deux fois moindre avec la PCU que sans PCU, soit une perte de 1,24 G\$ (colonne 6) au lieu de 2,16 G\$ (colonne 4). Ainsi, la baisse des revenus qu'entraîne la pandémie avec les mesures d'urgence représente 5,3% des revenus anticipés à l'impôt des particuliers du gouvernement du Québec.

Il est intéressant aussi de noter que le revenu disponible moyen, malgré les pertes d'emploi massives, diminue au net de seulement 124 \$ en cette année de pandémie (colonne 6). Sans mesures d'urgence, une baisse de 921 \$ aurait été observée selon ces calculs (colonne 4). Au niveau familial, l'effet total est une perte de 322 \$, ce qui reste faible. Ainsi, les mesures d'urgence soutiennent le revenu disponible durant la pandémie et ce sont les gouvernements, en particulier le gouvernement fédéral, qui financent ce maintien du revenu disponible. Au final, puisque les revenus du gouvernement fédéral sont amputés de 727 M\$ en raison des mesures d'urgence, les revenus du Québec augmentent d'un montant similaire (921M\$).

Tableau 1 : Impacts des mesures d'urgence sur les impôts et le revenu disponible (Scénario « avec mesures d'urgence actuelles »), en millions \$

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Sans pandémie	Avec pandémie	Avec pandémie et mesures d'urgence	Effet pandémie (2) – (1)	Effet mesures d'urgence (3) – (2)	Effet total (4) + (5)
Revenus						
Impôt fédéral net	20 448	18 471	17 743	-1 978	-727	-2 705
Crédits remboursables	12 237	12 325	13 802	88	1 477	1 565
Impôt provincial net	24 099	21 934	22 854	-2 164	920	-1 244
Crédits remboursables	6 786	7 100	6 890	314	-210	104
Coût PCU	0	0	4 679	0	4 679	4 679
Revenu disponible moyen	34 760	33 840	34 636	-921	796	-124
Revenu disponible moyen familial	58 745	57 057	58 423	-1688	1366	-322

Note : Nous mesurons, pour les gens ayant perdu leur emploi des suites de la pandémie, l'effet de la pandémie et l'effet des mesures d'urgence (PIRTE, PCU et majorations de l'allocation canadienne pour enfants et du crédit pour la TPS/TVH) sur le total des impôts et crédits.

Au Tableau 2, on calcule les effets qu'aurait eus la mise en œuvre d'une assurance-emploi élargie, comme dans la section précédente, au lieu de la mise en place de la PCU. On remarque que le coût aurait été moindre (4 194 M\$ au lieu de 4 679 M\$), mais que les incitatifs au travail auraient été supérieurs – du moins pour un grand nombre de travailleurs. Les effets sur le revenu disponible moyen sont sensiblement les mêmes.

Tableau 2 : Impacts des mesures d'urgence sur les impôts et le revenu disponible (Scénario « avec assurance-emploi élargie »), en millions \$

	(1)	(2)	(7)	(4)	(8)	(9)
	Sans pandémie	Avec pandémie	Avec pandémie et ass.-emploi élargie	Effet pandémie (2) – (1)	Effet ass.-emploi élargie (7) – (2)	Effet total (4) + (8)
Revenus						
Impôt fédéral net	20 448	18 471	17 692	-1 978	-778	-2 756
Crédits remboursables	12 237	12 325	13 812	88	1 487	1 575
Impôt provincial net	24 099	21 934	22 832	-2 164	898	-1 266
Crédits remboursables	6 786	7 100	6 904	314	-195	119
Coût assurance-emploi élargie	0	0	4 194	0	4 194	4 194
Revenu disponible moyen	34 760	33 840	34 577	-921	738	-183
Revenu disponible moyen familial	58 745	57 057	58 309	-1 688	1 251	-437

Note : Nous mesurons, pour les gens ayant perdu leur emploi des suites de la pandémie, l'effet de la pandémie et l'effet des mesures d'urgence (PIRTE, expansion de l'assurance-emploi et majorations de l'allocation canadienne pour enfants et du crédit pour la TPS/TVH) sur le total des impôts et crédits.

Pistes de réflexion

Les résultats de cette note nous amènent à conclure que l'effet de la pandémie sur les revenus d'impôt des particuliers, si la pandémie est circonscrite à la période de 4 mois allant d'avril à juillet, aura un effet d'environ 5%, soit 1,25 G\$ sur les revenus d'impôt des particuliers au Québec. Bien sûr, cette estimation pourrait gonfler si les pertes d'emploi se prolongent au-delà de juillet et si la reprise est lente. L'effet sur l'impôt des particuliers au Québec est amoindri par les mesures d'urgence au fédéral qui engendrent une hausse de l'impôt, puisque la PCU est imposable, et une baisse des crédits d'impôt, puisque la PCU rend un bon nombre de travailleurs inadmissibles à ceux-ci (elle est considérée comme du revenu de travail). Par ailleurs, nous avons aussi évalué les effets d'une expansion de l'assurance-emploi, au lieu de la PCU. Nous calculons d'abord que l'incitatif au retour au travail aurait été plus important avec l'assurance-emploi, mais que cet effet varie. Par ailleurs, le coût aurait été moindre au total (4,2 G\$ au Québec, au lieu de 4,7 G\$ pour la PCU). Ainsi, l'assurance-emploi pourrait servir de base afin de réfléchir à des modifications à la PCU. De plus, en réaction à ces modifications potentielles, le gouvernement du Québec pourrait lui aussi réfléchir à des modifications complémentaires à son programme de prime au travail, ou à d'autres mesures, afin de réduire les dés-incitatifs actuels.