HJ4661
A381
1992
ex.2

Rapport du Comité consultatif sur les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale

présenté au ministre des Finances
l'honorable Don Mazankowski

Janvier 1992

Fin/TB Library - Bibliothèque Fin/CT
3 0145 00047973 0

Rapport du Comité consultatif sur les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale

présenté au ministre des Finances
l'honorable Don Mazankowski

Janvier 1992

FINANCE - TREASURY BOARD
LIBRARY - REC'D
MAR 17 1992
FINANCES CONSEIL DU TRÉSOR
BIBLIOTHÈQUE — REÇU

Correspondance du comité consultatif au ministre des Finances concernant les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale

Le 15 janvier 1992

L'honorable Don Mazankowski
Ministre des Finances
Gouvernement du Canada
140 rue O'Connor
Ottawa, Ontario
K1A 0G5

Cher Monsieur Mazankowski,

Sujet: Rapport du comité consultatif sur les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale

Le comité consultatif sur les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale a été nommé par vous le 25 juin 1991 aux fins de passer en revue certains aspects des accords fédéraux-provinciaux de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Les membres de notre comité ont à compter de cette date procédé à l'examen des questions connexes aux changements éventuels touchant les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale tels qu'exposés dans le document intitulé Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers, publié en juin 1991 par le ministère des Finances à Ottawa. Ces questions ont trait aux modifications proposées à l'assiette fiscale de l'impôt provincial sur le revenu dont la perception est actuellement assurée par l'administration fédérale; ces modifications se traduiraient par le passage d'un impôt basé sur l'impôt fédéral à un impôt basé sur le revenu. Nous avons bénéficié de l'apport considérable et des multiples opinions formulées par la Section de la politique de l'impôt du ministère des Finances, ainsi que par les

représentants des administrations provinciales et territoriales. Nous avons également étudié les mémoires présentés au ministère des Finances par divers intervenants et organismes répartis à travers tout le Canada. Notre mandat comportait l'examen des questions techniques et des complications que pourrait engendrer une telle modification, la formulation d'une solution au concept de la transparence, et l'étude des contraintes liées à l'élaboration d'un nouveau régime qui permette aux Canadiens de continuer de bénéficier d'un mécanisme de cotisation et de perception fiscale unifié.

Nous avons examiné les diverses questions qui nous ont été soumises aux termes du mandat de notre comité, tout en poursuivant l'objectif global de formuler des opinions utiles quant aux incidences, pour l'ensemble des Canadiens, des modifications éventuelles des accords fédéraux-provinciaux de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Nous avons établi à nouveau avec certitude que les accords fédéraux-provinciaux actuels de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers comportent des avantages considérables pour les Canadiens, et nous avons cherché à identifier les questions d'importance primordiale nécessitant une réponse concertée des administrations fédérale et provinciales, au moment où celles-ci envisagent la possibilité de modifier le régime et se penchent sur les contraintes connexes à l'élaboration de ces modifications.

Notre avons maintenant complété notre mandat et c'est donc avec grand plaisir que nous présentons ci-après notre rapport concernant les aspects des Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale sur lesquels nous avions mission de nous pencher.

Veuillez agréer l'expression de nos sentiments distingués,

Edwin Harris, c.r.

François Lebel, c.a.

Risa Levine, LL.B

Robert Brown, FCA
président

Rapport du Comité consultatif sur les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale

Table des matières

Correspondance du comité

I Mandat 1

II Résumé 3
Principales conclusions 3
1 Tranches et taux d'imposition 5
2 Crédits non remboursables et transferts de crédits 5
3 Déductions à la source et acomptes provisionnels 7
4 Crédit d'impôt pour dividendes 8
5 Impôt minimum de remplacement 9
6 Reports 9
7 Questions touchant les administrations multiples 10
8 Administration et appels 10
9 Considérations interprovinciales 12

III Les accords de perception fiscale et les questions d'orientation fondamentales 13

IV Contexte 16
1 Évolution de la perception fiscale fédérale-provinciale 16
2 Les préoccupations et les objectifs fédéraux et provinciaux 17

Tableau A Surtaxes provinciales en 1991 19

Graphique A Impôt sur le revenu agrégé 20

V Tranches et taux d'imposition 22
1 Contexte 22
2 Le régime fédéral 22
3 La surtaxe fédérale 24
4 Préoccupations des provinces 25

4A Symétrie du taux d'imposition le plus bas avec d'autres dispositions de la loi 26
4B Niveau de la première tranche d'imposition 27
4C Nécessité de maintenir les réductions d'impôt provincial en faveur des familles 28
4D Surtaxes, autres que les surtaxes sur le revenu net ou le revenu imposable 28
4E Surtaxes sur le revenu net ou le revenu imposable . 29
4F Taux d'imposition le plus élevé et niveau de la tranche d'imposition marginale la plus élevée 29
5 Conclusion 29

VI Crédits non remboursables et transferts de crédits 31
1 Contexte 31
2 La fiscalité des familles 32
3 Préoccupations des provinces 33
3A Définition des crédits d'impôt personnels 33
3B Crédits d'impôt personnels comportant des seuils de revenu 34
3C Taux des crédits d'impôt personnels 34
3D Transfert de crédits d'impôt personnels au conjoint et (ou) à des soutiens 35
3E Autres crédits d'impôt provincial non remboursables . 35
3F Déclarations à des administrations multiples 35
3G Impact sur la libre circulation des ressources entre les provinces 36
3H Comparaison avec la Loi sur les impôts du Québec 36
4 Conclusion 37

VII Déductions à la source et acomptes provisionnels 39
1 Incidences du passage à un régime d'impôt basé sur le revenu 39
2 Séparation complète 40
3 Compromis 41

VIII Crédit d'impôt pour dividendes 44
1 Les raisons et orientations du crédit d'impôt pour dividendes 44
2 Mécanisme du crédit d'impôt pour dividendes 45

3 Questions soulevées par la proposition d'adopter un impôt provincial basé sur le revenu 46
4 Options 47
5 Conclusion 50

Tableau B Impôt sur le revenu de dividendes 52

IX Impôt minimum de remplacement 53
1 Contexte 53
2 Incidence sur l'impôt fédéral 53
3 Incidence sur l'impôt provincial 54
3A Assiette d'imposition 54
3B Taux d'imposition 54
3C Crédits d'impôt personnels non remboursables et IMR 55
3D Crédits pour impôt étranger 56
3E Crédits d'impôt non remboursables restants 57
3F Reports d'impôt minimum des années précédentes . 57
3G Changement de province de résidence 58
3H Déclarations à des administrations multiples 58
3I Report d'impôt minimum de l'année en cours 58
3J Concordance avec la Loi sur les impôts du Québec 59
3K L'abattement du Québec remboursable 60
4 Conclusion 60

X Reports aux fins de l'impôt 62
1 Étalement du revenu 62
2 Autres questions 63
3 Conclusion 64

XI Le problème des administrations multiples 65
1 Les règles en vigueur concernant la source présumée du revenu 65
2 Changements à apporter si les provinces prélèvent un impôt basé sur le revenu imposable 67
2A Les contribuables qui sont des résidents canadiens . 67
2B Les contribuables qui ne sont pas des résidents canadiens 70
2C Répercussions générales 71
2D Planification fiscale 71

3 Coordination avec la fiscalité du Québec 72
4 Conclusion 74

Tableau C - Année d'imposition 1988 - Déclarants assujettis à l'impôt d'administrations multiples 75

Tableau D - Année d'imposition 1989 - Déclarants assujettis à l'impôt d'administrations multiples 76

XII Administration et appels 77
1 Introduction 77
2 Le système actuel 78
3 Incidences du régime d'impôt basé sur le revenu 80
3A Dédoublement et droit jurisprudentiel contradictoire . 80
3B Cotisations nulles et absence d'un mécanisme d'appel pour certains éléments fiscaux provinciaux . 81
4 Options 82
4A Dédoublement du processus d'appel et droit jurisprudentiel contradictoire 82
4B Cotisations nulles 84
4C Mécanisme d'appel 85
5 Application des changements apportés par les provinces . . 85
6 Conclusion 86

XIII Considérations interprovinciales 88
1 Incidence de la fiscalité sur les changements de résidence 88
2 Choix du lieu de résidence 89
3 Transferts interprovinciaux de revenus de placements 90
4 Les barrières interprovinciales nuisent au Canada 90
5 Conclusion 91

XIV Conclusion 93

Annexe A 97
Évolution de la perception fiscale fédérale-provinciale 97

I Mandat

Le 25 juin 1991, l'honorable Don Mazankowski, ministre des Finances, a créé un comité consultatif composé de fiscalistes afin d'examiner certains aspects des accords fédéraux-provinciaux de perception de l'impôt des particuliers. Les membres du comité nommés par le ministre sont :

Edwin Harris, c.r.
Daley, Black & Moreira
Halifax

François Lebel, c.a.
Informatrix 2000 Inc.
Sherbrooke

Risa Levine, LL.B
Thorsteinssons
Vancouver

Robert D. Brown, FCA, président
Price Waterhouse
Toronto

Le comité consultatif a reçu du ministre des Finances le mandat de se pencher sur les incidences du passage à un régime d'impôt basé sur le revenu, qui est demandé par les provinces, en utilisant le cadre analytique exposé dans le document intitulé «*Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers*», publié en juin 1991 par le ministère fédéral des Finances, et de présenter ses conclusions et avis au sujet des questions soumises à son attention.

Il a été plus particulièrement demandé au comité consultatif :

- d'examiner les questions techniques que soulève un régime d'impôt basé sur le revenu qui pourraient influer sur les politiques fiscales à l'échelle nationale;

- d'étudier les contraintes qui pourraient être imposées afin de réaliser l'harmonie, d'éviter la concurrence fiscale entre les provinces et de

mettre au point un régime d'impôt basé sur le revenu qui, dans l'ensemble, soit efficient et efficace;

- de déterminer les problèmes que pourrait soulever un régime d'impôt basé sur le revenu pour ce qui est de l'observation et du processus judiciaire;
- de traiter de la notion de transparence;
- de fournir en général des avis sur les questions qui lui sont soumises.

Dans le cadre de ses travaux, le comité a bénéficié de l'aide et des commentaires utiles de la Section de la politique de l'impôt du ministère fédéral des Finances et de représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Le ministère des Finances a mis en oeuvre un important programme visant à recueillir les opinions de Canadiens sur ce sujet d'importance. Il a fait parvenir des demandes de mémoires à 250 organismes, notamment des groupes des milieux des affaires, de la politique publique, du travail et de la consommation, des organismes régionaux, ainsi qu'à des fiscalistes, des personnalités du milieu universitaire et des associations à but non lucratif. Des rencontres ont aussi été tenues avec tout particulier ou groupe intéressé, et des mémoires ont été reçus de tels groupes et de particuliers Canadiens. Nous avons profité de l'examen des mémoires soumis par un grand nombre d'organismes et de groupes intéressés, et nous avons examiné les rapports connexes.

Le comité remercie les divers intervenants de leur aide et de leur participation. Il remercie aussi sincèrement Sue Pennal, directrice principale de Price Waterhouse à Toronto, pour sa contribution à la préparation du présent rapport.

II Résumé

La présente section renferme un résumé des principales conclusions et recommandations figurant dans le rapport du comité consultatif nommé par l'honorable Don Mazankowski, ministre des Finances. Aux termes de son mandat, le comité devait se pencher sur les incidences du passage à un régime d'impôt basé sur le revenu, qui est demandé par les provinces, en utilisant le cadre analytique exposé dans le document intitulé Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers, publié en juin 1991, et formuler des avis à cet égard.

Chacune des conclusions exposées ci-après est un résumé des discussions et conclusions contenues dans la section visée du rapport du comité consultatif. Il est préférable de consulter la section pertinente pour mieux saisir les questions traitées et les conclusions en découlant.

Principales conclusions

Nous n'avions pas pour mandat de nous prononcer sur la pertinence du passage d'un système de l'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu ni d'en faire l'objet du présent rapport. Notre tâche consistait plutôt à déterminer les diverses questions devant être examinées et les conséquences possibles, pour les contribuables et les gouvernements, de l'adoption de telle ou telle orientation dans la mise en oeuvre de cette modification fondamentale du régime de l'impôt des particuliers au Canada.

En résumé, une modification de l'assiette de l'impôt provincial, qui passerait d'un impôt sur l'impôt à un impôt basé sur le revenu, soulève un nombre surprenant de problèmes qui devraient être réglés, dans les moindres détails, tant par les provinces dans la conception de leurs propres régimes fiscaux que par le gouvernement fédéral dans la détermination des lignes directrices appropriées qu'il demanderait aux provinces d'observer comme condition du maintien de la perception de leurs impôts sur le revenu dans le cadre d'un régime fédéral-provincial conjoint. Dans notre rapport, nous précisons ces problèmes et les commentons, sans pour autant établir les contraintes précises qui pourraient être imposées aux provinces dans le cadre d'un accord fédéral-provincial de perception fiscale. Cependant, il est possible que les provinces adhérentes souhaitent étudier davantage les incidences, ainsi que les ramifications techniques et les paramètres précis, de la souplesse fiscale qu'elles demandent et il nous semble aussi qu'il faudra

probablement un certain temps et la coordination des efforts des deux paliers de gouvernement pour concevoir et mettre en place, si cela s'avère réalisable, un régime mutuellement acceptable d'impôt basé sur le revenu.

Dans l'ensemble, nous concluons que :

1. Le passage d'un régime d'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu soulève de nombreux problèmes techniques et administratifs. Les problèmes purement techniques ont habituellement des solutions techniques. Nous notons cependant que même si presque tous les problèmes techniques soulevés dans notre rapport pourraient avoir des solutions, ces solutions peuvent entraîner une augmentation importante des complexités du régime tant du point de vue de l'administration fiscale que des contribuables.

2. Un passage purement mathématique d'un régime d'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu n'entraîne pas nécessairement en soi une augmentation extraordinaire de la complexité et des coûts d'observation pour les contribuables, ni des coûts administratifs pour les gouvernements. Plutôt, le changement de régime est fondamentalement souhaité par les provinces qui veulent obtenir une plus grande souplesse dans la mise en oeuvre de leurs politiques grâce à des changements des tranches et des taux d'imposition et des crédits d'impôt personnels non remboursables. En fait, c'est cette plus grande souplesse qui soulève le danger qu'un tel changement puisse ajouter de nouveaux éléments de complexité et accroître les coûts administratifs pour les contribuables et les gouvernements aussi, ou entraîner des iniquités ou des échappatoires imprévues.

3. Dans un certain nombre de domaines, le changement s'accompagnera inévitablement d'un choix entre une augmentation importante des coûts d'observation et de la complexité et l'acceptation d'une certaine mesure de justice sommaire qui pourrait entraîner de l'injustice pour certains contribuables, et des avantages non mérités pour d'autres contribuables. Si les provinces utilisent l'augmentation souhaitée de leur marge de manoeuvre pour instaurer de nouvelles mesures importantes dans leurs régimes fiscaux, il semblerait n'y avoir aucune solution de rechange que de s'attaquer à ce compromis difficile.

4. En fin de compte, la question en est une d'équilibre et de compromis. L'adoption d'un régime d'impôt basé sur le revenu comportant une plus grande souplesse pour les provinces adhérentes entraînera probablement des coûts importants pour les contribuables et les gouvernements. Mais cette augmentation des coûts est probablement beaucoup moins grande qu'elle ne le serait si certaines provinces ou la totalité d'entre elles décidaient d'établir et d'administrer des régimes distincts d'impôt sur le revenu des particuliers. Par contre, il ne faudrait pas demander au gouvernement fédéral d'administrer des régimes fiscaux provinciaux qui comportent des mesures qui vont à l'encontre de l'union économique canadienne, qui comportent des complexités indues pour les contribuables et les gouvernements ou qui comportent des mesures entraînant une injustice évidente.

5. Il reviendra aux deux paliers de gouvernement d'étudier conjointement, à la lumière des problèmes soulevés dans ce rapport, la façon dont ils peuvent collaborer pour approfondir la question de la faisabilité du changement et ses aspects connexes.

Nous notons ci-après les principales conclusions au sujet des détails d'un régime d'impôt basé sur le revenu qui ont découlé de notre examen.

1 Tranches et taux d'imposition

Les principes adoptés au sein du régime fédéral, c'est-à-dire que le taux d'imposition sur la tranche de revenus la plus basse est utilisé comme dénominateur commun pour certains calculs et que la première tranche d'imposition est assez large pour éviter des problèmes de calcul du transfert des crédits d'impôt personnels, comportent des avantages pour les contribuables, au titre de la facilité à effectuer les calculs et de l'équité. Il s'agit là d'avantages importants liés au maintien du système aux échelons fédéral et provinciaux.

Le remplacement des réductions d'impôt provincial par des tranches d'imposition nouvelles et différentes applicables aux contribuables à plus faibles revenus pourrait donner lieu à des résultats soit inappropriés et injustes ou à des calculs plus complexes que ceux qu'exige le régime actuel. Le remplacement des réductions d'impôt par des crédits d'impôt personnels améliorés peut ne pas être une meilleure solution.

L'intégration des surtaxes provinciales dans la structure provinciale des tranches d'imposition doit tenir compte du fait que ces taux d'imposition seraient appliqués avant déduction de plusieurs crédits souvent réclamés, tandis que les surtaxes sont actuellement fondées sur un chiffre «net des crédits». Si aucun ajustement n'est fait, le changement entraînera des augmentations importantes d'impôt pour de nombreux contribuables. Un tel résultat (visé ou non) pourrait être considéré comme injuste par les contribuables en cause.

2 Crédits non remboursables et transferts de crédits

Les crédits d'impôt personnels non remboursables devraient continuer à être définis par le gouvernement fédéral, sans variation importante de la part des provinces. De plus, même s'il serait bon de permettre aux provinces de varier la valeur des montants personnels et le taux utilisé pour convertir de tels montants en crédits d'impôt personnels, la valeur de ceux-ci à l'échelon provincial ne devrait pas être inférieure à celle qu'ils ont dans le cadre du présent système, de manière à garantir le maintien du niveau de soutien apporté actuellement par les provinces à ces crédits.

Pour éviter d'obtenir des résultats qui pourraient être inappropriés et injustes, les provinces adoptant différents coefficients de pondération pour les crédits d'impôt personnels provinciaux non remboursables devraient modifier les seuils de revenu appliqués dans le calcul de certains de ces crédits. Une telle modification des seuils de revenu accroîtrait sensiblement la complexité des calculs de nombreux contribuables, mais il se peut que la solution de rechange soit un régime qui produise des résultats inappropriés et injustes.

Une autre question importante dont il faudrait traiter dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu serait de savoir si le principe fédéral de l'utilisation d'un dénominateur commun pour certains calculs (le taux d'imposition le plus bas et le taux des crédits d'impôt non remboursables) devrait être maintenu au niveau provincial afin de simplifier et de faciliter le calcul. Si l'on s'écarte de ce principe, il faudra en arriver à un compromis difficile entre un régime comportant une plus grande complexité et un régime qui produit des résultats inappropriés et injustes, la grande partie de cette injustice touchant les contribuables à faible revenu.

Certaines provinces ont reconnu le compromis entre la complexité et l'iniquité dans ce domaine et ont laissé entendre qu'elles accepteraient les iniquités ou apporteraient des ajustements spéciaux afin de les compenser. Cette position suppose que ces iniquités seraient relativement mineures, et qu'il existe déjà des iniquités techniques dans le régime. Ce compromis comparé aux solutions de rechange qui entraînent une importante complexité peut être acceptable lorsque les iniquités produites sont en fait mineures.

Cependant, nous estimons que ce domaine doit être étudié davantage en vue de garantir que les intéressés comprennent bien toutes les incidences des rajustements possibles. Nous nous inquiétons dans une certaine mesure du fait que les provinces n'aient pas eu suffisamment de temps pour examiner l'ampleur des iniquités susceptibles de résulter de la plus grande latitude qui pourrait leur être accordée, et que ces questions puissent en fait être d'importance, ou éventuellement le devenir, et avoir des conséquences néfastes sur les contribuables à faible revenu en particulier.

3 Déductions à la source et acomptes provisionnels

L'adoption d'un régime d'impôt basé sur le revenu assorti d'éléments de souplesse soulèverait la question de la façon de procéder en ce qui concerne les retenues sur le salaire et les acomptes provisionnels liés à l'impôt provincial.

Compte tenu des éléments souvent contradictoires de l'aspect pratique, du coût et de la transparence, il est proposé de procéder de la manière suivante :

- Sauf lorsque le gouvernement fédéral et une province conviennent que leur régime respectif ne diffère pas suffisamment et permette l'utilisation de tables combinées de déductions d'impôt avec une exactitude raisonnable, des tables fédérales et provinciales de déductions d'impôt distinctes devraient être transmises aux employeurs, et ces derniers recevraient de leurs employés le formulaire TD1 concernant les impôts fédéraux et un formulaire équivalent concernant les impôts provinciaux. L'employeur déterminerait ensuite pour chaque employé le montant à retenir aux fins de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial respectivement et conserverait ce calcul en cas de vérification par Revenu Canada. Il serait libre d'informer, au moyen du

talon de paye ou autrement, les employés du montant de l'impôt sur le revenu retenu aux fins de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial. Toutefois, aux fins des rapports à présenter à Revenu Canada, seul le montant global serait comptabilisé. Donc, il ne serait pas nécessaire, sur les formulaires de remise à Revenu Canada ou sur les formulaires T4, de séparer les montants retenus aux fins de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial.

- De même, le cas échéant, des guides distincts de l'impôt fédéral et provincial devraient être fournis pour le calcul du montant qui doit être versé par acomptes provisionnels, mais le formulaire de remise des acomptes provisionnels ne prévoirait qu'un montant combiné, et Revenu Canada n'aurait pas besoin de tenir un dossier distinct pour l'impôt fédéral et provincial.

- Dans les déclarations de revenus, des cases distinctes ou des colonnes parallèles permettraient d'effectuer un calcul distinct de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial après déduction de tous les crédits, à la fois remboursables et non remboursables, mais avant de tenir compte des paiements effectués par retenues ou acomptes provisionnels. Les crédits remboursables pourraient faire en sorte que l'un ou l'autre de ces calculs ou ces deux calculs soient négatifs. La prochaine étape consisterait à réunir les soldes fédéraux et provinciaux en un seul montant et ensuite à déduire l'ensemble des paiements, y compris les cotisations versées en trop au Régime de pensions du Canada ou à l'assurance-chômage, afin d'obtenir un seul chiffre pour l'impôt total net à payer ou le remboursement.

- Les paiements anticipés versés par le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et à valoir sur les recettes de l'impôt des particuliers de ces dernières pour un exercice seraient fondés, comme c'est le cas actuellement, sur les recettes fiscales estimatives de l'exercice. Le règlement final avec les provinces continuerait aussi d'être fondé sur le montant effectif de l'impôt provincial des particuliers pour l'exercice tel que cotisé par Revenu Canada.

4 Crédit d'impôt pour dividendes

Le calcul distinct d'un crédit d'impôt pour dividendes provincial est une question qui doit être traitée si les provinces adoptent un régime d'impôt basé sur le revenu. Le principal avantage pour les provinces de l'application d'un impôt basé sur le revenu, c'est-à-dire la souplesse, ne semble pas motiver de changements au concept fondamental d'un crédit d'impôt pour dividendes au niveau provincial.

Certaines contraintes favorisant une certaine harmonisation des régimes provinciaux avec le régime fédéral et des régimes provinciaux entre eux serviront mieux les objectifs politiques de tous et l'économie nationale. Par conséquent, nous recommandons que, dans le cadre de tout accord révisé portant sur «l'impôt basé sur le revenu», les provinces soient tenues d'offrir un crédit d'impôt pour dividendes dans une fourchette de pourcentages du crédit fédéral.

La contrainte proposée par les provinces, c'est-à-dire un crédit d'impôt provincial fixe pour dividendes de 50% du crédit fédéral, accroîtra en réalité la fourchette de leurs taux d'imposition (particuliers) sur le revenu de dividendes par rapport à celle existant dans le régime actuel.

La contrainte d'une fourchette étroite et définie de taux provinciaux pour le crédit d'impôt pour dividendes semble mieux répondre aux objectifs politiques et aux objectifs techniques. L'acceptation par les provinces d'établir un crédit d'impôt pour dividendes à un niveau approprié variant entre un pourcentage minimum et maximum du crédit fédéral et d'apporter des changements au taux en fonction de la variation du taux d'impôt provincial permettra aux provinces de fixer un taux qui n'influera pas sur les décisions d'investissement dans une plus grande mesure qu'en vertu du régime actuel d'impôt sur l'impôt; il en résultera également, si elles le désirent, une plus grande intégration des régimes d'imposition des sociétés.

5 Impôt minimum de remplacement

Dans le cas d'une mesure comme l'IMR qui produit des recettes très limitées[1], l'adoption d'un régime d'impôt basé sur le revenu touche un grand nombre de calculs fiscaux. Une méthode simplifiée comme celle que proposent les représentants de certaines provinces semble être une solution viable pour toutes les parties (le fédéral, les provinces et, sans oublier, les contribuables) en supposant que l'IMR soit maintenu sur une longue période.

D'autres «solutions» meilleures en théorie ont été examinées et ont été jugées plus exactes, surtout dans le cas des contribuables déménageant d'une province à une autre ou assujettis à l'impôt de plusieurs administrations fiscales. Cependant, ces «solutions» seraient beaucoup plus difficiles à mettre en oeuvre et entraîneraient un nombre beaucoup plus important de calculs.

Dans l'ensemble, et considérant surtout les faibles recettes en cause, la solution recommandée serait que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent pour que tous les montants d'IMR provincial soient appliqués en pourcentage des montants fédéraux, sans égard aux impôts effectifs des provinces. Cette solution représente une justice sommaire, étant donné qu'elle ne tient pas compte des nombreuses situations dans lesquelles se trouvent les particuliers, mais il semble qu'elle ne désavantagerait pas indûment les contribuables ou par le fait même les gouvernements, tout en maintenant les objectifs de l'IMR fédéral actuel. (Même si le Québec ne participait pas à ces accords, cette solution pourrait entraîner des avantages importants sur le plan de la simplicité administrative en ce qui concerne les autres provinces.) Une autre solution qui dépasse la portée de notre rapport serait de réexaminer la nécessité de compter un IMR dans notre régime fiscal actuel comportant un nombre sensiblement réduit de «préférences».

---

[1] Environ 232 $ millions d'IMR net (c'est-à-dire l'IMR brut perçu moins les montants remboursés par la suite) ont été perçus jusqu'à l'année d'imposition 1989 inclusivement. Un montant d'IMR d'environ 93 $ millions a été cotisé à l'égard de l'année d'imposition 1989 et un montant d'IMR d'environ 72 $ millions a été remboursé au cours de la même année, ce qui donne des recettes nettes de 21 $ millions.

6 Reports

Même si l'instauration d'un régime d'«impôt basé sur le revenu» n'entraîne que peu de problèmes en ce qui concerne les reports, les provinces devraient veiller à ce que leurs tranches d'imposition et leurs taux d'imposition soient établis en tenant compte de leur impact sur les crédits provinciaux d'étalement du revenu. Les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale devraient tenir compte de la position indiquée par les provinces de permettre l'octroi d'un crédit provincial d'étalement du revenu à leur taux d'imposition le plus élevé.

Pour ce qui est de l'application de la RAIR 40(1) concernant le versement de certaines prestations de retraite, il conviendrait d'en modifier des aspects : il faudrait rajuster le taux fédéral applicable, puis remettre une part suffisante de l'impôt perçu à la province de résidence du contribuable.

7 Questions touchant les administrations multiples

Afin d'éviter des complexités et des frais d'observation indus, il est recommandé que :

- La totalité du revenu d'entreprise des particuliers (ainsi que les autres revenus) qui résident au Canada le 31 décembre d'une année soit considérée comme si elle avait été gagnée dans la province de résidence[2].

- Des efforts soient déployés pour en arriver à une entente avec le Québec en vue de l'adoption d'une règle semblable quant à la source du revenu d'entreprise.

- Les non-résidents qui gagnent un revenu d'emploi au Canada ou un revenu d'entreprise par le biais d'un établissement stable au Canada ne paient de l'impôt (y compris la surtaxe prévue au paragraphe 120(1) qu'au gouvernement fédéral, qui répartirait la part

---

[2] Si le Québec n'adopte pas de règles semblables quant à la source du revenu, il faudrait apporter des ajustements spéciaux en ce qui concerne le revenu et les résidents du Québec : ces ajustements diminueraient la simplicité de la solution dans son ensemble.

provinciale de ces recettes en vertu du paragraphe 120(1) à la province d'où provient le revenu.

8 Administration et appels

À l'heure actuelle, il existe essentiellement un seul système pour élaborer et appliquer les lois en matière d'impôt sur le revenu ainsi que pour statuer sur celles-ci. Ce système répond aussi bien aux besoins des gouvernements fédéral et provinciaux que des contribuables en limitant les coûts, la complexité, les conflits et les dédoublements.

Dans le cas où les provinces profiteraient de toute la latitude que leur accorderait un régime d'impôt basé sur le revenu pour déterminer une plus vaste gamme d'éléments applicables au calcul de leur impôt, cela entraînerait une augmentation des frais liés à l'application des lois en matière d'impôt sur le revenu, compliquerait la tâche des intéressés à ce chapitre et obligerait les contribuables à interjeter appel auprès de deux tribunaux distincts dans le cas de nouvelles cotisations, accroissant d'autant le dédoublement ainsi que les possibilités d'interprétations contradictoires et la confusion des contribuables en ce qui concerne le processus administratif et d'appel. Qui plus est, les problèmes administratifs résultant des retards liés à l'entrée en vigueur de nouvelles lois fiscales ou de modifications apportées aux lois existantes pourraient augmenter.

Des contraintes imposées à la souplesse accordée aux provinces pour définir distinctement des composantes du calcul de l'impôt et des lignes directrices visant à définir les paramètres de la capacité et de la volonté de Revenu Canada d'administrer des mesures provinciales aideront à maintenir les aspects positifs du régime unique actuel et à garantir aux contribuables des droits efficaces d'appel.

Voici quelques contraintes et lignes directrices raisonnables :

- la limitation de la plupart des composantes du calcul de l'impôt déterminées par les provinces à un pourcentage ou à une proportion des composantes définies par le gouvernement fédéral;

- la limitation des initiatives des provinces à celles que Revenu Canada considère, après un examen minutieux, faciles à administrer;

- la limitation de l'obligation de Revenu Canada d'administrer des changements à un régime fiscal provincial aux changements qui sont «définitifs» et l'obligation faite aux provinces de supporter les coûts de la non adoption des changements proposés qui ont été mis en application par Revenu Canada;

- la limitation de la compétence des tribunaux provinciaux aux audiences concernant des questions fiscales purement provinciales, c'est-à-dire les questions fiscales provinciales qui ne sont pas reliées à des questions déterminées en vertu de la loi fédérale. Ces questions peuvent augmenter dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu et la compétence des tribunaux provinciaux leur permettant de se prononcer dans de telles causes devrait être prévue dans les lois de l'impôt sur le revenu provinciales, de manière à assurer aux contribuables des droits d'en appeler qui soient valides. Les contraintes touchant l'instauration d'éléments provinciaux de définition distincte limiteront toutefois le besoin d'élargir le champ des compétences des tribunaux provinciaux.

9 Considérations interprovinciales

L'un des dangers qui peut découler d'un accroissement de la souplesse accordée aux provinces relativement à la conception des impôts provinciaux est que cette souplesse puisse servir à accorder des encouragements à l'investissement ou à des activités économiques dans une province et à peut-être désinciter les investissements dans des activités ailleurs. Ces encouragements centrés sur les provinces pourraient devenir importants au point d'empêcher la libre circulation des capitaux entre les provinces, ce qui aurait pour résultat que l'affectation du capital au Canada serait moins qu'optimale.

Nous proposons que le gouvernement fédéral examine et officialise les lignes directrices existantes, à l'égard des mesures spéciales qui seront administrées au nom des provinces, dans le cadre de tout nouvel accord portant sur l'impôt basé sur le revenu. Nous suggérons, dans la partie Considérations interprovinciales, d'autres lignes directrices à cet égard.

III Les accords de perception fiscale et les questions d'orientation fondamentales

À l'heure actuelle, neuf des dix provinces canadiennes (toutes sauf le Québec) et les deux territoires ont conclu avec le gouvernement fédéral des accords en vertu desquels l'administration fiscale fédérale administre et perçoit les impôts sur le revenu des particuliers des provinces et des territoires à des taux déterminés par ceux-ci, mais selon des contraintes établies dans le cadre d'accords entre les deux paliers de gouvernement.

Les provinces adhérentes[3] ont proposé de remplacer l'actuel impôt sur l'impôt par un régime d'impôt basé sur le revenu pour l'impôt provincial sur le revenu des particuliers. Les provinces souhaitent cette modification du calcul de l'impôt afin de leur donner plus de souplesse dans la répartition du fardeau fiscal provincial mais reconnaissent qu'elles seraient sujettes à des limites (contraintes) qu'imposerait l'administration fédérale comme condition pour continuer à administrer l'impôt sur le revenu des particuliers des provinces participantes.

On a laissé entendre que l'adoption de l'approche de l'impôt provincial basé sur le revenu donnerait aux provinces une souplesse additionnelle précieuse pour mettre en oeuvre leurs propres politiques sociales, économiques et autres, notamment une meilleure intégration des régimes provinciaux de bien-être et de fiscalité. En outre, elle pourrait aussi mieux indiquer aux contribuables comment leurs impôts sont répartis entre les deux paliers de gouvernement, pour ainsi accroître la transparence et la responsabilité des pouvoirs publics.

Toutefois, l'adoption de l'approche de l'impôt basé sur le revenu entraînerait vraisemblablement un accroissement des variations de taux, des allégements et des stimulants fiscaux au Canada qui, poussés à l'extrême, pourraient entraîner la fragmentation de notre régime fiscal et une certaine instabilité fiscale.

---

[3] Dans l'ensemble du présent document, à moins de mention contraire, les expressions «provinces adhérentes» et «provinces» désignent les neuf provinces et les deux territoires ci-haut mentionnés.

La modification donnerait aussi lieu à un certain nombre de problèmes techniques concernant l'impôt minimum de remplacement, le crédit d'impôt pour dividendes, l'étalement du revenu, les crédits non remboursables et d'autres domaines particuliers, ce qui aurait pour résultat que les déclarations de revenus des particuliers seraient plus longues et que le calcul de l'impôt serait quelque peu plus difficile. Elle accroîtrait presque certainement la complexité pour de nombreux contribuables et, par conséquent, les coûts d'administration et d'observation pour les contribuables. Ce sont là des problèmes graves dans un système d'autocotisation et les autorités fiscales auront à faire des choix difficiles entre la complexité et l'équité dans la conception d'impôts provinciaux plus souples.

L'administration fédérale administre actuellement le régime fondamental de perception de l'impôt pour les provinces sans leur imposer de frais directs. Elle conserve tous les intérêts et pénalités liés à l'impôt sur le revenu des particuliers. Elle détermine par ailleurs la part de l'impôt sur le revenu des particuliers perçu qui est dû aux provinces, essentiellement sur la base des cotisations fiscales des particuliers, ce qui signifie que l'administration fédérale assume toutes les mauvaises créances, y compris la partie de ces mauvaises créances qui concerne les impôts sur le revenu provinciaux. Lorsque les provinces offrent des crédits d'impôt spéciaux établis en vertu de leurs propres règles de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'administration fédérale perçoit un droit par habitant pour assurer l'administration de ces éléments distincts.

Un nouveau régime dans lequel les provinces prélèveraient leurs impôts en fonction du revenu, plutôt que de l'impôt fédéral de base, pourrait entraîner l'ajout de certaines rubriques et l'allongement des déclarations de revenus et, par conséquent, l'accroissement des frais d'administration, de traitement et autres. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient déterminer si de tels changements donneraient lieu à la révision du régime actuel d'affectation des coûts d'administration du régime de l'impôt des particuliers.

Toutefois, nous remarquons aussi que l'accroissement prévu des coûts d'observation à la suite de l'adoption du régime d'impôt basé sur le revenu dans le cadre des Accords de perception fiscale est relativement mineur lorsqu'on le compare à l'augmentation qui résulterait si les provinces adhérentes décidaient, comme elles en ont le droit constitutionnel, d'établir des régimes d'impôt sur le revenu totalement indépendants et administrés séparément. Par rapport à des régimes distincts administrés par les

provinces, le maintien des Accords de perception fiscale, même assortis d'un régime d'impôt basé sur le revenu relativement plus complexe, permet une importante harmonisation de l'assiette fiscale, simplifie l'observation pour les contribuables et permet de maintenir des frais de perception moins élevés. Le maintien de la perception des impôts provinciaux par l'administration fédérale dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu signifierait encore que tout le calcul du revenu et du revenu imposable pour les particuliers (avec toutes les règles détaillées concernant les inclusions, les exclusions et les déductions) et la répartition de ce revenu entre les provinces et les territoires au Canada resterait uniforme tant en vertu des lois fédérale que provinciales. Le maintien des Accords de perception fiscale actuels, même sous une forme modifiée, simplifierait grandement à la fois la planification et l'observation fiscales par les contribuables et comporterait des avantages notables en ce qui a trait à la certitude, la commodité et l'économie d'administration, par rapport à un système où les provinces détermineraient, imposeraient et percevraient leur propre impôt. Les caractéristiques fondamentales des accords fédéraux-provinciaux actuels sur l'impôt des particuliers ont bien servi le Canada et devraient être maintenus dans la mesure du possible par une rapprochement des vues et des priorités des gouvernements en cause.

Les recettes totales fédérales et provinciales de l'impôt sur le revenu des particuliers sont estimées à 102 $ milliards pour 1990-1991, dont environ 63 $ milliards perçus en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu fédérale et 27 $ milliards perçus en vertu de lois provinciales et territoriales de l'impôt sur le revenu dans le cadre des Accords de perception fiscale. (On estime que le Québec perçoit par ailleurs 12 $ milliards d'impôt sur le revenu des particuliers.) Les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers constituent la plus importante source de recettes fiscales, tant pour le gouvernement fédéral que, globalement, pour les provinces, et les deux paliers de gouvernement continueront à occuper ensemble ce champ fiscal dans un avenir prévisible.

La position optimale que devraient rechercher le gouvernement fédéral et les provinces adhérentes en est une où ils pourraient continuer à la fois à percevoir des recettes importantes et à atteindre d'autres objectifs d'orientation distincts et variés dans le champ de l'impôt sur le revenu des particuliers d'une manière qui contribue à la responsabilité des pouvoirs publics, qui minimise la complexité et les fardeaux administratifs et qui ne nuit pas aux objectifs économiques nationaux. La question centrale dont

nous traitons dans notre rapport porte sur les contraintes raisonnables que le gouvernement fédéral devrait imposer comme condition pour continuer à percevoir les impôts sur le revenu des provinces adhérentes. Nous avons essayé d'établir une gamme de conditions qui seraient compatibles avec les objectifs globaux du régime d'impôt sur le revenu décrit plus haut. Il incombera au gouvernement fédéral de déterminer si les solutions proposées dans notre document sont conformes à ses objectifs nationaux, et aux provinces de déterminer si les contraintes proposées sont compatibles avec leurs objectifs.

IV Contexte

1 Évolution de la perception fiscale fédérale-provinciale

Dans le cadre de l'évaluation de l'état actuel des relations fédérales-provinciales dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'orientation que pourraient prendre les changements futurs, un bref examen des 125 ans d'histoire de la coordination fiscale fédérale-provinciale nous éclairera. Nous résumons à l'annexe A les principaux événements de ces 125 années et nous indiquons comment le pendule est passé d'une plus grande souplesse et d'un accroissement des pouvoirs des provinces à de plus fortes contraintes imposées par le gouvernement fédéral et comment il revient maintenant. Nous y expliquons comment cette évolution a influé sur la coordination et l'efficience globales du régime fiscal.

Les négociations antérieures démontrent qu'il est pratiquement impossible d'obtenir l'unanimité des provinces et du gouvernement fédéral sur toutes les questions touchant la politique fiscale des particuliers. Pour que se réalise l'objectif national fondamental d'un système coordonné et rationnel, il faut de la souplesse de la part de tous les gouvernements, et le système global doit comporter des options de rechange et des exceptions. Par contre, si le gouvernement fédéral ne joue pas le rôle de coordonnateur des objectifs de la politique fiscale ou n'assure pas le leadership nécessaire et n'impose pas des contraintes suffisantes aux provinces, l'histoire indique aussi qu'il en résultera des inefficiences et des iniquités.

Si l'on examine cette évolution à long terme, on peut conclure que depuis l'entrée en vigueur des Accords de perception fiscale il y a trente ans, le pays a profité d'une période d'accords fiscaux fédéraux-provinciaux relativement stables. Le système actuel est très harmonisé et très simple au point de vue administratif, et tous les Canadiens en ont profité.

Ces accords sont basés sur ce qu'on appelle un régime d'impôt sur l'impôt, dans le cadre duquel les provinces perçoivent généralement leur propre impôt sur le revenu des particuliers en appliquant leur taux à l'impôt fédéral de base. Ce système, dans sa forme la plus pure, donne aux provinces une certaine souplesse dans la détermination du montant des recettes perçues en permettant l'application de pourcentages provinciaux plus élevés ou moins élevés sur l'impôt fédéral, mais n'accorde pas aux provinces une grande

souplesse dans la détermination de l'assiette fiscale ni (dans une certaine mesure) dans la progressivité de l'impôt, étant donné que ces questions sont en grande partie déterminées par définition du revenu imposable par le gouvernement fédéral et par la structure fédérale des taux marginaux.

Ces dernières années, les provinces ont tenté d'influer dans une certaine mesure sur ces éléments déterminés par l'administration fédérale en adoptant des surtaxes, des crédits pour gens à faible revenu, des crédits pour le développement économique et d'autres crédits; trois provinces ont même établi des «impôts uniformes» (impôts supplémentaires qui constituent un pourcentage uniforme du revenu ou du revenu imposable). Ces mesures ont en fait donné aux provinces assez de souplesse pour déterminer l'incidence de l'impôt provincial, et une plus grande souplesse a été obtenue au moyen de subventions et allocations extérieures au régime fiscal. Toutefois, certaines provinces souhaitent maintenant une liberté encore plus grande pour soutenir certaines de leurs politiques.

Le Tableau A à la page suivante résume l'incidence des surtaxes et impôts uniformes provinciaux en 1991. Le graphique A illustre le taux marginal combiné maximal dans chacune des provinces et chacun des territoires après la prise en compte de toutes les surtaxes, y compris les impôts uniformes et les réductions d'impôt.

2 Les préoccupations et les objectifs fédéraux et provinciaux

En examinant l'histoire longue et variée des arrangements fiscaux fédéraux provinciaux, on constate que la situation depuis l'instauration des Accords de perception fiscale, il y a près de trente ans, a été relativement stable. La façon dont cette approche coordonnée a permis à la fois au gouvernement fédéral et aux provinces de partager de façon efficiente l'assiette fiscale des particuliers a été considérée comme un modèle pour d'autres États fédéraux.

L'objectif avoué du gouvernement fédéral dans cette série de négociations est la coordination fiscale, que le gouvernement fédéral considère comme l'équilibre de quatre facteurs :

- L'harmonisation
- La souplesse
- La simplicité
- La transparence

L'harmonisation suppose des régimes fiscaux qui se complètent et n'accordent pas des stimulants qui nuiraient à l'affectation efficiente des capitaux ou de la main-d'oeuvre au Canada.

La souplesse tient compte du fait qu'il existe des différences au niveau des attentes régionales et des structures socio-économiques, et que chaque province doit pouvoir générer ses recettes d'une manière qui convient à sa propre situation.

La simplicité de l'observation et de l'administration est un objectif hautement souhaitable qui doit être évalué par rapport aux contribuables, aux employeurs et aux gouvernements.

La transparence est nécessaire pour la responsabilité des pouvoirs publics. Cette expression désigne le besoin qu'ont les contribuables de déterminer facilement qui les impose et dans quelle proportion.

Le gouvernement fédéral souhaite maintenir le niveau le plus élevé possible d'harmonisation et de simplicité tout en répondant aux attentes croissantes des provinces dans le domaine de la souplesse et à son propre souhait d'une plus grande transparence.

Dans le passé, la souplesse accordée aux provinces est passée d'un niveau de plus en plus élevé pendant les 70 premières années de la Confédération (souplesse qui, dans son état extrême, a donné lieu à une complexité et à une inefficience extraordinaires) à un niveau sensiblement réduit en vertu des premiers accords de location de domaine fiscal, et a ensuite évolué lentement vers une plus grande souplesse et une plus grande autonomie dans le cadre des accords de partage fiscal et ensuite de perception fiscale. Les provinces adhérentes souhaitent maintenant accroître encore cette souplesse afin d'élaborer leurs propres politiques socio-économiques, mais sans perdre les importants avantages qu'elles tirent maintenant de l'administration de leurs impôts provinciaux par le gouvernement fédéral.

Depuis 10 ans, un grand nombre de provinces se préoccupent de plus en plus des limites que les Accords de perception fiscale imposent particulièrement en matière de l'impôt sur le revenu des particuliers, et ont entrepris des études afin de trouver des solutions de rechange dans ce domaine. La Saskatchewan a été au premier plan de plusieurs initiatives en

Surtaxes des provinces - 1991

Tableau A

	Assiette de la surtaxe			Seuil du revenu imposable	Incidence maximale de la surtaxe sur le taux d'imposition
	Impôt provincial		Revenu	(niveau auquel la surtaxe provinciale commence à s'appliquer)	(% du revenu imposable)
	%	de l'impôt dépassant			
Alberta			0,5% du revenu imposable	$9,300	1.58%
	8%	$3,500		$43,000	
Colombie-Britannique	10%	$9,000		$79,000	1.49%
Manitoba			Si le revenu net est inférieur à $30,000: 2% du revenu net Si le revenu net dépasse $30,000: l'excédent de 4% du revenu net sur $600, plus certains crédits personnels	$7,700	4%
Nouveau-Brunswick	8%	$13,500		$96,000	1.39%
Nouvelle-Écosse	10%	$10,000		$77,000	1.73%
Ontario	12%*	$10,000		$84,000	1.84%
Île-du-Prince-Édouard	10%	$12,500		$93,000	1.68%
Saskatchewan			2% du revenu net	$7,000	4.48%
	15%**	$4,000		$39,000	

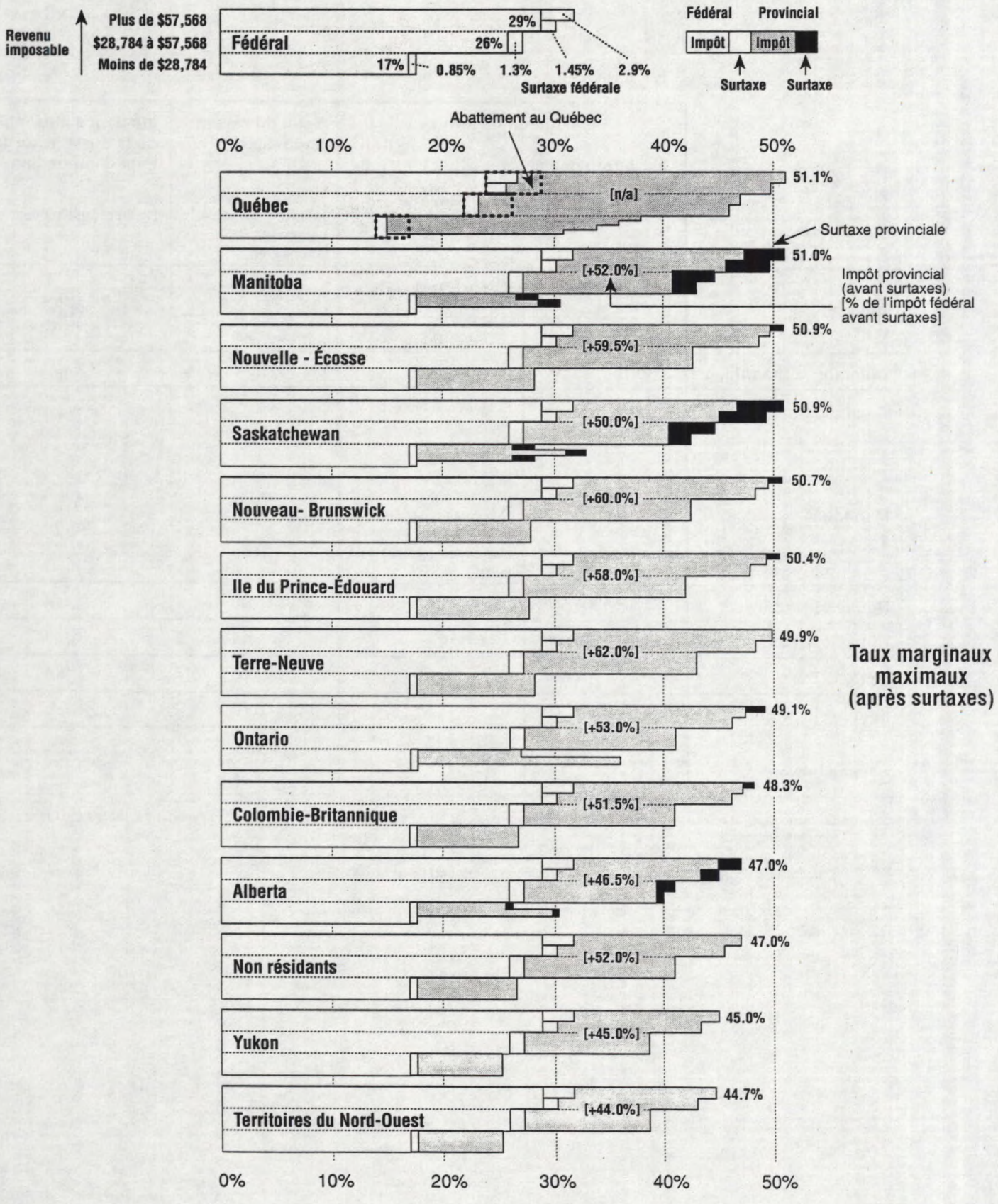
* Le taux de l'Ontario sera porté à 14% de l'impôt provincial en 1992, augmentant ainsi à 2,15% l'incidence sur les taux marginaux les plus élevés.

** Dans le cas de la Saskatchewan, l'impôt provincial comprend la surtaxe de 2%.

*** À supposer que seul le crédit d'impôt personnel de base est pris en compte.

Impôt combiné sur le revenu de 1991 - Eléments fédéraux et provinciaux

Graphique A



adoptant, au milieu des années 80, un impôt uniforme sur le revenu net des particuliers qui est perçu en vertu de l'accord fédéral, et, en 1988, en présentant dans ses documents budgétaires un document de travail sur de nouveaux arrangements fiscaux pour mieux répondre à ses propres objectifs socio-économiques. Une solution de rechange traitée dans le document de la Saskatchewan est l'adoption d'un système distinct d'administration de l'impôt des particuliers. Bien que cette option soit considérée comme une option de dernier recours et que l'estimation des coûts additionnels est d'environ 50 $ millions par année après les dépenses d'immobilisation initiales, elle reste possible. D'autres provinces ont aussi examiné des solutions de rechange et réalisé des études indépendantes sur cette option de dernier recours.

Les impôts uniformes, qui ont été établis à titre expérimental et temporaire en Saskatchewan, initiative qui a été suivie par l'Alberta et le Manitoba, ont produit d'importantes recettes pour ces provinces, mais ont introduit des éléments de fiscalité provinciale qui étaient étrangers au régime existant, ce qui a compliqué le calcul de l'impôt total et a soulevé des questions importantes sur la souplesse appropriée que le gouvernement fédéral devrait permettre dans un régime administré par lui. En 1988, le gouvernement fédéral a imposé un moratoire sur les modifications aux impôts uniformes existants et sur l'établissement de nouveaux impôts uniformes.

Afin d'obtenir une plus grande souplesse sans assumer les coûts importants associés à un régime de perception distinct, les provinces adhérentes ont présenté un exposé de principe consensuel, reproduit en annexe B du document Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers, afin de faciliter la discussion avec le gouvernement fédéral des modifications à apporter aux accords actuels.

La plus grande partie du document porte sur d'autres mécanismes d'imposition possibles et bien peu sur des compromis possibles dans d'autres domaines. Toutefois, l'histoire a montré que l'élément impôt de la politique fiscale a rarement été traité isolément par rapport aux autres accords financiers.

L'objectif central consiste à résoudre le conflit entre les droits constitutionnels à l'identité et les pouvoirs d'imposition des provinces, d'une part, et le rôle de la politique fiscale et d'harmonisation économique du gouvernement fédéral, d'autre part. Dans ce conflit central se retrouve la tension additionnelle causée par l'inégalité des ressources provinciales et le principe des normes nationales dans certains domaines de la politique sociale.

V Tranches et taux d'imposition

1 Contexte

En vertu du régime actuel, les provinces ont été limitées par les tranches et les taux d'imposition établis au niveau fédéral, étant donné qu'elles ne peuvent prélever leur impôt qu'en appliquant leur taux d'imposition à l'impôt fédéral de base. Pour compenser ces contraintes et accorder aux provinces une certaine souplesse afin de leur permettre d'atteindre leurs objectifs, le gouvernement fédéral a convenu d'administrer au nom des provinces, au cours des 19 dernières années, de nombreuses réductions d'impôt, crédits d'impôt et surtaxes.

En vertu du régime d'impôt basé sur le revenu proposé par les provinces, ces dernières pourraient établir leurs tranches et leurs taux d'imposition indépendamment du gouvernement fédéral. Les provinces laissent entendre que cette mesure leur permettrait d'atteindre leurs objectifs, notamment d'assurer un plus grand contrôle de la progressivité du fardeau fiscal et une plus grande capacité de soutenir des politiques provinciales.

2 Le régime fédéral

Le gouvernement fédéral n'utilise à l'heure actuelle que trois tranches et trois taux d'imposition, ainsi que deux surtaxes. Le premier taux marginal d'imposition de 17% sert de dénominateur commun dans divers calculs (le taux d'impôt le plus bas et le taux des crédits non remboursables), qui assure une certaine facilité de calcul aux contribuables et une simplicité globale du régime. Le fait que la première tranche d'imposition soit assez large (c'est-à-dire de 0 $ à 28 785 $)[4] garantit aussi que le transfert des crédits entre conjoints et entre personnes à charge et parents se fait le plus simplement et le plus équitablement possible et que certaines politiques fiscales de base sont respectées, par exemple le fait que le point auquel une personne devient imposable au fur et à mesure que son revenu augmente est le même que lorsque cette personne cesse d'être à la charge de quelqu'un d'autre. Les avantages de ce régime sont accordés

---

[4] Les taux et tranches d'imposition dans cette section et dans l'ensemble de ce document s'entendent de ceux et celles en vigueur en 1991.

automatiquement aux provinces adhérentes dans le cadre du régime actuel d'impôt sur l'impôt.

Le régime du Québec, exemple d'un régime provincial indépendant dans lequel les crédits d'impôt sont calculés à l'aide d'un taux différent du taux d'impôt marginal le plus bas et qui comporte de nombreuses tranches d'imposition restreintes au niveau le plus bas, démontre que le calcul du transfert des crédits personnels peut devenir difficile dans un régime à l'intérieur duquel les provinces s'écartent des politiques fédérales actuelles dans ce domaine.

L'exemple qui suit d'une situation fiscale au Québec portant sur des transferts d'un conjoint démontre la complexité de la situation :

Exemple

Revenu net du conjoint à revenu inférieur aux fins du régime du Québec :		7 400 $
Age du conjoint à revenu inférieur :		67 ans
Montant en raison d'âge du conjoint à revenu inférieur (1991) :		2 200 $
Montant de base du conjoint à revenu inférieur (1991) :		5 530 $
Taux du crédit d'impôt du Québec :		20%
Tranches pertinentes d'impôt au Québec	0 - 7 000 $	6%
	7 000 $ - 14 000 $	19%

Pour déterminer le montant transférable en raison d'âge -- l'avantage fiscal que le conjoint à revenu inférieur peut transférer à l'autre conjoint parce qu'il n'a pas besoin de s'en servir pour réduire son impôt à zéro--, toute la déclaration du premier conjoint doit être calculée selon le régime du Québec plutôt que selon le régime plus simple du gouvernement fédéral, dans lequel le transfert exact peut être calculé sur le revenu imposable plutôt que sur l'impôt à payer.

Si la déclaration du premier conjoint n'était pas calculée et utilisée pour cette fin, et si le revenu imposable était plutôt comparé aux montants non remboursables, la valeur du montant transférable serait calculée incorrectement, comme le montre l'exemple ci-après :

Revenu imposable		7 400 $
Moins : Montant de base	5 530 $	
Montant en raison d'âge	2 200	
		7 730 $
Montant inutilisé (transférable)		330 $
Taux du crédit		X 20%
Valeur du montant transférable		66 $

Si toute la déclaration du premier conjoint est calculée et si le résultat obtenu est utilisé pour déterminer le montant du transfert, le calcul correct en théorie de la valeur du montant transférable peut être effectué :

Revenu imposable (supposé égal au revenu net)		7 400 $
Impôt sur le revenu imposable		
première tranche de 7 000 $ X 16%	1 120 $	
solde de 400 $ X 19%	76 $	1 196 $
Moins : Crédit de base (5 530 X 20%)	1 106 $	
Crédit en raison d'âge (2 200 $ X 20%)	440 $	1 546 $
Valeur du montant transférable		350 $

La différence entre les deux résultats est attribuable au fait que, en vertu du régime du Québec, les taux des tranches d'imposition sont différents du taux utilisé pour convertir les montants personnels en crédits d'impôt personnels. Ce calcul exige une approche plus complexe pour déterminer le montant exact transférable.

En vertu du régime fédéral actuel, le calcul du transfert de crédits peut être effectué correctement en n'utilisant que le revenu imposable (par opposition à l'impôt à payer) et, en raison du régime d'impôt sur l'impôt, n'exige aucun autre calcul au niveau provincial dans le cas des provinces adhérentes. S'il

était adopté un régime d'impôt basé sur le revenu et si la province n'utilisait pas une large tranche initiale d'imposition, il en résulterait des complexités ou iniquités importantes.

3 La surtaxe fédérale

Avant de trouver une solution concernant les tranches et les taux d'imposition des provinces, il faut déterminer la situation des surtaxes fédérales actuelles. Ces surtaxes ne sont pas intégrées dans les tranches d'imposition du gouvernement fédéral. En conséquence, elles n'influent pas sur l'impôt fédéral de base et ne font pas partie de l'assiette fiscale des provinces. Il se peut que le gouvernement fédéral maintienne les surtaxes, les supprime, ce qui entraînerait des pertes importantes de recettes, ou les remplace par des ajustements appropriés des taux et des tranches d'imposition fédérales. L'adoption par les provinces d'un régime d'impôt basé sur le revenu fournirait au gouvernement fédéral l'occasion d'incorporer les surtaxes directement dans les taux sans influer sur les recettes des provinces.

Cependant, si les taux actuels d'imposition fédérale devaient être révisés, il pourrait y avoir un impact aux deux extrémités de la structure des tranches marginales d'imposition, à moins que des ajustements ne soient apportés afin de créer la symétrie qui existe actuellement dans le régime fédéral. Par exemple, si des ajustements n'étaient pas apportés à d'autres articles de la loi, l'incorporation de la surtaxe régulière de 5% pourrait entraîner des différences entre le taux d'imposition marginal le plus bas et le taux des crédits non remboursables d'impôt et, en outre, rendre le transfert des crédits plus difficile. Aussi, l'incorporation de la surtaxe de 5% sur les revenus élevés pourrait entraîner des différences entre le taux d'imposition marginal le plus élevé et le taux du crédit d'étalement du revenu.

Il convient de souligner que les deux surtaxes sont actuellement calculées en fonction de l'impôt fédéral de base, c'est-à-dire le montant de l'impôt fédéral déduction faite des crédits d'impôt non remboursables, crédit d'impôt pour dividendes, crédit d'impôt pour emploi à l'étranger et report de l'impôt minimum de remplacement (IMR). Si les surtaxes étaient incorporées dans la structure des taux d'imposition en majorant tout simplement les taux actuels de 5% (de 10% pour les tranches d'imposition supérieures), les contribuables qui réclament l'un des crédits susmentionnés subiraient automatiquement une augmentation d'impôt.

Par exemple, en supposant que les surtaxes fédérales aient été incorporées dans la structure des tranches d'imposition de 1991 sans ajustements, voici ce que seraient les anciennes et les nouvelles tranches d'imposition :

Anciennes (taux de base, avant surtaxes)

28 785 $ ou moins			17%	
28 785 $ ou plus	4 893 $	+	26% sur la prochaine tranche de	28 785 $
57 570 $ ou plus	12 377 $	+	29% sur le reste	

Nouvelles (taux comprenant les surtaxes, avant arrondissement)

28 785 $ ou moins			17,85%	
28 785 $ ou plus	5 138 $	+	27,30% sur la prochaine tranche de	26 967 $
55 752 $ ou plus	12 500 $	+	28,60% sur la prochaine tranche de	1 818 $
57 570 $ ou plus	13 020 $	+	31,90% sur le reste	

L'incorporation des surtaxes dans les tranches d'imposition accroîtrait également l'abattement du Québec remboursable.

La question de savoir si le gouvernement fédéral devrait choisir d'incorporer les surtaxes dans les taux de base est bien entendu une question distincte : l'examen ci-dessus relève tout simplement les questions que comporte un tel changement.

4 Préoccupations des provinces

Dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu, on peut identifier six questions distinctes à étudier :

- La symétrie du taux d'imposition le plus bas avec d'autres dispositions de la loi
- Le niveau de la première tranche d'imposition
- La nécessité de maintenir les réductions d'impôt provincial
- Les surtaxes autres que les surtaxes sur le revenu net ou le revenu imposable
- Les surtaxes sur le revenu net ou le revenu imposable
- Le taux d'imposition le plus élevé et le niveau de la tranche d'imposition marginale la plus élevée.

4A Symétrie du taux d'imposition le plus bas avec d'autres dispositions de la loi

Dans le cadre du régime actuel, le taux d'imposition fédéral le plus bas et, en conséquence, le taux d'imposition provincial le plus bas sont un dénominateur commun dans quelques calculs. Les avantages que confère l'uniformité entre ces mesures fiscales (le taux d'imposition, le taux des crédits non remboursables) semblent avoir été largement acceptés. Cette symétrie, même en vertu du régime proposé d'impôt basé sur le revenu, devrait être maintenue au niveau provincial en raison de ses avantages importants.

Cependant, si aucune contrainte n'était imposée, la situation dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu pourrait être assez différente, étant donné que les provinces pourraient vouloir utiliser leur nouvelle marge de manoeuvre pour ajuster leurs tranches et leur taux d'imposition. Elles pourraient plus particulièrement remplacer les réductions d'impôt accordées aux contribuables à faible revenu par une première tranche d'imposition relativement étroite assortie d'un taux d'imposition très faible ou peut-être de zéro. L'exemple qui suit montre les difficultés que pose l'utilisation d'un taux d'imposition pour la tranche d'imposition la plus basse qui est différent, par exemple, du taux des crédits d'impôt non remboursables.

Exemple :

> En supposant un taux d'imposition provincial de 4% pour la tranche d'imposition la plus basse et en supposant un taux des crédits d'impôts provinciaux non remboursables de 8%, un montant de 6 280 $ (le montant personnel de base pour 1991) éliminerait les impôts au niveau provincial sur un montant de 12 560 $ de revenu imposable (pourvu que la première tranche d'imposition soit assez large), tandis qu'au niveau fédéral l'impôt devrait être payé.

Cette différence dans le niveau de protection du revenu imposable est en réalité la même que celle qu'offrent les réductions provinciales actuelles. Cependant, le régime d'impôt basé sur le revenu fait ressortir les différences et, partant, pourrait ajouter un élément de confusion dans l'esprit des contribuables.

Ce qui est encore beaucoup plus important, le passage d'un régime d'imposition provincial basé sur un impôt sur l'impôt et des réductions d'impôt provincial distinctes à un régime provincial fondé sur l'impôt basé sur le revenu mais assorti de tranches et de taux d'imposition provinciale nouveaux et différents aurait tendance à entraîner des résultats inappropriés en ce qui concerne le transfert des crédits d'un contribuable à un autre. Si le transfert des montants «inutilisés» par un contribuable à un contribuable lié continue d'être fondé sur les critères actuellement déterminés par le gouvernement fédéral en ce qui concerne la transférabilité, on obtiendrait des résultats nettement inappropriés, en permettant par exemple que deux contribuables liés bénéficient de la même déduction (l'utilisant en fait deux fois) ou dans d'autres situations en empêchant l'un ou l'autre des deux contribuables liés de réclamer un avantage à l'égard d'un crédit par ailleurs admissible. Cette situation se pose parce que les critères fédéraux concernant la transférabilité sont en général fondés sur le calcul d'un montant qu'un contribuable n'a pas besoin d'«utiliser» pour réduire à zéro son revenu imposable, et qu'il peut ensuite transférer à un contribuable lié. Si les provinces utilisaient des tranches et des taux d'imposition différents, particulièrement au bas de l'échelle des revenus, comme il a déjà été expliqué pour les impôts sur le revenu du Québec, le montant exact qu'un contribuable n'a pas besoin d'«utiliser» exige un calcul distinct et plus complexe de l'obligation fiscale de ce contribuable, et de plus le point mort exact -- le point auquel un contribuable n'a pas à utiliser une déduction aux fins de l'impôt provincial -- sera différent du point auquel il n'a pas à utiliser la déduction aux fins de l'impôt fédéral. Si les montants transférables au niveau provincial sont calculés de la bonne façon, de nombreux éléments seront ajoutés aux calculs dans les déclarations, ce qui aura de graves conséquences parce que les contribuables les plus touchés seront ceux qui ont les revenus les plus faibles.

En conséquence, le passage du régime actuel à un régime provincial, assorti de taux et de tranches d'imposition différents et particulièrement de variations des tranches et des taux au bas de l'échelle des revenus, peut très probablement entraîner soit une augmentation substantielle de la complexité des déclarations, soit l'utilisation de montants inappropriés de crédit transférables.

4B Niveau de la première tranche d'imposition

Le calcul des crédits d'impôt non remboursables transférables pourrait aussi être extrêmement difficile en raison des tranches d'imposition provinciale additionnelles et des différences entre les taux d'imposition applicables à ces tranches et le taux des crédits d'impôt non remboursables. Ces problèmes sont examinés ci-dessus dans le contexte du régime qui existe actuellement au Québec.

Une première tranche d'imposition relativement large réunie à un taux d'imposition égal au taux des crédits d'impôt personnels simplifie les calculs des transferts de crédits d'impôt. Même si le gouvernement fédéral pouvait imposer des contraintes en maintenant une tranche d'imposition large en vertu du nouveau régime, il se peut bien que les provinces jugent une telle contrainte difficile à accepter, compte tenu de leurs objectifs.

4C Nécessité de maintenir les réductions d'impôt provincial en faveur des familles

La notion des réductions d'impôt basées sur la situation familiale, présentée comme objectif par certaines provinces, pourrait quand même ne pas être intégrée par les provinces directement au régime à moins que -- ce qui est improbable -- le gouvernement fédéral modifie la notion de fiscalité des particuliers en adoptant une déclaration conjointe. En conséquence, certaines provinces pourraient souhaiter conserver leurs réductions spéciales dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu.

Comme il a déjà été souligné, l'intégration des réductions d'impôt provincial en faveur des contribuables à faible revenu dans une nouvelle structure de tranches d'imposition provinciale entraînerait des problèmes de calcul des transferts de crédits entre conjoints et entre personnes à charge et parents. Les réductions d'impôt en faveur des contribuables à faible revenu, si elles ne sont pas maintenues, pourraient être remplacées par des crédits accrus d'impôt non remboursables (par exemple, des augmentations des crédits d'impôt de base, des crédits de personnes à charge, des crédits pour handicapés, etc., devraient en théorie être accordées au Manitoba si cette province désire maintenir la même incidence fiscale, étant donné que la réduction d'impôt actuelle accordée par cette province est fondée sur l'admissibilité à ces crédits.) Le problème que pose cette option est que ces

crédits seraient accordés à tous les contribuables, et non seulement aux contribuables à faible revenu.

4D Surtaxes, autres que les surtaxes sur le revenu net ou le revenu imposable

Les surtaxes qu'imposent actuellement les provinces pourraient être remplacées et seraient probablement remplacées par des révisions des taux d'imposition provinciale dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu. Cette mesure aurait un impact sur le crédit d'étalement du revenu, étant donné que les provinces se sont engagées à permettre un tel crédit à leur taux d'imposition marginal le plus élevé (voir la section portant sur les «Reports»). Plusieurs provinces tiennent compte du crédit d'étalement du revenu dans le calcul des surtaxes provinciales tandis que d'autres provinces n'en tiennent pas compte. Le remplacement des surtaxes par de nouvelles tranches d'imposition élimine une telle option.

De plus, les surtaxes actuelles sont fondées sur l'impôt provincial qui, à son tour, est fondé sur l'impôt fédéral de base, déduction faite des crédits d'impôt non remboursables du crédit d'impôt pour dividendes, du report de l'IMR et du crédit d'impôt pour emploi à l'étranger. L'établissement de nouveaux taux d'imposition afin de remplacer les surtaxes ne tiendrait plus compte de ces crédits. Cette mesure aurait le même effet que l'intégration de la surtaxe fédérale et nécessiterait une attention spéciale.

4E Surtaxes sur le revenu net ou le revenu imposable

Trois provinces ont instauré en 1987-1988 des surtaxes sur le revenu net ou le revenu imposable, que l'on appelle des impôts uniformes. Ces surtaxes représentent le premier pas des provinces vers un régime d'impôt basé sur le revenu. L'adoption d'un régime complet d'impôt basé sur le revenu exigerait l'intégration de ces surtaxes dans la structure des tranches d'imposition. Il semble probable que l'adoption d'un régime d'impôt basé sur le revenu serait accompagnée de l'élimination des «impôts uniformes», dans les trois provinces de l'Ouest qui appliquent à l'heure actuelle de tels impôts. Cette intégration, dans la première tranche d'imposition, pourrait entraîner un taux d'imposition supérieur au taux utilisé pour calculer les crédits d'impôt personnels offerts par les provinces dans le cadre du régime actuel. Si, par contre, les impôts uniformes étaient maintenus, le calcul des crédits d'impôt non remboursables transférables serait extrêmement difficile.

4F Taux d'imposition le plus élevé et niveau de la tranche d'imposition marginale la plus élevée

L'établissement d'une tranche et d'un taux d'impôt provincial supérieur à la tranche et (ou) au taux actuel le plus élevé pour quelque raison que ce soit a un impact sur le taux du crédit d'étalement du revenu. L'établissement d'une tranche d'imposition (et d'un taux) incorporant les surtaxes appliquées aux revenus élevés pourrait entraîner des économies d'impôt imprévues pour les contribuables qui disposent encore de montants étalés.

5 Conclusion

Les principes adoptés au sein du régime fédéral, c'est-à-dire que le taux d'imposition sur la tranche d'imposition la plus basse est utilisé comme dénominateur commun à certains calculs et que la première tranche d'imposition est assez large pour éviter les problèmes de calcul du transfert des crédits d'impôt personnels, comportent des avantages pour les contribuables, en termes de simplicité des calculs et d'équité. Il s'agit donc là d'avantages importants liés au maintien du régime aux niveaux fédéral et provincial.

Le remplacement des réductions d'impôt provincial par des tranches d'imposition nouvelles et différentes applicables aux contribuables à faible revenu pourrait entraîner des résultats soit inappropriés, soit injustes, ou des calculs sensiblement plus complexes que ceux qui sont exigés dans le cadre du régime actuel. Le remplacement des réductions d'impôt par des crédits d'impôt personnel améliorés peut ne pas être une meilleure solution.

L'intégration des surtaxes provinciales dans la structure des tranches d'imposition provinciale doit tenir compte du fait que ces taux d'imposition s'appliqueraient avant déduction de plusieurs crédits souvent réclamés, tandis que les surtaxes sont actuellement basées sur un montant «net des crédits». Si aucun ajustement n'était apporté, l'intégration entraînerait d'importantes augmentations d'impôt pour de nombreux contribuables. Les contribuables pourraient considérer une telle situation comme injuste (qu'elle soit intentionnelle ou non).

VI Crédits non remboursables et transferts de crédits

1 Contexte

Avant 1988, des exemptions personnelles étaient accordées aux contribuables sous la forme de déductions pour calculer le revenu imposable. Dans le cadre de la réforme fiscale de 1988, ces exemptions ont été remplacées par des crédits d'impôt déductibles de l'impôt fédéral pour déterminer l'impôt fédéral de base. Les provinces ont automatiquement suivi cette initiative fédérale, leur impôt provincial étant basé sur un impôt fédéral qui reflétait l'élimination des déductions du revenu relatives aux exemptions personnelles, aux cotisations du RPC/RRQ et à d'autres montants, et l'établissement de crédits fédéraux pour de tels éléments. C'est cette modification de la loi qui permet maintenant aux provinces de proposer notamment que ces crédits non remboursables soient utilisés pour réaliser des objectifs socio-économiques provinciaux.

Dans le régime d'impôt basé sur le revenu proposé par les provinces et décrit à l'annexe B du document Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers, la position fondamentale des provinces est d'abord qu'un niveau de soutien minimum des crédits fédéraux serait maintenu en vertu d'un régime d'impôt basé sur le revenu. Le minimum proposé est de 40%, c'est-à-dire que les provinces qui sont d'accord accorderaient un crédit provincial non remboursable représentant 40% du crédit fédéral.

Ce crédit provincial minimum comprend deux facteurs qui pourraient varier : 1) le montant absolu de la valeur du crédit (c'est-à-dire que si le montant personnel de base est de 6 000 $ pour l'impôt fédéral, ce montant sera-t-il aussi accepté par les provinces?); 2) le taux de crédit d'impôt qui est appliqué (le taux fédéral est de 17%, et pour maintenir le même résultat qu'en vertu du régime d'impôt sur l'impôt, le facteur provincial sera égal à 17% multiplié par le taux d'imposition provincial utilisé dans ce système, par exemple l'Ontario, avec un taux d'imposition actuel de 53%, aurait un taux de crédit de 9%). Le niveau minimum de soutien de 40% proposé par les provinces ne donnerait toutefois lieu qu'à un crédit d'impôt de 6,8% en Ontario, ce qui est beaucoup moins que le taux actuel de 9%.

En proposant un niveau de soutien minimum de seulement 40%, les provinces permettent une réduction de l'un des deux facteurs que nous venons de mentionner et, par conséquent, toutes choses étant égales par

ailleurs, une augmentation appréciable des impôts provinciaux par le moyen de crédits plus faibles pour les exemptions personnelles et les facteurs connexes.

Deuxièmement, toujours selon la proposition, en plus du niveau de soutien de base, les provinces pourraient accroître leur soutien en adoptant des crédits d'impôt additionnels pour des fins provinciales dans six domaines déterminés :

- personnel de base;
- conjoint (et équivalent marié);
- enfants à charge;
- âge;
- invalidité;
- autres personnes à charge

Il n'est pas tout à fait évident que ces montants, tels que proposés, sont censés être de nouveaux crédits distincts ou des augmentations de la valeur des crédits fédéraux existants.

Certaines provinces ont par la suite laissé entendre qu'elles ont l'intention d'appliquer un facteur (pas inférieur à un) aux valeurs établies par l'administration fédérale en vue de déterminer la base de leur crédit, puis d'additionner les montants ainsi obtenus et d'y appliquer leur taux de crédit. Le taux de crédit provincial serait établi à un pourcentage qui traduirait le taux provincial antérieur d'impôt basé sur l'impôt. Cette proposition n'entraînerait ni une réduction du soutien provincial sous la forme de crédits remboursables, ni l'accroissement des recettes des provinces. (De l'avis du comité, il est difficile de dire si ces provinces ont l'intention de limiter la fourchette des valeurs fédérales.)

2 La fiscalité des familles

Comme l'impôt canadien est basé sur le revenu des particuliers au moyen de taux marginaux par paliers et de crédits d'impôt personnels non remboursables, le fardeau fiscal des familles dépend du nombre de personnes ayant un revenu, ou soutiens économiques. Un document de la Saskatchewan («A dialogue on Saskatchewan income tax reform») fait état d'un biais apparent défavorable aux familles à un seul soutien économique

dans le système actuel, biais qui n'est pas corrigé par les règles fiscales actuelles au niveau fédéral ni, dans de nombreux cas, au niveau provincial.

En partie pour corriger au niveau provincial ce biais apparent et en partie pour des raisons politiques, plusieurs provinces ont adopté des réductions de l'impôt de la famille dans les quelques dernières années. Si le régime proposé d'impôt basé sur le revenu devait se concrétiser, il faudrait encore d'autres mesures pour apporter une solution provinciale au problème apparent dans toutes les provinces. Les problèmes entourant le concept de fiscalité de la famille semblent préoccuper plusieurs provinces, de nombreux Canadiens et même l'administration fédérale; toutefois, si on en juge par le nombre de mesures fiscales visant à empêcher les transferts de revenus entre conjoints, la perception du «problème» est assez variée.

Il semble clair que les provinces qui se préoccupent du problème continueront à ressentir le besoin d'ajouter à la complexité du régime fiscal (au moyen de mesures supplémentaires) et étireront donc aussi les limites de faisabilité des Accords de perception fiscale. Toutefois, l'adoption d'une approche de revenu familial total par l'administration fédérale et (ou) provinciale soulèverait de nombreuses autres questions graves, y compris une importante complexité administrative, des taux marginaux plus élevés pour les titulaires d'un deuxième revenu et, dans certains cas, un biais défavorable aux contribuables célibataires. Une telle approche a peu de chances d'être activement envisagée au Canada dans un avenir proche et l'examen d'une telle possibilité dépasse de beaucoup le mandat du présent comité.

3 Préoccupations des provinces

Dans un régime d'impôt basé sur le revenu, nous estimons qu'il faudrait considérer huit dossiers provinciaux :

- la définition des crédits d'impôt personnels
- les crédits d'impôt personnels qui comportent des seuils de revenu;
- le taux des crédits d'impôt personnels;
- les transferts de crédits d'impôt personnels au conjoint et (ou) à des soutiens;
- les autres crédits d'impôt non remboursables;
- les déclarations à des administrations multiples;
- l'impact sur la libre circulation des ressources entre les provinces;

- la comparaison avec la Loi sur les impôts du Québec.

3A Définition des crédits d'impôt personnels

Les crédits d'impôt personnels non remboursables sont actuellement des montants définis par l'administration fédérale, tant pour ce qui est du montant du crédit que des seuils pertinents. L'adoption d'un régime d'impôt basé sur le revenu, selon les propositions des provinces contenues dans Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers[5], ne donnerait pas lieu à la modification par les provinces de paramètres comme les seuils de revenu utilisés dans le calcul des crédits d'impôt pour personne à charge. Certaines provinces ont indiqué qu'elles accorderaient de nouveaux crédits additionnels, tandis que d'autres ont indiqué qu'elles accroîtraient certains crédits existants.

3B Crédits d'impôt personnels comportant des seuils de revenu

Les provinces ont proposé à la page 50 du document intitulé Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers qu'elles aient le droit d'offrir des suppléments à plusieurs montants de crédit d'impôt personnels fédéraux. Toutefois, le concept d'un supplément à certains crédits fédéraux ne s'intègre pas très bien au système actuel dans le cas de crédits qui comportent des seuils de revenu, étant donné qu'un dollar de revenu au-delà du seuil pourrait alors entraîner le retrait de plus d'un dollar de crédit d'impôt personnel.

Par exemple, supposons qu'une province souhaite améliorer (par un supplément) le crédit aux personnes à charge qui est de 69 $ au niveau fédéral (soit 17% de 406 $) afin d'en faire un crédit de 345 $ au niveau provincial (un supplément de 400% au niveau provincial mais ne représentant encore qu'environ 70% du crédit d'impôt accordé effectivement au Québec pour la première personne à charge).

Chaque dollar additionnel de revenu gagné par une personne à charge au-delà du seuil (2 616 $ en 1991) donnerait alors lieu, si les seuils de revenu fédéraux sont encore utilisés, à une réduction de 0,17 $ du crédit

---

[5] Voir l'annexe B du document Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers.

d'impôt pour personne à charge au niveau fédéral et entraînerait aussi une réduction de 0,85 $ du crédit d'impôt pour personne à charge au niveau provincial. Le résultat est étonnant : chaque dollar de revenu gagné par une personne à charge au-delà du seuil fixé au niveau fédéral entraînerait une diminution totale de 1,02 $ de crédit d'impôt personnel. Cette situation découragerait donc les jeunes Canadiens de se trouver un emploi d'été ou un autre emploi.

Si les provinces veulent offrir des montants personnels non remboursables qui diffèrent de ceux qui sont établis au niveau fédéral, elles devraient pouvoir modifier le montant personnel et le seuil de revenu de tout crédit d'impôt personnel afin d'obtenir des résultats rationnels qui ne pénalisent pas de façon arbitraire les contribuables. Toutefois, le fait de permettre des seuils de revenu différents pour les fins de l'impôt provincial et de l'impôt fédéral accroîtra de façon importante la longueur et la complexité des déclarations, parce qu'il faudra alors calculer de façon distincte les déductions des personnes à charge aux niveaux fédéral et provincial. Une bonne partie de cette complexité sera à nouveau supportée par les personnes à faible revenu.

3C Taux des crédits d'impôt personnels

Comme nous en avons parlé abondamment dans la section précédente du présent rapport et aussi dans la section sur l'impôt minimum de remplacement, il faudrait maintenir au niveau provincial le principe fédéral d'utiliser le taux marginal le plus faible comme dénominateur commun pour certains calculs, y compris le taux des crédits d'impôt non remboursables, afin de simplifier les calculs fiscaux en général et d'éviter des complications inutiles en matière de calcul des crédits transférables à un conjoint ou à un soutien. Toutefois, nous notons encore une fois qu'une partie de la volonté des provinces d'accroître la flexibilité est associée au souhait d'utiliser des tranches à taux multiples, et si de telles mesures sont adoptées, il y aura à nouveau un arbitrage difficile entre la nouvelle complexité et une solution plus simple avec des résultats qui pourraient être injustes.

3D Transfert de crédits d'impôt personnels au conjoint et (ou) à des soutiens

Comme nous l'avons déjà mentionné, le calcul des crédits à transférer à un conjoint ou à un soutien serait plus difficile si le taux du crédit d'impôt était différent du taux de la tranche d'impôt la plus basse, étant donné qu'on ne pourrait plus faire le calcul sur la base du revenu imposable, mais qu'il faudrait plutôt le faire sur la base des impôts à payer.

Les provinces ont souligné de fait qu'elles souhaitaient offrir des suppléments à des crédits d'impôt définis par l'administration fédérale, notamment plusieurs crédits transférables. Tout supplément de ce genre à un crédit transférable compliquerait inutilement les calculs de transfert et, par conséquent, il faudrait que l'administration fédérale détermine si un tel supplément serait acceptable.

3E Autres crédits d'impôt provincial non remboursables

Les crédits d'impôt provinciaux, comme les crédits d'impôt pour régimes d'épargne-actions, resteraient vraisemblablement inchangés dans un régime d'impôt basé sur le revenu. Ces crédits d'impôt visent des objectifs socio-économiques provinciaux.

3F Déclarations à des administrations multiples

Le fait de permettre aux provinces de modifier les montants de crédits d'impôt personnels et les seuils de revenu provinciaux rendrait encore plus difficile la production de déclarations à des administrations multiples, étant donné que le même crédit d'impôt pourrait avoir des valeurs différentes d'une province à l'autre, comme dans le cas des crédits d'impôt pour personne à charge :

- le taux pourrait être différent;
- le montant de base pourrait être différent;
- le seuil de revenu pourrait être différent.

Dans le cas de crédits transférables, le taux du crédit d'impôt pourrait être différent du taux d'imposition, ce qui entraînerait des calculs plus difficiles dans chacune des provinces.

Les déclarations à des administrations multiples sont un domaine où l'adoption de l'impôt basé sur le revenu pourrait avoir des résultats totalement inattendus si le taux de la tranche d'imposition différait du taux des crédits d'impôt non remboursables.

Par exemple, supposons qu'un contribuable marié avec deux personnes à charge ait gagné un revenu de cinq établissements stables dans cinq provinces différentes (par exemple, un spécialiste travaillant pour une entreprise nationale). Bien que le conjoint et les personnes à charge n'aient pas besoin de remplir plus d'une déclaration chacun pour établir leur propre impôt à payer, le contribuable pourrait avoir à calculer des déclarations de revenus pour le conjoint et les personnes à charge dans chacune des cinq provinces afin de déterminer les montants transférables dans chaque province. Dans cette situation, le contribuable pourrait avoir à calculer au total 20 déclarations d'impôt provincial (cinq pour chaque membre de la famille).

3G Impact sur la libre circulation des ressources entre les provinces

Un scénario où les crédits d'impôt, les taux de crédits d'impôt et les taux d'imposition pourraient varier d'une province à l'autre est comparable à la situation existante selon laquelle les provinces qui ont des taux d'imposition plus faibles pourraient sembler plus attrayantes aux contribuables. Le fait de déménager d'une province à une autre pour les seules considérations fiscales ne justifierait pas encore les coûts d'un tel déménagement pour le Canadien moyen, tant du point de vue monétaire que non monétaire. Toutefois, la fiscalité pourrait avoir une influence mineure sur les migrations interprovinciales ainsi que sur la détermination du lieu de la résidence des contribuables qui considèrent avoir une certaine marge de manoeuvre dans la détermination de la province où ils habitent.

3H Comparaison avec la Loi sur les impôts du Québec

La Loi sur les impôts du Québec prévoit des crédits d'impôt à un taux autre que le taux d'imposition appliqué à la tranche d'impôt la plus basse. Par exemple, le montant personnel de base de 1991, 5 530 $, converti en un crédit de 1 106 $ (en utilisant le taux prescrit de 20%), ce qui permet d'annuler les impôts sur un montant de 6 912,50 $ (la plus faible tranche d'imposition au Québec est de 0 à 7 000 $, à un taux de 16%).

Si le montant de base était légèrement plus élevé (c'est-à-dire plus de 5 600 $), le calcul serait encore plus complexe, car il toucherait plus d'une tranche d'imposition.

Si un transfert de crédits s'applique dans la déclaration du Québec, le calcul semble quelque peu plus difficile qu'il l'est actuellement au niveau fédéral. Il faut des calculs additionnels pour déterminer le montant transférable pour les fins du Québec.

4 Conclusion

Il serait bon que la base des crédits d'impôt personnels non remboursables continue d'être définie au niveau fédéral, sans variation substantielle d'une province à l'autre. De plus, même s'il serait souhaitable de permettre aux provinces de varier la valeur des montants personnels et le taux utilisé pour convertir de tels montants en crédits d'impôt personnels, la valeur de ceux-ci à l'échelon provincial ne devrait pas être inférieure à celle qu'ils ont dans le cadre du présent système, de manière à garantir le maintien du niveau de soutien apporté actuellement par les provinces.

Afin d'éviter des résultats potentiellement peu appropriés et injustes, on pourrait permettre aux provinces qui adoptent des pondérations différentes pour les montants personnels provinciaux non remboursables de modifier les seuils de revenu appliqués dans la détermination de certains de ces crédits. Une telle modification des seuils de revenu accroîtrait sensiblement la complexité des calculs de l'impôt pour de nombreux contribuables, mais l'autre solution possible pourrait être un système produisant des résultats inappropriés et injustes.

Une autre question importante à considérer dans un régime d'impôt basé sur le revenu est de déterminer si le principe fédéral d'utiliser un dénominateur commun pour certains calculs (le plus faible taux d'imposition et le taux des crédits d'impôt non remboursables) devrait être maintenu au niveau provincial pour des fins de simplicité et de facilité de calcul. Si on s'éloigne de ce principe, il y aura un arbitrage difficile entre un régime sensiblement plus complexe et un autre qui donne des résultats inappropriés et injustes dont la plus grande partie de l'injustice retomberait sur les contribuables à faible revenu.

Certaines provinces ont reconnu le compromis entre la complexité et l'iniquité dans ce domaine et ont laissé entendre qu'elles accepteraient les iniquités ou apporteraient des ajustements spéciaux afin de les compenser. Cette position suppose que ces iniquités seraient relativement mineures, et qu'il existe déjà des iniquités techniques dans le régime. Ce compromis comparé aux solutions de rechange qui entraînent une importante complexité peut être acceptable lorsque les iniquités produites sont en fait mineures.

Cependant, nous estimons que ce domaine doit être étudié davantage en vue de garantir que les intéressés comprennent bien toutes les incidences des rajustements possibles. Nous nous inquiétons dans une certaine mesure du fait que les provinces n'aient pas eu suffisamment de temps pour examiner l'ampleur des iniquités susceptibles de résulter de la plus grande latitude qui pourrait leur être accordée, et que ces questions puissent en fait être d'importance, ou éventuellement le devenir, et avoir des conséquences néfastes sur les contribuables à faible revenu en particulier.

VII Déductions à la source et acomptes provisionnels

1 Incidences du passage à un régime d'impôt basé sur le revenu

En vertu du régime proposé d'impôt provincial sur le revenu des particuliers basé sur le revenu imposable, il est possible que les tranches d'impôt provinciales différeraient des tranches fédérales et que divers crédits provinciaux qui ne constituent pas un pourcentage fixe des crédits fédéraux doivent être pris en compte dans la détermination de l'impôt à retenir du revenu d'emploi. Cette situation exigera certains changements dans les procédures actuelles de détermination des retenues à la source et des acomptes provisionnels. Par conséquent, selon la mesure dans laquelle une province choisit de rompre avec la structure fédérale de tranches et de crédits d'impôt, les tables ou formules de déduction exactes qui combinent les retenues fédérales et provinciales à tout niveau de revenu donné peuvent devenir impossibles et le recours à des tables distinctes pour les impôts fédéral et provincial peut devenir nécessaire. Les particuliers qui doivent verser des acomptes provisionnels trimestriels peuvent aussi devoir tenir compte davantage des composantes fédérales et provinciales distinctes des impôts à payer.

En outre, le gouvernement fédéral a exprimé fortement le souhait que le nouveau système soit plus «transparent» que l'actuel, en ce sens que les contribuables devraient être plus conscients des niveaux d'imposition respectifs imposés par l'administration provinciale et par l'administration fédérale. On a donc proposé d'indiquer la part de l'impôt total versé aux administrations fédérale et provinciale respectivement pour chaque chèque de paye reçu par le salarié, chaque acompte provisionnel, le feuillet T4 annuel émis aux salariés, la déclaration de revenus elle-même et l'obligation ultime du contribuable de verser un solde final ou son droit à recevoir un remboursement pour le trop-payé.

Certaines provinces ont proposé d'utiliser des approches approximatives pour calculer les retenues d'impôt et les acomptes provisionnels afin de produire un montant unique fédéral-provincial combiné pour les retenues et les acomptes provisionnels. Dans la mesure où les provinces fondent leur impôt à payer sur des critères différents de ceux utilisés dans le régime fédéral, la composante provinciale d'une telle retenue combinée ne peut pas être très précise. On soutient toutefois qu'à la fin de l'année d'imposition, le contribuable n'aura à supporter que le montant approprié d'impôt provincial

tel que déterminé dans sa déclaration et que si ce montant diffère de la part provinciale implicite des retenues ou des acomptes provisionnels, tout paiement en trop ou insuffisant serait corrigé au moment de remplir la déclaration.

Lorsque les différences entre la base de l'impôt provincial et celle de l'impôt fédéral sont relativement mineures, cette approche a un mérite pratique. Toutefois, dans la mesure où les provinces introduisent dans leurs calculs de l'impôt des variations importantes par rapport aux calculs fédéraux, l'utilisation de retenues et d'acomptes provisionnels combinés «approximatifs» peut fort bien donner lieu à d'importants excédents ou déficits des retenues (ou des acomptes provisionnels) d'impôt provincial. Ce résultat semble généralement peu souhaitable, car il pourrait par exemple empêcher des contribuables à faible revenu de profiter, au moyen de retenues plus faibles, de crédits provinciaux liés à la famille, et pourrait faire en sorte que d'autres contribuables se voient retenir des sommes insuffisantes pour l'impôt provincial au cours de l'année et aient à faire d'importants versements au moment de leur déclaration. (L'expérience semble indiquer que le fait de percevoir de tels soldes des contribuables entraînerait pour Revenu Canada des coûts additionnels par rapport à un régime où l'impôt déduit équivaut en gros à l'impôt à payer.)

Tant pour des raisons d'équité envers les contribuables que d'efficience administrative, il faudrait que les retenues et les acomptes provisionnels correspondent de près à l'impôt que les contribuables doivent effectivement payer.

2 Séparation complète

Si le principe de transparence devait être appliqué intégralement, les employeurs devraient distinguer dans leurs dossiers et sur les fiches de paye des employés l'impôt provincial et l'impôt fédéral retenu du salaire de chacun; ces montants figureraient séparément sur les formulaires de versement à Revenu Canada et sur les feuillets T4 remis aux salariés après la fin de l'année; les personnes qui versent des acomptes provisionnels devraient indiquer de façon distincte un acompte d'impôt provincial et un acompte d'impôt fédéral; enfin, tous les contribuables devraient tenir compte de ces renseignements afin de calculer de façon distincte sur leurs déclarations de revenus annuelles le montant net, le cas échéant, qu'ils doivent à l'administration fédérale et à l'administration provinciale et tout montant net

que doivent leur rembourser l'administration fédérale, l'administration provinciale ou les deux.

Les coûts d'une séparation aussi totale, particulièrement pour les employeurs, pourraient être importants. Les PME, en particulier, pourraient trouver lourdes les obligations comptables additionnelles. Les problèmes administratifs se multiplieraient aussi pour Revenu Canada, qui devrait comptabiliser de façon distincte les paiements de l'impôt provincial et de l'impôt fédéral. Les personnes qui versent des acomptes provisionnels risqueraient d'avoir fait des paiements excédentaires d'impôt à une administration, sans recevoir d'intérêt, tout en faisant des paiements insuffisants d'impôt à l'autre administration, ce qui entraînerait pour eux des frais d'intérêt non déductibles. Pour éviter les coûts d'observation et les irritants inutiles aux contribuables, il semble donc souhaitable de combiner les impôts, les crédits remboursables et les versements d'acomptes provisionnels fédéraux et provinciaux en une somme unique représentant l'impôt net à payer ou le remboursement net, comme c'est le cas actuellement.

Bien qu'en principe une plus grande transparence soit souhaitable, la possibilité de rendre conscients des fardeaux relatifs de l'impôt sur le revenu fédéral et provincial les contribuables qui ne sont pas familiers avec la fiscalité comporte des limites pratiques. Ceux qui ne préparent pas leur propre déclaration peuvent ne jamais le savoir; par ailleurs, pour nombre de ceux qui les préparent, les divers éléments de la déclaration, y compris les impôts fédéral et provincial à payer, ne sont que des étapes mathématiques pour déterminer le résultat final de l'impôt à payer ou du remboursement combiné net. L'élément de transparence le plus important à l'égard des contribuables qui s'intéressent à la question consiste à faire apparaître distinctement dans la déclaration de revenus les fardeaux d'imposition totaux fédéral et provincial.

Le fait d'indiquer séparément sur les fiches de paye le montant des retenues d'impôt fédéral et provincial contribuerait aussi à informer les contribuables des impôts qu'ils doivent verser à chaque administration, bien que le montant effectif de l'impôt fédéral et provincial serait sujet aux corrections de fin d'année qui n'influent pas sur les retenues.

L'un des principaux progrès en matière de transparence peut provenir de la structure même du régime proposé dans la mesure où les changements des

taux d'imposition provinciaux ne découleront que de changements budgétaires provinciaux et non plus automatiquement des changements de taux fédéraux.

3 Compromis

En tenant compte des aspects souvent contradictoires tels l'aspect pratique, les coûts et la transparence, nous recommandons l'approche suivante :

- Sauf lorsque l'administration fédérale et une province conviennent que les variations provinciales par rapport au régime fédéral sont suffisamment faibles pour permettre l'utilisation de tables de retenues combinées avec une précision raisonnable, des tables de retenues fédérales et provinciales distinctes seraient remises aux employeurs et ceux-ci recevraient de leurs salariés le formulaire TD1 en matière d'impôt fédéral et un formulaire équivalent en matière d'impôt provincial. L'employeur déterminerait alors pour chaque salarié, au début du nouvel accord et par la suite lorsqu'il y aurait un changement pertinent de la rémunération, des taux des crédits ou d'imposition ou encore de la situation de famille, le montant à retenir pour l'impôt fédéral et l'impôt provincial respectivement et conserverait ce calcul en cas de vérification par Revenu Canada. Comme ces renseignements se trouveraient dans les dossiers de l'employeur, celui-ci serait libre, au moyen des fiches de paye ou par d'autres moyens, d'aviser les salariés de la part de la retenue visant l'impôt fédéral et de la part visant l'impôt provincial. Pour les fins des déclarations à Revenu Canada, seul le montant combiné serait pris en compte. Par conséquent, il ne serait pas nécessaire, sur les formulaires de versement à Revenu Canada ou sur les feuillets T4, de répartir les montants retenus en un élément fédéral et un élément provincial.

- De même, le cas échéant, il y aurait des guides fédéral et provincial distincts pour le calcul des acomptes provisionnels trimestriels fédéraux et provinciaux, mais le formulaire de versement ne prévoirait qu'un montant combiné et Revenu Canada n'aurait pas à tenir compte de façon distincte de la part fédérale et de la part provinciale.

- Dans les déclarations, des cases distinctes ou des colonnes parallèles permettraient le calcul distinct de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial après déduction de tous les crédits, tant remboursables que non

remboursables, mais avant la prise en compte des paiements sous forme de retenues ou d'acomptes provisionnels. Les crédits remboursables peuvent donner lieu à un solde négatif de l'un ou l'autre de ces calculs ou des deux. L'étape suivante consisterait à combiner ces soldes fédéral et provincial en un chiffre unique et à déduire ensuite les versements totaux, y compris les paiements en trop au Régime de pensions du Canada ou à l'assurance-chômage, pour déterminer un chiffre unique d'impôt à payer ou de remboursement total net.

Il faudrait pour cela un arrangement quelque peu différent de celui qui est illustré à la page 52 ou à la page 54 du document Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cet arrangement ferait ressortir le plus possible les calculs distincts pour l'impôt fédéral et l'impôt provincial sans imposer aux contribuables le fardeau inutile d'indiquer de façon distincte les montants qu'ils doivent à l'administration fédérale et à l'administration provinciale ou que celles-ci leur doivent. Une telle façon de faire minimiserait aussi les frais d'observation et d'administration, tant pour les administrations fiscales que pour les contribuables.

- Les versements anticipés de l'administration fédérale aux administrations provinciales représentant les recettes de l'impôt sur le revenu de ces dernières pour une année seraient basés, comme maintenant, sur les recettes fiscales estimées pour l'année. Le règlement final serait encore basé sur le montant effectif d'impôt provincial sur le revenu des particuliers pour l'année tel qu'ultimement évalué par Revenu Canada. Par conséquent, le système de détermination du calendrier et du montant des recettes provinciales demeurerait inchangé.

Nous reconnaissons que même ce compromis imposera des coûts additionnels aux employeurs, particulièrement aux PME, mais nous ne voyons aucun moyen de les éviter dans une situation où les provinces utilisent de façon importante la souplesse qu'elles souhaitent.

VIII Crédit d'impôt pour dividendes

1 Les raisons et orientations du crédit d'impôt pour dividendes

L'intégration des impôts des sociétés et des particuliers par le mécanisme du crédit d'impôt pour dividendes est un élément structurel clé du régime fiscal canadien. Dans un régime totalement intégré, les particuliers paient le même montant d'impôt, que le revenu soit gagné directement, ou par une société qui le distribue aux actionnaires sous forme de dividendes. On détermine le niveau de la majoration du dividende effectivement inclus dans le calcul du revenu d'un actionnaire et le crédit qui pourra être déduit dans le calcul de l'impôt fédéral à payer en tenant compte des taux d'imposition des administrations fédérale et provinciales pour les sociétés et les particuliers, afin d'éviter la double imposition du revenu de la société.

L'actuel crédit d'impôt pour dividendes au Canada ne vise toutefois pas à compenser entièrement l'impôt sur le revenu des sociétés. Le crédit est accordé sans égard au niveau d'imposition du revenu sur lequel le dividende est payé ou même du fait que ce revenu ait été touché ou non par l'impôt des sociétés. Pour les dividendes versés par de nombreuses sociétés publiques sur le revenu imposable, l'actionnaire reçoit un crédit qui ne reflète qu'une faible partie de l'impôt des sociétés payé. L'actuel crédit d'impôt pour dividendes est donc dans de nombreux cas simplement une incitation générale pour les Canadiens à investir dans des actions canadiennes, combinée à une prise en compte partielle et imparfaite de l'impôt des sociétés.

Toutefois, avec les niveaux existants de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes, il y a à peu près intégration lorsque le revenu d'entreprise d'une «corporation privée dont le contrôle est canadien» est imposé au taux des petites entreprises ou lorsqu'une société fermée obtient un revenu de placements (imposé en vertu soit de la Partie I, soit de la Partie IV) et a droit à un remboursement au titre de dividendes lorsqu'elle verse des dividendes à ses actionnaires. L'actuelle majoration de 25% du dividende effectivement reçu par l'actionnaire correspond à un taux de l'impôt des sociétés de 20%, et le crédit d'impôt pour dividendes des deux tiers du montant de la majoration présuppose un taux d'imposition provincial des particuliers de 50% du taux fédéral. Le taux d'imposition des sociétés et le taux d'imposition des particuliers varient tous deux d'une province à l'autre,

ce qui donne lieu à une fourchette de variations par rapport à l'intégration parfaite, même au niveau de ces sociétés généralement petites.

Afin d'analyser les options qui s'offrent si les propositions d'impôt basé sur le revenu sont adoptées sous une forme quelconque, nous faisons l'hypothèse que les raisons politiques de l'existence du crédit d'impôt pour dividendes restent valables pour les administrations fédérale et provinciales. Cette hypothèse est indiquée dans des commentaires figurant aux pages 37, 38 et 45 du document Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers.

2 Mécanisme du crédit d'impôt pour dividendes

En vertu du régime actuel, le revenu du particulier est «majoré» d'un pourcentage fixe du dividende effectivement reçu. Le montant ajouté au revenu vise à tenir compte de la somme des impôts fédéral et provincial des sociétés versés sur les profits sur lesquels le dividende a été payé. Le montant inclus dans le revenu du particulier pour un dividende reçu vise donc à représenter, plus ou moins selon le taux d'impôt des sociétés, le revenu de la société avant impôt.

La Loi fédérale de l'impôt sur le revenu (la «loi») accorde aux actionnaires un crédit d'impôt pour dividendes égal aux deux tiers de la majoration. Comme, en vertu des accords fédéraux-provinciaux actuels et du régime de perception de l'impôt, les impôts provinciaux sont calculés en pourcentage de l'impôt fédéral de base, la réduction de l'impôt fédéral entraîne automatiquement une réduction correspondante de l'impôt provincial. Si le taux d'imposition provincial est égal à 50% du taux fédéral, la réduction des impôts provinciaux équivaut au dernier tiers de la majoration.

Comme les taux d'imposition des sociétés au niveau fédéral varient selon le type de revenu gagné, sa source et le type de société qui gagne le revenu, et que les taux d'imposition des sociétés au niveau provincial varient d'une province à l'autre, la majoration n'est pas nécessairement égale à l'impôt des sociétés payé sur les bénéfices sur lesquels sont versés les dividendes. Si le taux combiné d'impôt des sociétés n'est pas le taux de 20% qui est supposé, il y a surintégration ou sous-intégration. Il y a intégration pour le revenu de dividendes des sociétés sujet à l'impôt remboursable imposé en vertu de la Partie IV de la Loi et intégration approximative pour le revenu d'entreprise exploitée activement des sociétés privées sous contrôle canadien qui sont imposées au taux des petites entreprises et pour le revenu de

placements de ces sociétés. Il n'y a même pas intégration approximative dans le cas du revenu d'entreprise exploitée activement qui n'a pas droit à la déduction accordée aux petites entreprises, du revenu d'entreprise et de placements des sociétés qui ne sont pas considérées comme des «corporations privées dont le contrôle est canadien» ou du revenu de dividendes intersociétés imposable en vertu de dispositions autres que la Partie IV de la loi. Une partie de l'impôt des sociétés payé par d'autres sociétés canadiennes imposables est toutefois compensée par le crédit d'impôt pour dividendes, ce qui entraîne une «intégration» partielle et une incitation générale pour les Canadiens à investir dans de telles sociétés.

À cause de variations dans les taux provinciaux d'impôt sur le revenu des particuliers, la réduction des impôts provinciaux pourrait être supérieure ou inférieure au tiers de la majoration qui n'est pas compensé par le crédit d'impôt pour dividendes fédéral. Si le taux provincial d'impôt sur le revenu des particuliers est inférieur à 50% de l'impôt fédéral de base, le crédit d'impôt provincial implicite est inférieur au tiers de la majoration. Si le taux d'imposition provincial est supérieur au taux supposé de 50% de l'impôt fédéral de base, la réduction de l'impôt provincial en découlant est supérieure au tiers de la majoration. Ainsi, les variations des taux provinciaux d'impôt sur le revenu des particuliers contribuent aussi à la surintégration ou à la sous-intégration dans le cadre du régime actuel.

L'objectif d'intégration du crédit d'impôt pour dividendes est encore miné par le fait que les particuliers reçoivent des dividendes et paient de l'impôt dans leur province de résidence, bien que le revenu de la société compensé par le crédit puisse avoir été imposé dans une autre province. Il n'est donc pas possible pour une province de réaliser une parfaite intégration pour ses résidents en fixant ses taux d'imposition des sociétés et des particuliers à des niveaux qui concordent avec les taux fédéraux (par exemple, un taux d'imposition des petites entreprises de 8% et un taux pour les particuliers de 50% de l'impôt fédéral). Il faudrait que toutes les provinces établissent les mêmes taux pour les sociétés ainsi que les mêmes majorations de dividendes et les mêmes crédits d'impôt pour dividendes pour qu'il y ait une intégration parfaite pour les particuliers dans toutes les provinces. Bien entendu, cette contrainte est irréaliste.

3 Questions soulevées par la proposition d'adopter un impôt provincial basé sur le revenu

Parce que le revenu de l'actionnaire tel que calculé en vertu de la loi comprendra le dividende majoré, l'impôt provincial appliqué au revenu imposable fédéral entraînera un impôt sur le montant majoré, qui est plus grand que le montant effectivement reçu par la personne. Sans un crédit d'impôt pour dividendes provincial distinct, le concept du crédit d'impôt pour dividendes perdra une grande partie de ses raisons d'être en matière d'intégration et d'incitation et, en fait, le fardeau fiscal provincial sera manifestement injuste.

Si aucun accord n'est conclu avec les provinces sur l'existence d'un crédit d'impôt pour dividendes et sur le niveau ou la fourchette de niveaux qui serait acceptable, la légère sous-intégration ou surintégration qui existe en vertu du régime actuel, à cause de la diversité des taux d'imposition des sociétés et des particuliers, peut être exacerbée. En outre, une province pourrait utiliser le crédit d'impôt pour dividendes pour accroître les investissements de ses résidents dans certains types de sociétés, en offrant des crédits d'impôt pour dividendes plus importants pour les sociétés établies dans cette province, qui y investissent, qui y procurent de l'emploi ou qui lui apportent d'autres avantages. Les provinces pourraient tenter d'inciter les investisseurs à prendre résidence pour tirer avantage d'un crédit d'impôt pour dividendes amélioré. Bien qu'il y ait peu de chance que les particuliers changent de lieu de résidence simplement pour abaisser leur taux d'imposition sur le revenu de dividendes, le lieu de résidence des fiducies et sociétés est plus facile à déplacer et une amélioration des crédits d'impôt pour dividendes d'une province pourrait offrir des possibilités de planification fiscale et des investissements à de telles entreprises qui déplaceraient leur revenu d'une province à l'autre. En outre, les sociétés pourraient orienter leurs activités financières vers les résidents des provinces où le crédit d'impôt pour dividendes est plus généreux, ce qui aurait pour effet d'influer sur les marchés nationaux des capitaux et sur la circulation des capitaux d'investissement.

4 Options

Dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu, on peut élaborer une myriade d'options pour structurer un crédit d'impôt pour dividendes provincial :

- Entière flexibilité pour les provinces de concevoir leur propre crédit d'impôt pour dividendes. Cette proposition pourrait entraîner des variations importantes des taux d'imposition provinciaux applicables au revenu de dividendes et bouleverser les marchés nationaux des capitaux et les décisions d'investissement, bien qu'en pratique ces résultats négatifs seraient limités par les facteurs suivants :

    - des forces du marché peuvent entraîner une harmonisation volontaire, c'est-à-dire que chaque province voudrait éviter les effets négatifs de la concurrence fiscale;

    - le manque d'harmonisation est incompatible avec l'hypothèse selon laquelle les raisons politiques du crédit d'impôt pour dividendes sont largement acceptées au niveau provincial.

- Accord par les provinces pour établir un crédit d'impôt provincial à un taux qui représente une proportion fixe du crédit d'impôt pour dividendes fédéral. La proposition provinciale énoncée dans le document provincial (annexe B du document Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers) suggère que les provinces adoptent un crédit provincial uniforme de 50% du crédit fédéral.

  Les résultats d'un crédit provincial fixe au taux de 50% sont illustrés dans le tableau B. (Ces calculs ne tiennent pas compte des variations des taux d'imposition des sociétés et des surtaxes des particuliers.) Cette proposition a pour avantages une grande harmonisation et une certaine simplicité. En supposant toutefois que les provinces ne changeront pas par ailleurs l'imposition du revenu de dividendes, la fourchette des taux d'imposition applicables au revenu de dividendes s'élargit par rapport à celle du régime actuel. Si une province souhaitait établir un crédit d'impôt pour dividendes à un taux qui se rapprocherait davantage des taux actuels ou de l'entière intégration, en tenant compte de ses taux d'imposition des sociétés et des particuliers, on l'en empêcherait. Une telle limite à la flexibilité peut ne

pas être justifiée, si on suppose que les raisons qui sous-tendent la politique du crédit d'impôt pour dividendes sont largement acceptées et que la concurrence fiscale entre les provinces n'est pas un objectif des propositions de l'impôt basé sur le revenu.

- Accord par les provinces pour offrir un crédit d'impôt pour dividendes à l'intérieur d'une fourchette de pourcentages du crédit fédéral. Le tableau B illustre les taux éventuels d'impôt provincial, en prenant pour hypothèses les taux actuels de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, si le crédit d'impôt pour dividendes était de 45%, 50% ou 55% du crédit fédéral. Une fourchette de 45 à 60% permettrait à chaque province d'établir un taux qui aurait soit pour effet de maintenir le présent fardeau fiscal provincial au titre du revenu de dividendes, soit, si la province le désire, de se rapprocher davantage de l'entière intégration dans la situation limitée des petites sociétés. Permettre à une province d'établir le taux de son crédit à un niveau approprié à l'intérieur de cette fourchette n'entraînerait pas des variations dans le crédit réel telles qu'elles influeraient de façon importante sur les décisions d'investissement. (Bien entendu, l'effet d'intégration varierait si la province modifiait son propre taux d'imposition, ce qu'elle est également libre de faire en vertu du régime actuel, mais elles ne le fera vraisemblablement pas pour simplement influer sur le fardeau fiscal qui pèse sur le revenu de dividendes.)

  Il faut remarquer dans le tableau B que l'impôt provincial sur le revenu de dividendes variera davantage d'une province à l'autre en fonction de la variation des taux provinciaux d'imposition qu'en vertu du régime actuel si un crédit d'impôt pour dividendes uniforme est établi. Cela s'explique par le fait que l'impôt provincial sur le revenu de dividendes sera calculé avant l'application du crédit d'impôt pour dividendes au niveau fédéral, comme cela se produit dans le cadre du régime actuel d'impôt sur l'impôt. Si le taux d'imposition provincial est appliqué au revenu plutôt qu'à l'impôt fédéral après déduction du crédit fédéral et que l'on en déduit alors un crédit d'impôt pour dividendes provincial fixe, les provinces à taux d'imposition élevé offriront un crédit réel moindre et les provinces à taux d'imposition faible offriront un crédit réel plus élevé, dans une plus grande mesure qu'à l'heure actuelle.

  Les niveaux actuels des crédits d'impôt pour dividendes des provinces seraient maintenus, en faisant l'hypothèse qu'il n'y aurait pas de

modification aux taux d'imposition de l'administration fédérale ou des provinces, si le crédit d'impôt provincial était fixé au même pourcentage du crédit fédéral que représente l'actuel taux d'imposition provincial par rapport à l'impôt fédéral. Par exemple, si une province dont le taux d'imposition représente actuellement 60% de l'impôt fédéral fixe son crédit d'impôt pour dividendes en vertu du nouveau régime à 60% du crédit fédéral, elle offrirait le même crédit provincial qu'en vertu du régime actuel.

- On a proposé de profiter de la perspective d'un nouvel accord fédéral-provincial pour établir un crédit d'impôt provincial à un taux qui entraînerait une meilleure intégration du revenu d'entreprise imposé dans cette province au taux des petites entreprises.

  Cette proposition soulève un certain nombre de problèmes techniques et politiques. À cause de variations dans les taux de l'impôt des sociétés et des particuliers d'une province à l'autre, il n'est pas mathématiquement possible d'assurer une parfaite intégration, même pour le revenu d'un type et d'une origine particuliers. Les résidents d'une province tirent des revenus de dividendes de sociétés qui font affaire et paient des impôts dans d'autres provinces. Par conséquent, une province ne peut pas, en fixant ses propres taux, déterminer l'effet du crédit d'impôt pour dividendes sur tous ses résidents.

  Cette proposition est basée sur l'hypothèse que l'intégration du revenu des petites entreprises est l'objectif politique essentiel du crédit d'impôt pour dividendes. Bien que ce soit là un important objectif dans le secteur des petites entreprises, particulièrement pour les entreprises gérées par leurs propriétaires, l'incitation à investir dans les sociétés canadiennes touche toutes ces sociétés et leurs actionnaires.

  L'option d'offrir une fourchette limitée et définie de crédits d'impôt pour dividendes au niveau provincial permet aux provinces d'essayer d'atteindre une plus grande intégration à l'égard de certains revenus, si elles le souhaitent, sans obliger toutes les provinces à mettre l'accent sur cet objectif aux dépens des autres motivations politiques sous-jacentes au crédit d'impôt pour dividendes.

5 Conclusion

Le calcul distinct du crédit d'impôt pour dividendes provincial est une question technique sur laquelle les provinces doivent se pencher si elles adoptent un régime d'impôt basé sur le revenu. L'avantage essentiel pour les provinces de l'impôt basé sur le revenu, soit la flexibilité, ne semble pas justifier des changements au concept du crédit d'impôt pour dividendes au niveau provincial.

Certaines contraintes favorisant une certaine harmonisation des régimes provinciaux avec le régime fédéral et des régimes provinciaux entre eux serviront mieux les objectifs politiques de tous et l'économie nationale. Par conséquent, nous recommandons que, dans le cadre de tout accord révisé portant sur «l'impôt basé sur le revenu», les provinces soient tenues d'offrir un crédit d'impôt pour dividendes dans une fourchette de pourcentages du crédit fédéral, et que les variations ultérieures du taux soient liées aux variations des taux d'imposition provinciaux. (Certaines questions mentionnées ailleurs dans le rapport peuvent exiger d'autres ajustements au calcul du crédit d'impôt pour dividendes).

La contrainte proposée par les provinces, c'est-à-dire un crédit d'impôt provincial fixe pour dividendes de 50% du crédit fédéral, accroîtra en réalité la fourchette des taux d'imposition (particuliers) sur le revenu de dividendes par rapport à celle existant dans le régime actuel.

La contrainte d'une fourchette étroite et définie de taux provinciaux pour le crédit d'impôt pour dividendes semble mieux répondre à la fois aux objectifs politiques et techniques. Si les provinces consentent à établir un crédit d'impôt provincial pour dividendes (conforme aux objectifs précités) à l'intérieur d'un pourcentage minimum et maximum du crédit fédéral et si les changements du taux de crédit sont liés à la variation des taux d'imposition, elles pourront fixer un taux qui n'influera pas plus sur les décisions d'investissement que dans le cadre du régime actuel d'impôt sur l'impôt; il en résultera aussi, si elles le désirent, une plus grande intégration des régimes d'imposition des sociétés et des particuliers.

Impôt sur le revenu de dividendes — Tableau B

	Régime actuel		Impôt provincial en vertu de l'impôt basé sur le revenu et d'un crédit d'impôt fixe pour dividendes			
	Taux d'imposition provincial (1991) (% de l'impôt fédéral de base)	Impôt provincial sur les dividendes (1991)(2)	Impôt provincial basé sur le revenu(3)	Impôt provincial sur les dividendes(7) Crédit d'impôt pour dividendes en % du crédit fédéral		
				45%(4)	50%(5)	55%(6)
Terre-Neuve	62	9.72	17.98	11.98	11.31	10.65
Île-du-Prince-Édouard	58(1)	9.09	16.82	10.82	10.15	9.49
Nouvelle-Écosse	59.5	9.32	17.26	11.26	10.59	9.93
Nouveau-Brunswick	60	9.4	17.4	11.4	10.73	10.07
Ontario	53	8.3	15.37	9.37	8.7	8.04
Manitoba	52	8.15	15.08	9.08	8.41	7.75
Saskatchewan	50	7.83	14.5	8.5	7.83	7.17
Alberta	46.5	7.29	13.49	7.49	6.82	6.16
Colombie-Britannique	51.5	8.07	14.94	8.94	8.27	7.61
Yukon	45	7.05	13.05	7.05	6.38	5.72
Territoires du Nord-Ouest	44	6.89	12.76	6.76	6.09	5.43
Fourchette des taux réels:						
taux le plus bas		6.89		6.76	6.09	5.43
taux le plus élevé		9.72		11.98	11.31	10.65

Notes:

(1) Le taux en vigueur à l'Île-du-Prince-Édouard est passé de 57% à 59% le 1er juillet 1991.
(2) Correspond au taux provincial multiplié par l'impôt fédéral de base net sur le revenu de dividendes au taux marginal le plus élevé (29 - 13.33 = 15.67).
(3) Correspond au taux provincial multiplié par le taux marginal fédéral le plus élevé (i.e. 50% X 29); ne tient pas compte des surtaxes.
(4) 45% du crédit d'impôt fédéral pour dividendes: (45% x 13.33 = 6.0)
(5) 50% du crédit d'impôt fédéral pour dividendes: (50% x 13.33 = 6.67)
(6) 55% du crédit d'impôt fédéral pour dividendes: (55% x 13.33 = 7.33)
(7) Correspond à l'impôt provincial basé sur le revenu moins le crédit d'impôt fixe pour dividendes.

IX IMPÔT MINIMUM DE REMPLACEMENT

1 Contexte

Les préoccupations concernant l'équité du régime fiscal canadien ont conduit à l'instauration en 1986, de l'impôt minimum de remplacement visant à assurer que les contribuables dont le revenu est élevé paient une juste part d'impôt. En conséquence, les contribuables canadiens doivent payer le plus élevé des deux montants suivants : l'impôt normal ou l'impôt minimum de remplacement (IMR). Les surtaxes fédérales s'ajoutent au plus élevé des deux montants, de même que les impôts provinciaux et les surtaxes provinciales (mais non les impôts uniformes). Les provinces tirent donc aussi des recettes de l'IMR.

L'excédent de l'IMR fédéral sur l'impôt normal pour une année donnée peut être déduit à titre de crédit du montant de l'impôt normal à payer en sus de l'IMR pour l'une des sept années d'imposition suivantes (et pourrait donc servir à réduire l'impôt fédéral de base). En conséquence, le report de l'IMR influe sur les surtaxes fédérales, les impôts provinciaux et les surtaxes provinciales (mais non sur les impôts uniformes).

2 Incidence sur l'impôt fédéral

Au cours des années suivant l'instauration de l'IMR, le gouvernement fédéral a révisé les surtaxes à plusieurs reprises modifiant ainsi le taux réel de l'IMR. Cela n'a aucunement été au désavantage des contribuables canadiens, sauf peut-être pour ceux qui ont payé l'IMR en 1986.

Par exemple, supposons qu'un contribuable ait dû payer, de 1987 à 1991, toutes les surtaxes fédérales possibles, il aurait eu droit de réclamer un report de l'IMR à un taux supérieur ou égal au taux appliqué l'année précédente, c'est-à-dire quand il a payé l'IMR.

ANNÉE	TAUX IMR MAXIMAL
1986	17,85%
1987	17,51%
1988	17,51%
1989	17,94%
1990	18,36%
1991	18,70%

Si l'administration fédérale supprimait les surtaxes et augmentait les taux d'imposition (de façon à inclure les surtaxes), il faudrait déterminer s'il conviendrait de rajuster le report de l'IMR fédéral de façon à éviter que des contribuables soient pénalisés.

L'analyse des répercussions possibles du scénario présenté ci-dessus permettra d'évaluer les diverses formules possibles pour le report de l'IMR provincial étant donné que le passage d'un régime d'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu est assorti de conséquences similaires.

3 Incidence sur l'impôt provincial

Les pages qui suivent font état de l'incidence d'un régime d'impôt basé sur le revenu sur onze composantes de l'impôt provincial ayant un lien avec l'IMR. Ces onze composantes sont les suivantes :

- l'assiette d'imposition
- le taux d'imposition
- les crédits d'impôt personnels non déductibles
- les crédits pour impôt étranger
- les crédits d'impôt non remboursables restants
- les reports d'impôt minimum des années précédentes
- le changement de province de résidence
- les déclarations à des administrations multiples
- le report d'impôt minimum de l'année en cours
- l'abattement du Québec remboursable

- la concordance avec la Loi sur les impôts du Québec.

3A Assiette d'imposition

Comme le revenu imposable et le revenu imposable modifié sont actuellement et continueraient d'être définis par l'administration fédérale, le passage d'un régime d'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu n'occasionnerait pas de problèmes ni de calculs supplémentaires. Il est probable que les provinces adopteraient sans modifications la définition des exemptions de base définies par l'administration fédérale.

3B Taux d'imposition

Dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu, les provinces devraient fixer leur taux d'IMR. Ce dernier pourrait différer selon la province ou être un taux unique applicable à toutes les provinces. Si chaque province était autorisée à établir son propre taux d'IMR, ce dernier pourrait être utilisé pour calculer les montants d'impôt provincial reportés de l'année précédente, mais cela pourrait entraîner des problèmes dans le cas des contribuables ayant changé de province de résidence ou des contribuables qui remplissent des déclarations de revenus reliées à des administrations multiples.

Dans le cas des contribuables qui remplissent des déclarations reliées à des administrations multiples, il pourrait être plus avantageux d'avoir un seul taux d'IMR car, autrement, le contribuable devrait recalculer son impôt autant de fois que le nombre de provinces auxquelles ses revenus sont attribués. Toutefois, cette solution pourrait entraîner des résultats inhabituels du fait que le taux d'imposition provincial normal différerait selon les provinces alors que le taux d'IMR serait le même pour toutes les provinces. L'IMR pourrait s'appliquer à certaines provinces (celles qui ont un faible taux d'imposition) et un report de l'IMR pourrait s'appliquer dans le cas des autres provinces (celles qui ont un taux d'imposition élevé). Une telle formule risquerait de rebuter certaines provinces, notamment celles (comme l'Alberta) qui ont un plus faible taux normal d'imposition. Dans ces provinces, l'IMR dépasserait plus facilement l'impôt normal et il serait difficilement récupérable.

Si une province décidait de ne pas appliquer d'IMR dans les années à venir, cela entraînerait des difficultés pour le report de l'IMR des contribuables résidant dans cette province au moment du changement de régime de même que pour le report de l'IMR des personnes qui déménageront dans cette

province par la suite. Un taux d'IMR théorique pourrait être utilisé pour le report de l'IMR en pareils cas. Cependant, les provinces pourraient se montrer réticentes à ne plus recourir à l'IMR, par crainte de la réaction négative du public.

On pourrait envisager d'appliquer une contrainte aux taux d'IMR provinciaux, en imposant un seuil et un plafond, de façon à ce que les contribuables puissent changer de province sans être désavantagés sensiblement sur le plan fiscal. Le seuil et le plafond seraient déterminés après analyse des taux d'IMR actuellement appliqués par les provinces.

Une autre formule proposée par plusieurs représentants provinciaux consiste à déterminer l'IMR provincial en pourcentage de l'IMR fédéral. Cette formule, qui ne tient pas compte de l'impôt provincial existant et qui est donc théoriquement biaisée, est la solution la plus simple. Son application ne présenterait aucune difficulté dans les années à venir, une fois que les nouvelles règles de l'impôt seraient en vigueur. Toutefois, des problèmes pourraient se présenter en ce qui concerne le report de l'impôt versé les années antérieures (voir la section correspondante ci-après).

3C Crédits d'impôt personnels non remboursables et IMR

Il y a deux aspects de la question sur lesquels il convient de se pencher ici : tout d'abord, les provinces devraient fixer leur taux en vue de déterminer leurs crédits d'impôt non remboursables à déduire de l'impôt provincial. Ce taux pourrait être propre à chaque province ou prendre la forme d'un taux unique applicable à toutes les provinces. Là encore, cette dernière formule serait la plus pratique, particulièrement dans le cas des contribuables qui remplissent des déclarations reliées à des administrations multiples. Toutefois, le concept d'un taux unique applicable à toutes les provinces occasionnerait d'autres problèmes pour le calcul des transferts entre conjoints ou entre parents et personnes à charge. (Voir les sections du présent rapport sur les «crédits non remboursables et transferts de crédits d'impôt» et sur les «Tranches et taux d'imposition».

Deuxièmement, les provinces devraient établir une liste des crédits d'impôt non remboursables qui ne sont pas déductibles aux fins du calcul de l'IMR. Nous examinerons trois possibilités. Cette liste pourrait être établie par province (scénario le moins intéressant car cela suppose l'utilisation d'un formulaire différent et un calcul de l'IMR différent pour chaque province). La

deuxième possibilité consisterait à établir une seule liste pour toutes les provinces (auquel cas un même formulaire de déclaration de l'IMR pourrait être utilisé dans des circonstances normales) ou encore, pour assurer une plus grande uniformité, la liste pourrait être la même que celle de l'administration fédérale. Cependant, cette façon de faire compliquerait la tâche dans le cas des contribuables qui remplissent des déclarations reliées à des administration multiples étant donné qu'avec le nouveau régime d'impôt basé sur le revenu, les provinces seraient autorisées à fixer des montants de crédit d'impôt différents pour le calcul normal de l'impôt. Il faudrait alors, aux fins de l'IMR, calculer séparément les crédits d'impôt non remboursables pour chaque province.

Un examen minutieux des divers aspects du problème révèle qu'une troisième solution s'avère plus intéressante, c'est-à-dire qu'il faudrait autoriser la déduction de tous les crédits d'impôt non remboursables au moment du calcul de l'IMR provincial. (On pourrait même considérer que cette façon de faire devrait être adoptée par l'administration fédérale.)

Dans l'éventualité où l'on déciderait d'adopter la suggestion de certaines provinces selon laquelle l'IMR provincial serait calculé en pourcentage de l'IMR fédéral, la discussion sur les crédits d'impôt personnels non remboursables deviendrait sans objet.

3D Crédits pour impôt étranger

Dans le cadre du régime actuel, les provinces calculent le crédit pour impôt étranger sur le revenu non tiré d'une entreprise seulement après que l'impôt provincial ait été établi (impôt normal ou IMR). Les provinces devraient maintenir cette façon de faire et non chercher à établir un crédit spécial pour impôt étranger sur le revenu non tiré d'une entreprise pour le calcul de l'IMR provincial.

3E Crédits d'impôt non remboursables restants

Au cours des années (avant même que soit créé l'IMR), les provinces avaient établi des crédits d'impôt non remboursables comme les crédits d'impôt pour épargne-actions, les crédits au titre des régimes d'épargne-logement, les crédits d'impôt pour capital de risque (autre que le crédit d'impôt remboursable établi par la Colombie-Britannique), les crédits d'impôt pour contributions politiques, etc.

Dans le régime actuel, ces crédits d'impôt sont déduits après le calcul de l'impôt provincial (impôt normal ou IMR). Les provinces devraient maintenir cette façon de faire et non chercher à supprimer ces crédits d'impôt pour le calcul de l'IMR provincial.

3F Reports d'impôt minimum des années précédentes

Actuellement, lorsqu'aux fins de l'impôt fédéral un contribuable demande le report de l'IMR fédéral dans sa déclaration de revenus, il en résulte une réduction de l'impôt fédéral de base et, par voie de conséquence, de l'impôt provincial. L'établissement d'un IMR par les provinces nécessiterait la mise en place d'un mécanisme de report des montants des années précédentes, où il n'existait pas de calcul d'IMR provincial.

Il est extrêmement difficile de calculer rétroactivement les montants à reporter au titre de l'IMR provincial. La tâche est presque impossible à réaliser dans les cas où le contribuable n'a pas résidé dans la même province de façon continue (depuis 1986) ou dans les cas où le contribuable a rempli une déclaration reliée à des administrations multiples l'année où il a payé un IMR (ou reporté l'IMR). Par conséquent, il faudrait appliquer un taux provincial au montant de l'IMR fédéral reporté pour établir la somme à reporter au titre de l'IMR provincial.

Ce taux d'IMR provincial devrait correspondre au taux appliqué pour déterminer l'impôt provincial dans le système actuel. Par exemple, le taux de 50% appliqué en Saskatchewan (avant surtaxe et impôt uniforme) donnerait un taux d'IMR provincial de 8,5% pour l'année de transition. L'établissement de taux d'IMR provinciaux équitables pour chaque province simplifierait le calcul du montant de l'IMR provincial reporté.

On pourrait établir des taux d'IMR provinciaux reportés qui tiennent compte de la surtaxe provinciale et de l'impôt uniforme provincial mais les contribuables qui ont dû payer l'IMR provincial au cours des années antérieures n'ont pas nécessairement payé toutes les surtaxes. Le taux appliqué pour le calcul du montant de l'IMR reporté des années précédentes devrait être compatible avec le taux appliqué pour le calcul de l'IMR de l'année en cours.

Toutefois, le passage d'un régime d'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu signifierait que les modifications du taux d'imposition provincial n'auraient plus d'effet sur le calcul du montant de l'IMR provincial reporté. Comme il est indiqué dans la section «Incidence sur l'impôt fédéral», c'est déjà le cas (volontairement ou non) avec l'actuel régime fiscal fédéral.

Quelle que soit la formule adoptée, pour chaque année considérée il faudra déterminer une date limite pour le report de l'impôt provincial. Le calcul ne devrait pas poser de problème étant donné que les conditions du report de l'IMR fédéral sont établies année par année également, pour la même raison.

3G Changement de province de résidence

Le changement de province de résidence posera encore des problèmes si le taux d'IMR varie selon la province. Un contribuable pourra se retrouver avec un report d'IMR provincial à déclarer mais aucun report d'IMR fédéral parce qu'il a déménagé d'une province où le taux d'IMR est élevé à une autre où le taux d'IMR est plus faible. Par contre, un contribuable ayant déménagé d'une province où le taux d'IMR est faible à une autre où le taux d'IMR est plus élevé pourra se retrouver avec un report d'IMR provincial plus important que l'IMR qu'il aura payé. Les résultats seraient les mêmes qu'avec le système actuel.

3H Déclarations à des administrations multiples

Dans le cas des contribuables remplissant des déclarations reliées à des administrations multiples, on se trouverait aux prises avec un problème analogue à celui qui est décrit dans la section «Changement de province de résidence» ci-dessus, étant donné que l'impôt alloué aux provinces varierait sans doute d'une année à l'autre.

3I Report d'impôt minimum de l'année en cours

Il n'y aurait pas beaucoup de calculs supplémentaires à effectuer si, au moment du passage à un régime d'impôt basé sur le revenu, la solution proposée par les provinces, soit un IMR fondé sur celui du fédéral, exposée dans les pages précédentes était appliquée aux déclarations courantes (une seule administration provinciale). La détermination du montant de l'impôt reporté pour l'année en cours ne poserait pas de problème dans la mesure

où le montant reporté serait basé sur le montant de l'IMR fédéral pour l'année en cours.

On pourrait donner des exemples pour illustrer la complexité du calcul de l'IMR dans le cas des contribuables remplissant des déclarations reliées à des administrations multiples, complexité due au nombre de paramètres pouvant être modifiés par les provinces (taux, crédits d'impôt non remboursables, etc.).

Par ailleurs, lorsque l'on recherche une solution à tous les problèmes liés à l'IMR provincial, il ne faut pas perdre de vue que ce type d'impôt vise un nombre réduit de contribuables canadiens. Il faut également se demander si l'IMR fédéral va être maintenu encore longtemps. Dans la négative, les provinces seront sans doute enclines à laisser de côté la question de l'IMR.

3J Concordance avec la Loi sur les impôts du Québec

La province de Québec perçoit son propre IMR en fonction de concepts similaires à ceux qui ont été adoptés par l'administration fédérale. Toutefois, la Loi sur les impôts du Québec réduit les incidences de l'IMR : il y est en effet prévu que les investissements dans des abris fiscaux considérés comme des investissements stratégiques pour l'économie du Québec peuvent servir à réduire aussi bien l'impôt normal que l'IMR. Il en résulte que les contribuables du Québec sont moins susceptibles d'être assujettis à cet IMR. Bien que l'application de celui-ci soit propre au Québec, le principe est analogue à celui qui a été adopté par d'autres provinces où il est possible de déduire les crédits d'impôt provinciaux aussi bien de l'impôt normal que de l'IMR.

De ce fait, les contribuables québécois qui ne paient pas d'IMR fédéral n'ont «jamais» (encore qu'il puisse y avoir des exceptions) à payer d'IMR provincial. Outre la possibilité de déclarer des investissements stratégiques pour l'économie du Québec, le fait que le crédit d'impôt pour dividendes consenti au Québec soit relativement moindre que celui qui est consenti par l'administration fédérale (alors que la majoration des dividendes est la même) et le fait que le Québec ne consente pas de crédit d'impôt pour emploi à l'étranger expliquent pourquoi le nombre de contribuables québécois devant payer l'IMR provincial est moindre que celui des contribuables québécois devant payer l'IMR fédéral.

L'adoption d'un régime d'impôt basé sur le revenu nécessitera la mise au point d'une formule permettant de régler le problème soulevé par les contribuables qui perdent leur possibilité de report de l'IMR provincial lorsqu'ils déménagent au Québec et ceux qui perdent leur possibilité de reporter l'IMR provincial et d'obtenir un abattement du Québec remboursable lorsqu'ils quittent cette province (voir ci-après).

Par ailleurs, le régime fiscal actuel offre des possibilités de planification fiscale aux contribuables qui changent de province. C'est le cas, en particulier, pour les résidents du Québec ayant droit à un report de l'IMR fédéral mais à aucun report de l'IMR provincial qui bénéficient d'un report d'impôt minimum provincial lorsqu'ils quittent cette province. Avec l'adoption d'un régime d'impôt basé sur le revenu, cette possibilité ne serait pas nécessairement maintenue. La question devra être abordée au moment de la négociation d'un accord interprovincial.

3K L'abattement du Québec remboursable

Actuellement, quand un contribuable résidant au Québec paie l'IMR fédéral, un abattement remboursable de 16,5% est accordé sur ce montant du fait que l'IMR correspond à une partie de l'impôt fédéral dû pour l'année. La portion correspondante de l'abattement total pour l'année constitue en quelque sorte un report négatif de l'IMR provincial alloué au Québec. S'il y avait par la suite remboursement de l'IMR fédéral (ce qui réduirait l'impôt fédéral pour l'année visée), l'abattement du Québec remboursable serait alors récupéré.

Avec le régime fiscal actuel, le traitement de ce report négatif de l'IMR pose un problème dans le cas des contribuables qui ont quitté le Québec ou de ceux qui ont déménagé dans cette province. Le problème continuera d'exister si les modifications proposées pour les régimes d'imposition des particuliers des autres provinces sont adoptées.

Par exemple, un contribuable ayant déménagé au Québec devrait «rembourser» un abattement qu'il n'aurait jamais reçu l'année où il réclamerait un montant d'IMR fédéral reporté. Un contribuable ayant quitté le Québec pour s'installer dans une autre province ne se verrait pas réclamer de remboursement (du moins pas avec l'actuel régime). Il faudrait que l'on tienne compte de l'abattement du Québec remboursable mais, également, de

l'IMR provincial (c'est-à-dire du Québec) si l'on veut que le nouveau système soit équitable.

4 Conclusion

Dans le cas d'une mesure comme l'IMR qui engendre des recettes relativement peu importantes[6], le passage à un régime d'impôt basé sur le revenu implique un grand nombre de calculs fiscaux. L'adoption d'une méthode simplifiée, comme celle qui a été proposée par certains des représentants provinciaux, semble être une solution viable pour toutes les parties intéressées (l'administration fédérale, les provinces et, bien entendu, les contribuables), dans la mesure où l'IMR sera maintenu pour une période assez longue.

D'autres solutions théoriquement «meilleures» ont été étudiées et jugées plus précises, notamment en ce qui a trait aux contribuables qui ont changé de province de résidence et à ceux qui remplissent des déclarations de revenus reliées à des administrations multiples. Néanmoins, ces solutions s'avèrent beaucoup plus difficiles et complexes à appliquer et donneraient lieu à un nombre beaucoup plus considérable de calculs.

Dans l'ensemble et compte tenu, notamment, du montant peu important des recettes perçues au titre de l'IMR, il est recommandé que l'administration fédérale et les provinces s'entendent pour que les montants de l'IMR provincial, pour toutes les provinces, soient déterminés en pourcentage de l'IMR fédéral, sans référence aux taux d'imposition provinciaux actuels. Une telle formule a l'avantage d'être tout à fait équitable étant donné qu'elle fait abstraction des conditions particulières, mais elle a également le mérite de ne pas désavantager indûment les contribuables, ni en l'occurrence les

---

[6] Jusqu'à l'année d'imposition 1989 inclusivement, les recettes fiscales tirées de la perception de l'IMR (c.-à-d. IMR brut perçu moins les remboursements ultérieurs) se sont chiffrées à près de 232 $ millions. Cependant les recettes tirées de l'IMR sont en baisse suite à une réduction générale des avantages fiscaux. Pour l'année d'imposition 1989, l'IMR perçu est évalué à environ 93 $ millions et, cette même année, quelque 72 $ millions ont été remboursés au titre de l'IMR, ce qui donne des recettes nettes de 21 $ millions.

administrations publiques, tout en respectant les objectifs visés par l'actuel IMR fédéral. (Même si le Québec refusait d'appuyer de tels accords, cette formule présenterait des avantages considérables pour les autres provinces du fait qu'elle est facile à administrer.)

Une autre solution possible, dont l'étude dépasse le cadre du présent rapport, consisterait à réévaluer le bien fondé de l'IMR prévu dans l'actuel régime d'impôt offrant de moins en moins de «préférences» fiscales (abris fiscaux).

X REPORTS AUX FINS DE L'IMPÔT

Outre le report de l'IMR qui est traité en détail dans la section correspondante du présent rapport, les autres mesures de report de l'impôt prévues dans le régime actuel sous la forme de crédits d'impôts fédéraux ou provinciaux se limitent aux dons et à l'étalement du revenu.

1 Étalement du revenu

Puisque les montants ayant fait l'objet d'un étalement du revenu sont ajoutés avant le calcul du revenu imposable, le passage à un régime d'impôt basé sur le revenu ne soulève aucun problème. Un taux de crédit d'impôt serait appliqué à un montant imposable, tandis qu'avec le régime fiscal actuel, on applique un taux provincial (un seul par province) au montant du crédit d'impôt fédéral. Dans leur document de travail, les provinces ont convenu d'accorder un crédit d'impôt au taux marginal le plus élevé de la province, à condition que la politique fédérale soit maintenue.

Le seul point en litige est de déterminer si le crédit d'impôt provincial pour étalement du revenu devrait influer ou non sur la surtaxe provinciale, comme c'est le cas pour certaines provinces avec le régime actuel. Cette décision dépend aussi du maintien éventuel de la surtaxe sur les revenus élevés ou de l'établissement de nouvelles tranches d'imposition par les provinces. Dans ce dernier cas, il faudra en outre déterminer si ces nouvelles tranches s'appliquent aux niveaux de revenu dépassant le seuil de la tranche marginale fédérale la plus élevée. L'application de tranches d'imposition provinciales supérieures à la tranche fédérale la plus élevée pourrait se traduire par une diminution de l'impôt provincial à payer qui n'est pas possible avec le régime actuel, du moins en ce qui concerne la fraction du montant ajoutée au revenu imposable qui n'est pas assujettie à la surtaxe. (Pour plus de détails, voir la section du présent rapport sur les «Tranches et taux d'imposition».)

En ce qui a trait aux contribuables ayant changé de province de résidence, le problème se pose avec l'actuel régime et il continuera de se poser après que des accords de perception fiscale révisés auront été signés.

Il ne faudrait pas permettre aux provinces de ne pas appliquer cette partie (étalement du revenu) des Accords de perception fiscale, lesquels auront existé depuis plus de dix ans et ne seront probablement valables que pour

quelques années encore au moment où les nouveaux accords entreront en vigueur. Dans le passé, les provinces ont accepté le concept de l'étalement du revenu et en ont bénéficié; elles devraient donc prévoir les rajustements nécessaires pour l'avenir, au moment où les contribuables pourront réaliser des économies. En ce qui a trait à l'établissement de nouveaux crédits d'impôt, si l'administration fédérale devait les mettre en vigueur et les assortir de dispositions de report en souhaitant que les provinces emboîtent le pas, un accord devrait être conclu avec les provinces intéressées et il faudrait que les reports d'impôt provincial demeurent distincts.

Les autres crédits d'impôt provinciaux visant des objectifs socio-économiques ne sont pas couverts par le présent rapport étant donné qu'ils répondent à des objectifs provinciaux (et non nationaux).

2 Autres questions

Le report des montants liés aux dons de charité, aux déductions non utilisées au titre des REER, aux reports de pertes et aux réserves ne poserait pas de problèmes particuliers s'il était convenu de passer d'un système de l'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu.

Dans le cadre d'un tel régime, il faudrait toutefois examiner une situation inhabituelle : l'application de la RAIR 40(1) à des paiements effectués en vertu de certains régimes enregistrés (RPA, RPDB, etc.) et à certains autres paiements à l'égard de perte d'emploi ou d'un décès. Aux termes de la règle actuelle, ces genres de paiements (dans la mesure où ils sont admissibles) peuvent être exclus du revenu imposable et être imposés séparément à un taux correspondant à la moyenne des taux des trois années précédentes. Ce montant est alors réputé faire partie de l'impôt de la Partie I, qui constitue la base sur laquelle l'impôt provincial est par la suite perçu.

Dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu, tout montant ainsi exclu du revenu imposable échapperait entièrement à l'impôt des provinces à moins qu'une nouvelle disposition ne soit édictée. Il y a deux façons possibles de régler cette question :

- chaque province pourrait adopter des dispositions spéciales modelées sur la RAIR 40(1) et appliquer ainsi un taux provincial moyen d'imposition spécial à tout montant exclu du revenu imposable;

- les règles fédérales pourraient être modifiées de manière à ce que le taux d'imposition soit égal à la moyenne des taux des trois années précédentes et tienne compte également de la surtaxe prévue au paragraphe 120(1); la surtaxe ainsi perçue pourrait par la suite être distribuée à la province de résidence du contribuable.

Compte tenu de l'application plutôt limitée de ces dispositions, il est recommandé de retenir la deuxième solution.

3 Conclusion

Même si le report de montant pose peu de problèmes advenant l'adoption d'un régime d'impôt basé sur le revenu, les provinces devraient tenir compte des crédits d'impôt provinciaux pour étalement du revenu au moment d'établir leurs tranches d'imposition et leurs taux d'imposition. Les Accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale devront respecter le désir exprimé par les provinces d'appliquer au crédit d'impôt pour étalement du revenu leur taux maximal.

Pour ce qui est de l'application de la RAIR 40(1) à certaines prestations de retraite, il faudrait en modifier certains aspects : il faudrait rajuster le taux fédéral applicable, puis attribuer une portion suffisante de l'impôt perçu à la province de résidence du contribuable.

XI LE PROBLÈME DES ADMINISTRATIONS MULTIPLES

1 Les règles en vigueur concernant la source présumée du revenu

Les accords de perception fiscale incorporent, en s'y référant, les règles de la Partie XXVI du Règlement fédéral de l'impôt sur le revenu.

Aux termes de ces dispositions :

- Les particuliers résidant dans une province du Canada le 31 décembre d'une année donnée et qui ne tirent aucun revenu d'entreprise pour cette année-là d'un «établissement stable» situé à l'extérieur de cette province sont réputés avoir gagné tout leur revenu de l'année à partir de sources situées dans la province. Cette règle, où se trouve beaucoup d'éléments arbitraires, peut entraîner le choix (ou la déclaration) d'une province de résidence en fonction de l'impôt à payer. Mais la règle est appliquée depuis longtemps et elle semble susciter peu de difficultés pratiques. Les propositions fédérales et provinciales en cours semblent faire l'unanimité : cette règle ne devrait pas être modifiée.

  L'arbitraire de la règle est tout particulièrement évident lorsqu'un contribuable qui a déménagé d'une province à une autre demande ou ajoute, aux fins du calcul de l'impôt fédéral et, partant, aux fins du calcul de l'impôt à payer à la province de résidence actuelle, des reports liés à une période de résidence dans une autre province. Ces reports pourraient avoir trait à des modalités comme l'étalement du revenu, l'impôt minimum, les déductions non utilisées d'un RÉER, les reports de pertes, les reports de dons faits à des organismes de charité, ou les «réserves». Compte tenu de la simplicité et de la facilité d'application de la règle générale, il ne faudrait pas non plus la modifier.

- Lorsque le revenu d'un particulier pour l'année provient d'une entreprise qui a un établissement stable à l'extérieur de la province de résidence, ce revenu est réparti entre toutes les administrations intéressées. La formule utilisée pour répartir le revenu est arbitraire, il s'agit généralement d'établir la moyenne de la rémunération des employés et des revenus bruts d'une administration donnée par rapport à l'ensemble de la rémunération et des revenus bruts des

administrations intéressées. «L'impôt fédéral de base» est ensuite calculé en proportion de la part du revenu total réputée revenir à chacune de ces provinces, et le taux d'imposition de chacune d'entre elles, exprimé en pourcentage de l'impôt fédéral, est appliqué à cette part proportionnelle.

Bien que cette façon quasi uniforme de déterminer la source du revenu d'entreprise soit, répétons-le, arbitraire à plusieurs points de vue et bien qu'il soit difficile de s'y conformer pour le nombre assez restreint de particuliers auxquels elle s'applique (par exemple, des associés dans des firmes professionnelles nationales), ces personnes constituent des cas particuliers et, dans les faits, l'application de la règle n'a suscité que des problèmes mineurs. Les provinces semblent également vouloir que cette règle demeure un élément de la nouvelle structure du partage de l'impôt. Aux termes de cette règle, la province de résidence est en fait traitée comme la source de tout revenu d'emploi et de placements gagné par le contribuable de même que de tout revenu d'entreprise non attribué à un établissement stable situé à l'extérieur de la province de résidence, même si, en tout ou en partie, le revenu d'emploi ou le revenu de placements peut provenir de l'extérieur de cette province.

- Des règles spéciales s'appliquent à un particulier qui ne réside au Canada qu'une partie de l'année en question.

- Un particulier qui ne réside au Canada en aucun temps durant l'année en question est réputé gagner dans toute province donnée tout revenu d'emploi raisonnablement attribuable à des tâches effectuées dans cette province (autrement dit, en faisant appel aux règles internationales bien connues de la source du revenu plutôt qu'à la règle du lieu de résidence) et est réputé gagner un revenu d'entreprise dans toute province en vertu des mêmes règles de l'établissement stable qui s'appliquent aux résidents. Les provinces ne prélèvent aucun impôt sur le revenu de placements de source canadienne gagné par des non-résidents.

- Généralement, les règles en vigueur, avec tous leurs défauts théoriques, sont probablement acceptées parce que :

(i) pour la grande majorité des contribuables, elles sont faciles à appliquer et ne sont pas contestées;

(ii) en conséquence, elles sont relativement faciles à appliquer par Revenu Canada. (Signalons que, là où il pourrait y avoir contestation, comme pour un problème de résidence multiple aux termes de l'article 2607 du Règlement de l'impôt sur le revenu, Revenu Canada semble avoir peu de raisons de contester la désignation du contribuable);

(iii) l'on a l'impression que les avantages et les inconvénients, pour une province donnée, de ne pas recourir à une façon plus précise de déterminer la source géographique du revenu vont plus ou moins s'annuler;

(iv) le gouvernement fédéral ne voudra probablement pas assumer la responsabilité d'administrer un système beaucoup plus complexe, même un système manifestement préférable au plan technique.

2 Changements à apporter si les provinces prélèvent un impôt basé sur le revenu imposable

Les règles qui s'appliquent actuellement au revenu assujetti à des administrations multiples devront être révisées quelque peu si, comme elles le proposent, les provinces adhérentes se mettent à prélever l'impôt sur le revenu de leurs particuliers sur la base du revenu imposable, tel que déterminé aux termes de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu.

2A Les contribuables qui sont des résidents canadiens

Pour un particulier résidant dans une province le 31 décembre et qui n'avait aucun établissement stable à l'extérieur de cette province durant l'année en question, les règles actuelles devraient rester en vigueur : tout le revenu imposable pour l'année devrait être réputé avoir été gagné dans la province de résidence, et seulement l'impôt sur le revenu provincial pour l'année devrait être payé à cette province, compte tenu de ses taux d'imposition et de ses crédits d'impôt. Tout changement dans la façon de calculer l'impôt provincial ne rendrait pas plus arbitraires les règles actuelles.

Des difficultés surviendraient si un particulier résidant dans une province le 31 décembre avait un revenu d'entreprise pour l'année attribué à un établissement stable à l'extérieur de la province. Il ne suffirait plus de répartir tout simplement l'impôt fédéral de base entre les provinces ou pays concernés, sans compter qu'une répartition du revenu imposable, sans dispositions additionnelles, conférerait à un particulier qui, aux termes des règles en vigueur, a un revenu attribué à plus d'une province les avantages du fractionnement du revenu grâce à l'utilisation des paliers d'imposition inférieurs dans chaque province et grâce à l'utilisation, dans chaque province, de l'ensemble des crédits d'impôt non remboursables.

Une solution a été avancée dans une étude fédérale; elle a été reprise avantageusement dans le document d'étude provincial (voir Coordination de l'impôt sur le revenu des particuliers, page 46, note 6). Aux termes de cette proposition, le particulier remplirait une déclaration de revenus pour chaque province à laquelle une portion de son revenu serait répartie (en vertu des règles actuelles) en supposant que tout le revenu du particulier pour l'année est imposable dans cette province, et l'impôt provincial sur ce revenu total serait calculé, compte tenu de tous les crédits d'impôt applicables dans la province. Chaque province pourrait ensuite toucher un impôt en fonction d'un montant égal à la proportion de son impôt total théorique que représente le revenu qui lui est réparti par rapport au revenu total du contribuable pour l'année. Cela éliminerait tout effet dû au fractionnement du revenu.

Cette proposition a tous les inconvénients de l'arbitraire dont souffrent les règles en vigueur pour la répartition du revenu d'entreprise. La province de résidence continuerait d'imposer tout revenu autre que le revenu d'entreprise, de même que tout revenu d'entreprise non attribué à un établissement stable à l'extérieur de la province. Les contribuables auraient encore la possibilité de choisir leur province de résidence et la province où installer des établissements stables. Par contre, de nouveaux problèmes pourraient surgir, par exemple, si une province ne reconnaissait pas les droits de report consentis dans une autre province ou limitait certains crédits d'impôt à ses propres résidents. Un particulier qui touche des dividendes imposables de corporations canadiennes imposables pourrait constater qu'une province autre que sa province de résidence peut influer sur l'impôt qui lui est payé par sa façon d'accorder des crédits d'impôt pour dividendes, même si seulement la province de résidence est censée imposer ces dividendes. Dans ce cas-ci aussi, le revenu et les déductions qui sont répartis uniquement à la province

de résidence peuvent influer sur le calcul de l'impôt minimum dans une autre province à laquelle un revenu d'entreprise est réparti. Les avantages des crédits d'impôt spéciaux accordés par la province de résidence peuvent être réduits par la répartition du revenu à d'autres provinces.

En plus de ces inconvénients, de nouveaux fardeaux d'observation importants seraient imposés aux contribuables touchés par les règles de répartition et, en conséquence, une charge administrative plus lourde serait imposée à Revenu Canada. Par exemple, un associé d'une société de personnes ayant des bureaux dans toutes les provinces et dans les territoires devrait faire 12 déclarations de revenus complètes et calculer, le cas échéant, l'impôt minimum de remplacement, de même que tous les reports et crédits d'impôt applicables. Il faudrait également qu'il fasse des calculs complets pour déterminer, pour chaque province, l'impôt à payer pour chaque enfant à charge gagnant un revenu (voir la page 36 pour un exemple). Si la proposition avait un fondement théorique, les coûts additionnels d'observation et d'application seraient plus acceptables. Dans les circonstances, toutefois, nous croyons fermement, par souci de simplicité et de commodité, que cette proposition ne devrait pas être appliquée.

Une autre option envisagée dans la même étude fédérale voyait le problème un peu à la manière du régime actuel où l'impôt provincial est basé sur l'impôt fédéral. Le gouvernement fédéral imposerait une surtaxe sur tout le revenu d'entreprise réparti, aux termes des règles actuelles, à des provinces autres que la province de résidence, en vertu d'un taux uniforme égal à un ratio présumé entre l'impôt fédéral de base et les taux d'imposition moyens en vigueur dans les provinces. Les recettes tirées de la surtaxe seraient versées aux autres provinces, proportionnellement au revenu d'entreprise qui leur est réparti. Le caractère arbitraire du recours aux taux moyens créerait des difficultés, sans compter que ce système pourrait aller à l'encontre, à cause de ses modalités, du désir des provinces de contrôler la progressivité de leurs régimes d'impôt, même si les différences qui en découleraient ne seraient pas importantes. Par contre, l'approche a le grand avantage d'être simple.

La solution la plus intéressante au problème (sous réserve des doutes qu'elle va susciter en ce qui concerne les non-résidents et les résidents du Québec) semblerait être d'appliquer à tout revenu gagné au Canada la règle de la province de résidence, sans qu'il y ait une règle distincte pour le revenu d'entreprise. Cette règle ne serait pas plus arbitraire que les autres qui ont

été proposées et elle simplifierait grandement l'observation par ceux qu'elle toucherait et elle réduirait le fardeau administratif de Revenu Canada. Chaque province verrait ses recettes augmenter et diminuer en comparaison avec le régime actuel, mais, étant donné qu'assez peu de contribuables seraient concernés, l'effet global de ce changement sur les recettes d'une province donnée ne devrait pas être significatif. Ce problème est approfondi plus loin à la section intitulée «Répercussions générales». Si une province donnée a des taux non concurrentiels, de telle sorte que les particuliers évitent d'y résider, les règles actuelles la confrontent à un problème de taille, et le changement proposé n'aggraverait pas ce problème beaucoup. Les provinces ne peuvent pas et ne devraient probablement pas être à l'abri des effets concurrentiels lorsqu'elles décident d'appliquer des taux d'imposition plus élevés que dans d'autres provinces.

La répartition du revenu d'entreprise à la province de résidence dans le cas des particuliers ne nécessiterait pas que soit modifiée la méthode utilisée actuellement pour répartir le revenu des sociétés. Dans le cas de ce revenu, la question des recettes peut prendre beaucoup plus d'ampleur, et des pressions beaucoup moins grandes s'exercent sur les provinces pour qu'elles rendent les taux progressifs et pour qu'elles augmentent le nombre de crédits d'impôt.

2B Les contribuables qui ne sont pas des résidents canadiens

Le fait d'imposer tout le revenu d'entreprise dans la province de résidence ne réglerait pas le problème d'un non-résident qui est employé ou qui fait affaires au Canada. Si le revenu d'emploi ou d'entreprise n'est gagné que dans une province, le non-résident pourrait devoir faire une déclaration d'impôt et payer à cette province l'impôt sur «le revenu imposable gagné au Canada», tel que défini dans la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu, qui devrait être calculé conformément à toute convention fiscale en vigueur. Si le revenu d'emploi ou le revenu d'entreprise, ou les deux, étaient attribués à plus d'une province aux termes des règles de l'article 2602 du Règlement de l'impôt sur le revenu, le problème resterait entier. Si les règles actuelles étaient appliquées pour déterminer le revenu imposable gagné dans l'une ou l'autre de ces provinces, les réserves formulées antérieurement au sujet du fractionnement du revenu seraient soulevées ici aussi. Il y a déjà un certain fractionnement du revenu; en effet, une partie seulement du revenu total du non-résident pour l'année est normalement attribuée à des sources canadiennes; mais le problème s'aggraverait si cette partie du revenu du

non-résident était subdivisée de nouveau et répartie à deux provinces ou plus. Le nombre de cas où ce problème surviendrait - par exemple, les sociétés internationales qui ont des bureaux dans plus d'une province - serait probablement assez petit.

Trois options semblent valables :

(i) Accepter que le revenu d'entreprise gagné dans une province ne soit imposable que dans cette province et accepter le fractionnement du revenu concomitant, étant donné qu'il s'agit d'une application additionnelle des règles actuelles et que les recettes en jeu ne sont pas importantes;

(ii) Appliquer, mais seulement pour ce cas, la proposition déjà étudiée exigeant que des déclarations de revenus soient remplies pour chaque province touchée où l'impôt provincial est calculé en fonction du total du revenu d'emploi et du revenu d'entreprise que le non-résident tire de sources canadiennes, le revenu d'entreprise étant déterminé conformément aux règles de répartition en vigueur; ramener ensuite l'impôt pour chaque province à sa part de ce revenu total. Même si le fardeau d'observation qui serait imposé aux non-résidents concernés pourrait être mal accueilli, assez peu de personnes seraient touchées. Dans ce cas-ci aussi, les provinces devraient consentir à accepter toute modification de l'assiette fiscale requise par une convention fiscale applicable signée par le Canada;

(iii) Ne faire payer des impôts par les non-résidents qu'au gouvernement fédéral, y compris la surtaxe prévue au paragraphe 120(1) de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu, en ce qui concerne tout revenu d'emploi et d'entreprise réputé gagné au Canada. L'impôt perçu de tout non-résident, aux termes du paragraphe 120(1), serait divisé entre les provinces proportionnellement au revenu d'emploi et d'entreprise jugé gagné par lui ou par elle dans chacune de ces provinces, aux termes des règles actuelles sur la source du revenu. Il va sans dire que les renseignements requis devraient se trouver dans les déclarations de revenus remplies par les non-résidents.

Pour simplifier les choses et pour éviter d'avoir à recourir à une procédure et à une formule complexes ne s'appliquant qu'à un petit nombre de non-résidents, la première option est intéressante. La troisième option est

toutefois plus équitable, mais les provinces subiraient une légère perte de marge de manoeuvre pour imposer ce revenu. (Si l'on décidait d'utiliser la procédure et la formule plus complexes pour imposer le revenu d'entreprise de résidents du Canada, des règles analogues s'appliqueraient aux non-résidents en ce qui concerne le revenu d'emploi et d'entreprise réputé gagné dans plus d'une province.)

2C Répercussions générales

Les tableaux C et D, qui se trouvent à la fin du présent chapitre et qui renferment des données fournies par Revenu Canada, Impôt, pour 1988 et 1989, montrent comment l'impôt fédéral de base réparti aux provinces changerait (a) si tout le revenu d'entreprise des résidents canadiens était réparti à la province de résidence et (b) si le revenu d'emploi et d'entreprise de source canadienne des non-résidents n'était imposé et conservé que par le gouvernement fédéral, y compris la surtaxe prévue au paragraphe 120(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Au chapitre des recettes des provinces, ce changement ne se traduirait que par le taux appliqué par celles-ci aux gains ou pertes liés à l'impôt fédéral de base qui leur est attribué.

Si les recettes du gouvernement fédéral dont il est question dans ce paragraphe étaient réparties entre les provinces, comme il est suggéré dans la partie intitulée «Les contribuables qui ne sont pas des résidents du Canada», les pertes que pourraient subir les provinces seraient encore moindres. Dans l'ensemble, les recettes des provinces ne seraient touchées que de façon négligeable par un tel changement.

2D Planification fiscale

On pourrait se demander si l'imposition de tout revenu d'entreprise dans la province de résidence inciterait des résidents dans des provinces à impôt élevé à utiliser indûment les règles sur la source du revenu en établissant une société ou une fiducie dans une province à impôt peu élevé. De nombreux particuliers que cela concerne sont des membres d'associations professionnelles qui, aux termes de la plupart des règles actuelles, ne pourraient pas transférer leurs activités commerciales à une société ou à une fiducie.

Pour ceux qui peuvent se constituer en société, les règles actuelles concernant la répartition du revenu des sociétés resteraient en vigueur. Le

nombre de particuliers qui exploitent actuellement une entreprise non constituée dont le revenu est imposé dans une ou plusieurs provinces autres que la province de résidence et qui peuvent et qui vont constituer en société cette entreprise pour empêcher que l'ensemble de ce revenu soit imposé dans la province de résidence est probablement sans importance.

Les fiducies sont difficilement utilisables pour exploiter une entreprise, mais elles servent parfois à cela. Si la proposition consistant à imposer le revenu d'entreprise des particuliers dans la province de résidence était adoptée, une fiducie pourrait être créée dans une province à impôt peu élevé, elle pourrait faire des affaires dans une ou plusieurs provinces à impôt élevé, et (étant traitée comme un particulier aux fins de l'impôt) elle pourrait, en accumulant son revenu courant, profiter du faible taux d'imposition dans sa province de résidence. En plus du fait que de nombreux particuliers touchés sont incapables de recourir à des fiducies pour leurs besoins et du fait qu'une fiducie est un mécanisme peu commode pour faire des affaires dans plus d'une province, les personnes qui décideraient de s'en servir seraient quelque peu dans le doute concernant le lieu de résidence d'une fiducie ayant des intérêts commerciaux substantiels à l'extérieur de la province où elle a été établie et dont le principal bénéficiaire et premier décideur réside à l'extérieur de cette province. (Voir également plus loin l'analyse dans la Section XIII, parties 2 et 3.)

3 Coordination avec la fiscalité du Québec

Si le Québec continue d'utiliser les règles actuelles sur la source du revenu aux fins du calcul de son impôt sur le revenu des particuliers, des problèmes de coordination pourraient apparaître, si les autres provinces décidaient d'attribuer tout le revenu à la province de résidence. Lorsqu'un particulier réside dans une province autre que le Québec et qu'il a un revenu d'entreprise qui est imposé au Québec aux termes des règles actuelles sur la source du revenu, il semblerait nécessaire pour la province de résidence d'accorder l'équivalent d'un crédit pour impôt étranger pour l'impôt du Québec. De même, le particulier aura probablement perdu l'avantage de l'abattement remboursable en vigueur pour l'impôt fédéral applicable au revenu gagné au Québec aux termes des règles actuelles sur la source du revenu, perte qui pourrait être compensée ou non par un crédit pour l'impôt du Québec accordé par la province de résidence.

Dans le cas contraire, il y aurait un problème de sous-imposition : si un particulier qui réside au Québec a un revenu d'entreprise attribuable à un établissement stable situé dans une autre province ou plus, il se pourrait qu'aucun impôt ne soit prélevé sur ce revenu d'entreprise. En outre, ce particulier profiterait plus que maintenant de l'abattement d'impôt du Québec. Un tel changement serait probablement inacceptable dans une situation stable, sans compter, par contre, qu'il pourrait inciter à déménager au Québec les particuliers qui tirent un revenu d'établissements stables situés dans une ou plusieurs provinces autres que le Québec - par exemple, il pourrait inciter des associés d'une firme comptable nationale demeurant à Ottawa à déménager leur résidence à Hull. Il est clair que cela ne serait pas acceptable.

Il y a deux façons d'envisager ce problème; ce sont, par ordre de préférence :

- Convaincre le Québec d'adopter une règle sur la source du revenu attribuant tout le revenu d'un particulier à la province de résidence. À moins qu'il y ait désaccord quant à la province de résidence, on éliminerait alors tout chevauchement des impôts. Tout désaccord de ce type pourrait être aplani au moyen d'une entente préalable entre les autorités fiscales fédérales et québécoises, en faisant appel à une procédure relevant des «autorités compétentes»;

- Stipuler qu'un particulier qui est un résident du Québec et qui a un revenu d'entreprise attribué, aux termes des règles fiscales du Québec, à un établissement stable dans une ou plusieurs des autres provinces sera assujetti à l'impôt à verser à Revenu Canada sur ce revenu comme si tout ce revenu avait été imposé au Québec, et que les recettes fiscales ainsi reçues seront divisées entre les autres provinces proportionnellement à leurs parts respectives des recettes fiscales pour l'année en question. Les particuliers résidant à l'extérieur du Québec mais ayant un revenu d'entreprise au Québec bénéficieraient de l'abattement approprié de l'impôt fédéral, de même que d'un crédit de la province de résidence pour le taux d'imposition du Québec compensé par l'abattement fédéral.

4 Conclusion

Compte tenu de toutes les considérations étudiées, voici la solution la plus appropriée aux problèmes liés aux administrations multiples :

- Tout le revenu d'entreprise des particuliers qui sont des résidents du Canada le 31 décembre d'une année donnée doit être considéré comme ayant été gagné dans la province de résidence[7].

- On devrait tenter de faire accepter par le Québec d'adopter des règles similaires sur la source du revenu pour le revenu d'entreprise.

- Les non-résidents qui gagnent un revenu d'emploi au Canada ou un revenu d'entreprise grâce à un établissement stable situé au pays ne paieraient des impôts (y compris la surtaxe prévue au paragraphe 120(1)) qu'au gouvernement fédéral, qui, aux termes du paragraphe 120(1), attribuerait aux provinces d'où provient le revenu la part des recettes ainsi perçues.

---

[7] Si le Québec adopte des règles différentes sur la source du revenu, des rajustements spéciaux seront nécessaires pour le revenu et les résidents du Québec : ces rajustements nuiraient à la simplicité de l'approche globale.

Année d'imposition 1988 — Tableau C
Déclarants assujettis à l'impôt d'administrations multiples

Province de résidence	Nombre de déclarants	Impôt fédéral de base		
		Répartition actuelle	Répartition selon la province de résidence	Accroissement (baisse)
Terre-Neuve	59	$ 1,184,079	$ 1,090,520	$ (93,559)
Île-du-Prince-Édouard	29	263,141	352,090	88,949
Nouvelle-Écosse	203	3,470,406	3,878,683	408,277
Nouveau-Brunswick	130	2,059,818	2,469,406	409,588
Québec	1,056	25,520,816	21,732,569	(3,788,247)
Ontario	2,483	55,223,568	53,586,545	(1,637,023)
Manitoba	297	4,408,147	4,531,589	123,442
Saskatchewan	275	4,132,907	3,067,313	(1,065,594)
Alberta	1,356	17,355,725	16,869,8000	(485,925)
Colombie-Britannique	1,674	19,912,068	23,525,774	3,613,706
Territoires du Nord-Ouest	28	272,003	179,184	(92,819)
Yukon	14	784,030	691,247	(92,783)
Non-résidents	2,133	7,239,940	9,851,928	2,611,988

Année d'imposition 1989
Déclarants assujettis à l'impôt d'administrations multiples

Tableau D

Province de résidence	Nombre de déclarants	Impôt fédéral de base		
		Répartition actuelle	Répartition selon la province de résidence	Accroissement (baisse)
Terre-Neuve	58	$ 1,484,507	$ 1,126,777	$ (357,730)
Île-du-Prince-Édouard	26	415,791	443,534	27,743
Nouvelle-Écosse	257	5,610,894	6,390,304	779,410
Nouveau-Brunswick	174	2,816,315	3,078,014	261,699
Québec	1,115	30,965,238	28,004,042	(2,961,196)
Ontario	2,535	86,709,500	82,438,967	(4,270,533)
Manitoba	319	4,862,266	4,798,272	(153,994)
Saskatchewan	298	5,656,805	3,753,099	(1,903,706)
Alberta	1,371	23,392,960	23,248,617	(144,343)
Colombie-Britannique	1,856	27,126,033	31,864,440	4,738,407
Territoires du Nord-Ouest	20	259,086	158,528	(100,558)
Yukon	16	511,553	462,371	49,182
Non-résidents	3,151	10,230,464	14,364,448	4,133,984

XII Administration et appels

1 Introduction

Dans le cadre du présent régime de l'impôt sur l'impôt, la plupart des éléments connexes au calcul de l'impôt sur le revenu des provinces sont déterminés conformément aux règles énoncées dans la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. L'administration du régime fiscal, y compris la perception des impôts, l'émission des avis de cotisation et de nouvelle cotisation ainsi que les modalités administratives liées aux appels, incombe à Revenu Canada (Impôt), qui s'en occupe au nom des neuf provinces et des deux territoires (les provinces adhérentes). Pour ce qui est de l'uniformité de la législation de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des provinces adhérentes, elle est obtenue grâce aux rédacteurs du gouvernement fédéral, qui préparent les modifications nécessaires aux lois de l'impôt sur le revenu des provinces pour mettre en oeuvre les Accords de perception fiscale.

Il existe donc essentiellement un seul système pour ce qui touche l'élaboration de la plupart des mesures législatives provinciales, le règlement des questions et litiges relatifs au calcul du revenu, des impôts, des crédits, de l'intérêt, des pénalités et des autres éléments pertinents du calcul de l'impôt fédéral et provincial, tant sur les plans administratif que judiciaire. Par exemple, les nouvelles cotisations établies par le biais du processus des appels de Revenu Canada, en ce qui concerne les questions découlant de la loi fédérale, entraînent généralement un rajustement correspondant des impôts provinciaux. De même, les litiges réglés par les tribunaux donnent habituellement lieu à des rajustements similaires des impôts fédéral et provinciaux.

À l'heure actuelle, il peut toutefois survenir des problèmes lorsque des questions fiscales fédérales et provinciales ne sont pas complètement harmonisées. Les tribunaux fédéraux ne sont pas par exemple habilités à entendre les appels touchant des questions ne relevant que de la compétence des provinces, et les tribunaux provinciaux sont limités, en matière d'impôt sur le revenu, à certaines questions propres aux provinces. Ces restrictions limitent les domaines où il peut y avoir des interprétations contradictoires des lois fiscales entre les provinces, mais peuvent par ailleurs semer la confusion parmi les contribuables et restreindre leurs droits d'appel dans les cas où les lois fédérales et provinciales ne sont pas uniformes. Ainsi, le fait que le gouvernement fédéral émette un avis de cotisation nulle

n'entraîne pas toujours l'émission d'un avis similaire par une administration provinciale; toutefois, dans le cadre du système actuel, le contribuable touché peut se voir empêché de contester son avis de cotisation provincial si un élément du régime fédéral (tel que le calcul du revenu imposable) entre dans le calcul de l'impôt provincial. De même, dans le cas où un crédit d'impôt établi par une province n'a pas d'équivalent au niveau fédéral et ne figure pas dans la liste des questions propres aux provinces sur lesquelles les tribunaux provinciaux sont habilités à se prononcer, le contribuable pourrait se retrouver devant le mauvais tribunal ou être dans l'impossibilité d'interjeter appel.

Lorsque les divergences entre les régimes fiscaux fédéral et provinciaux s'accroissent, tant entre le fédéral et chaque province qu'entre chacune de celles-ci, elles ont notamment pour effet d'augmenter les frais d'administration assumés par Revenu Canada et de compliquer la tâche de celui-ci sur le plan administratif, et sont susceptibles d'entraîner un accroissement du nombre d'appels liés au calcul des impôts provinciaux. Si, comme on peut s'y attendre dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu, les provinces établissent un plus grand nombre d'éléments liés au calcul de leur impôt, un avis de cotisation produit par le fédéral n'entraînera pas nécessairement l'émission d'un avis correspondant au niveau provincial, et vice versa. De même, l'établissement d'une cotisation fiscale à un palier ne donnera pas nécessairement lieu à la fixation d'une cotisation équivalente à l'autre palier.

Le règlement des appels fiscaux dans treize administrations distinctes (le fédéral, dix provinces et deux territoires), aussi bien sur les plans administratif que judiciaire, est susceptible de mettre fin à l'uniformité en matière d'administration et d'interprétation fiscales au Canada et d'accroître les frais assumés par les gouvernements (et, par conséquent, par les contribuables). Cependant, si le système d'appel ne permet pas de régler les questions fiscales de compétence provinciale à l'aide d'un processus judiciaire, il y aura de graves conséquences sur le droit des contribuables d'en appeler des cotisations d'impôt.

2 Le système actuel

Actuellement, les contribuables peuvent généralement recourir à un système administratif et à un système judiciaire, qui ont compétence pour entendre la plupart des appels touchant les questions fiscales fédérales et provinciales. Dans le cadre des Accords de perception fiscale actuels, les provinces ont délégué à Revenu Canada (Impôt) les pouvoirs d'administrer les lois provinciales en matière d'impôt sur le revenu. Le ministre du Revenu national est donc autorisé à fixer les cotisations fiscales fédérales et provinciales, à administrer le processus d'appel non judiciaire connexe et à faire appel aux tribunaux à l'égard de telles cotisations.

Le contribuable qui désire contester une cotisation transmet un avis d'opposition à Revenu Canada, où des fonctionnaires l'examinent, qu'il s'agisse d'un avis concernant des impôts fédéral ou provinciaux.

Après l'examen de son avis d'opposition et la réception d'un avis de confirmation ou de nouvelle cotisation, le contribuable peut interjeter appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt, de la Cour d'appel fédérale[8] et, après avoir obtenu l'autorisation nécessaire, de la Cour suprême du Canada. Pour ce qui est des cours supérieures de chaque province, elles ont qualité pour entendre les appels fiscaux ne touchant que les questions de compétence purement provinciale comme la détermination du lieu de résidence, la répartition du revenu au niveau provincial ou l'examen des erreurs présumées dans le calcul des impôts provinciaux. En pratique, comme le calcul de l'impôt provincial est intimement lié, dans le cadre du régime de l'impôt sur l'impôt, aux éléments déterminés par le fédéral, presque tous les litiges sont réglés par les tribunaux fédéraux, et les rajustements correspondants des impôts provinciaux, découlant habituellement d'un changement dans le calcul de l'impôt fédéral, sont effectués par Revenu Canada.

---

[8] La Section de première instance de la Cour fédérale continuera d'entendre les appels de nature fiscale dont l'audition a commencé avant la date d'entrée en vigueur, le 1er janvier 1991, des modifications apportées à la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, qui stipulent que la Cour canadienne de l'impôt est le seul tribunal habilité à se prononcer sur les appels de première instance et que les appels liés aux décisions rendues par ce tribunal sont interjetés directement auprès de la Cour d'appel fédérale.

Les tribunaux fédéraux ne sont pas habilités à se prononcer sur les questions fiscales relevant de la compétence exclusive des provinces et un contribuable ne peut contester devant ces tribunaux un avis de cotisation provincial (The Queen v. Bowater Mersey Paper Company Limited (87 D.T.C. 5382; 1987, 2 C.T.C. 159, Cour d'appel fédérale) à la page 5384; Stiege v. ministre du Revenu national (91 D.T.C. 808; 1991, 2 C.T.C. 2005, Cour canadienne de l'impôt). Un contribuable qui reçoit un avis de cotisation nulle au titre de l'impôt fédéral, mais qui doit payer de l'impôt au niveau provincial (parce que la déduction de crédits, comme les crédits d'impôt à l'investissement, est permise dans le calcul de l'impôt fédéral exigible mais exclue aux fins de l'établissement de l'assiette fiscale provinciale) peut se voir refuser toute possibilité d'appel, vu que les tribunaux des provinces n'ont pas qualité, en vertu des lois provinciales liées à l'impôt sur le revenu, pour entendre les appels touchant le calcul de l'impôt fédéral, qui sert de base pour l'établissement de l'impôt provincial (voir l'article 25 de l'Income Tax Act de la Colombie-Britannique, par exemple). Il est aussi possible qu'un contribuable se retrouve devant le mauvais tribunal. En effet, un tribunal fédéral peut être saisi de l'avis d'opposition du contribuable et de l'avis de confirmation de Revenu Canada, mais la question peut ne relever que de la compétence des provinces et devoir être tranchée par les tribunaux provinciaux. Il est également possible qu'un contribuable ne puisse interjeter appel en ce qui concerne une question provinciale, notamment si les tribunaux fédéraux ou provinciaux ne sont pas habilités, en raison de certaines restrictions, à se prononcer à cet égard.

De telles restrictions contribuent à l'atteinte des objectifs du système d'administration et d'appel unique actuel, qui représente un avantage important des présents accords. Elles limitent en outre le dédoublement des appels et les coûts en découlant, la complexité et les possibilités d'interprétations contradictoires. Elles limitent par ailleurs les droits des contribuables. D'autre part, le fait qu'un régime d'impôt basé sur le revenu soit susceptible d'amener les provinces à étoffer leurs règles fiscales rend plus nécessaire l'ajout de dispositions aux lois provinciales en vue de tenir compte des appels et de la possibilité que ceux-ci puissent être entendus par des tribunaux de deux systèmes judiciaires distincts - ce qui accroît la complexité et les coûts.

3 Incidences du régime d'impôt basé sur le revenu

Le fait que les provinces soient plus susceptibles de définir séparément les éléments du calcul de leur impôt implique une augmentation des possibilités de dédoublement du processus d'appel et de droit jurisprudentiel contradictoire dans les différentes administrations. Pour ce qui est des problèmes existants liés aux cotisations nulles et à l'absence d'un mécanisme d'appel en ce qui concerne les éléments définis par les provinces, ils seront empirés si ces dernières établissent de nouveaux crédits ou ajoutent d'autres éléments au calcul de leur impôt.

3A Dédoublement et droit jurisprudentiel contradictoire

Dans le cas où les provinces établiraient leurs propres crédits et définiraient d'autres éléments du calcul de leur impôt qui ne correspondraient pas à ceux du régime fédéral ou des autres régimes provinciaux, un contribuable pourrait se voir obligé d'interjeter deux appels à l'égard d'une cotisation d'impôt fédéral et provincial, c'est-à-dire effectuer deux démarches distinctes dans deux systèmes judiciaires différents. Il est par contre possible que le système actuel puisse continuer de fonctionner si les crédits provinciaux représentent un pourcentage des crédits fédéraux. En effet, Revenu Canada, l'administrateur des deux systèmes, pourrait fixer la cotisation aux deux paliers, et la détermination du crédit provincial entraînerait celle du crédit fédéral correspondant. Ainsi, un appel lié au crédit fédéral entraînerait un rajustement du même ordre au crédit provincial, et il suffirait d'interjeter appel auprès des tribunaux fédéraux.

Revenu Canada aurait par ailleurs plus de difficulté à administrer les deux systèmes si le crédit provincial comprenait des éléments distincts. En effet, en supposant que Revenu Canada accepterait de continuer à administrer de tels crédits provinciaux, les tribunaux fédéraux ne seraient pas habilités à entendre un appel à l'égard d'un élément d'un crédit provincial n'ayant pas d'équivalent au sein du régime fédéral. L'intéressé devrait donc interjeter appel auprès des tribunaux provinciaux, en supposant que ceux-ci aient qualité pour l'entendre en vertu des lois provinciales en matière d'impôt sur le revenu.

Le fait d'interjeter des appels liés à des cotisations auprès de tribunaux faisant partie de deux systèmes distincts accroîtra non seulement le nombre d'appels, mais aussi les frais assumés par les contribuables exerçant leur

droit d'appel, et compliquera la tâche de ces derniers. Il est également évident que les appels fiscaux dont seront saisis les tribunaux fédéraux et provinciaux sont susceptibles de donner lieu à des interprétations différentes et contradictoires de la même loi fiscale.

Comme province non adhérente, le Québec est un exemple d'un système où il faut interjeter appel auprès de deux systèmes judiciaires différents dans le cas des questions liées à l'impôt fédéral et provincial. Il est entendu qu'en pratique Revenu Québec et les tribunaux du Québec sont influencés par le résultat des appels réglés au niveau fédéral lorsque les questions sont similaires et que les deux régimes fiscaux ont des règles semblables ou des dispositions libellées de la même façon. Les tribunaux du Québec se fondent sur les décisions prises par les tribunaux des autres provinces et les tribunaux fédéraux; ils ne sont toutefois pas liés par ces décisions. Ils doivent évidemment se conformer aux décisions de la Cour suprême du Canada, comme c'est le cas pour tous les tribunaux provinciaux et fédéraux.

On ne peut que spéculer sur la poursuite de telles pratiques administratives et judiciaires dans le cas où onze, ou plus de onze, systèmes judiciaires devraient se prononcer sur des appels fiscaux. Il est cependant évident que les possibilités de droit jurisprudentiel contradictoire augmentent lorsque s'accroît le nombre de tribunaux ayant qualité pour régler des questions fiscales.

3B Cotisations nulles et absence d'un mécanisme d'appel pour certains éléments fiscaux provinciaux

Dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu, un contribuable est plus susceptible de recevoir un avis de cotisation nulle du fédéral, mais de devoir payer de l'impôt à l'échelon provincial. En effet, plus les provinces auront de latitude pour définir et déterminer les éléments de leur propre impôt (par exemple, définir des crédits distincts plutôt que de recourir à des crédits représentant un pourcentage de crédits instaurés par le fédéral), plus augmentent les chances d'une cotisation nulle au niveau fédéral et d'une cotisation positive à l'échelon provincial, et d'un impôt provincial sur lequel influent des crédits et rajustements spéciaux appliqués par une province.

Si les provinces s'orientent vers l'établissement d'éléments fiscaux distincts, les lois fiscales provinciales devront contenir les dispositions nécessaires pour tenir compte des appels interjetés à l'égard de tels éléments afin d'éviter que

les contribuables subissent des préjudices ou fassent l'objet de discrimination. Or, l'accroissement du nombre d'appels auprès des tribunaux provinciaux aura notamment pour conséquences d'augmenter les frais inhérents au processus d'appel, de compliquer celui-ci, d'amener des juges ayant moins d'expérience et de connaissances en matière fiscale que les juges de la Cour canadienne de l'impôt ou de la Cour fédérale à entendre des appels dans ce domaine et d'accroître enfin les possibilités d'interprétations contradictoires. Somme toute, l'élargissement du processus d'appel pourrait entraîner une détérioration de la qualité sur le plan juridique (interprétations, etc.) par rapport à la situation actuelle.

4 Options

4A Dédoublement du processus d'appel et droit jurisprudentiel contradictoire

Il est raisonnable de supposer que la mise en oeuvre d'un régime d'impôt basé sur le revenu donnera plus de latitude aux provinces au chapitre de l'établissement des crédits et de certains autres éléments de leur régime fiscal, ce qui accroîtra d'autant les possibilités de dédoublement du processus d'appel et de droit jurisprudentiel contradictoire. Il semble y avoir trois options qui puissent être retenues, mais il est possible qu'aucune d'entre elles ne permette de régler de façon efficace tous les problèmes existants :

(i) Maintenir le système actuel. Les tribunaux fédéraux peuvent être saisis des appels liés aux questions fiscales relevant de la compétence du gouvernement fédéral et, indirectement, des questions de ressort provincial définies en fonction des règles fédérales. Les tribunaux provinciaux sont par ailleurs habilités à se prononcer sur les questions relevant de la compétence exclusive des provinces. En supposant que la compétence des tribunaux provinciaux serait élargie de manière à leur permettre de rendre des décisions sur des questions déterminées seulement en vertu de la loi provinciale en matière d'impôt sur le revenu, le dédoublement et les possibilités de droit jurisprudentiel contradictoire seraient limités aux domaines non uniformes aux deux paliers, ce qui demeurerait restreint même dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu. En outre, l'administration des deux systèmes par Revenu Canada, y compris l'obligation de ne produire qu'un avis d'opposition à une cotisation, permettrait de continuer à assurer la coordination des rajustements.

Cette option de «statu quo» pourrait être renforcée si le nouvel accord conclu avec les provinces stipulait que ces dernières sont tenues de définir leurs crédits en vertu de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu (permettant aux provinces de déterminer les taux auxquels de tels crédits s'appliqueraient au sein de leur régime fiscal). D'autre part, en appliquant aux tribunaux fédéraux le même principe que celui qui s'appliquerait aux tribunaux provinciaux, seuls les tribunaux fédéraux pourraient se prononcer sur les questions (crédits, par exemple) établies seulement en vertu de la législation fédérale. En résumé, seul le calcul du crédit au niveau provincial - un exercice essentiellement mathématique - serait une question relevant de la compétence exclusive des tribunaux provinciaux.

Comme solution de rechange, il faudrait que tous les nouveaux crédits provinciaux soient examinés et approuvés par Revenu Canada, avant leur entrée en vigueur, pour que celui-ci s'assure qu'il est en mesure de les mettre en application efficacement (comme cela est prévu dans les «lignes directrices MacEachen»). Le recours à des rédacteurs du fédéral pour garantir l'uniformité de la législation provinciale, dans la mesure du possible, contribuerait également à maintenir les avantages du système actuel.

Dans le cas où un contribuable ayant reçu un avis de nouvelle cotisation ou de confirmation d'une cotisation, par suite de l'examen d'un avis d'opposition, serait tenu d'interjeter appel auprès d'un tribunal provincial, Revenu Canada pourrait le conseiller à cet égard. Dans la mesure où le processus d'appel doit, pour des raisons constitutionnelles ou de compétence, permettre de saisir les tribunaux provinciaux de certaines questions, les contribuables auraient un meilleur accès aux tribunaux compétents.

(ii) Compétence exclusive des tribunaux fédéraux. Si les tribunaux fédéraux se voyaient conférer le pouvoir exclusif de traiter les questions fiscales fédérales et provinciales, il serait possible d'éviter les possibilités de dédoublement et de droit jurisprudentiel contradictoire. Il n'est toutefois pas certain qu'un tel transfert soit constitutionnel. En effet, aux termes de la Loi constitutionnelle de 1867, le gouvernement fédéral est autorisé à établir des tribunaux au niveau fédéral pour assurer une «meilleure application» de ses lois,

tandis que les provinces détiennent le pouvoir exclusif d'établir des tribunaux pour l'application de toutes les lois fédérales et provinciales. Il n'est donc pas sûr que le Parlement pourrait validement conférer aux tribunaux fédéraux le pouvoir de se prononcer sur les lois fiscales provinciales, ou que les provinces pourraient valablement transférer au fédéral des questions relevant de la compétence exclusive des tribunaux provinciaux.

(iii) Compétence exclusive des tribunaux provinciaux. Il serait constitutionnellement possible pour les tribunaux provinciaux d'être les seuls à avoir qualité pour traiter des questions fiscales fédérales et provinciales. Toutefois, les tribunaux provinciaux sont inexpérimentés et manquent de connaissances en matière fiscale, et les possibilités de dédoublement et de droit jurisprudentiel contradictoire seraient encore plus nombreuses, et non pas limitées, par le choix de cette option.

4B Cotisations nulles

Le problème des cotisations nulles pourrait être réglé sans qu'il soit nécessaire de modifier de façon notable le système d'appel. Par exemple, la loi pourrait être modifiée de manière à prévoir une possibilité d'appel dans le cas d'une cotisation nulle, ou une modalité de «règlement» similaire à celle qui existe à l'égard des pertes. Il est toutefois bon de préciser que le fait de conférer des droits d'appel en général en ce qui concerne les cotisations nulles pourrait trop élargir le processus nécessaire pour régler ce problème particulier, tant dans sa forme actuelle que dans la forme qu'il pourrait avoir dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu. Il serait donc préférable, par exemple, de continuer à exclure du processus d'appel les questions qui n'influent pas sur l'impôt exigible pour l'année d'imposition sur laquelle porte la cotisation.

Un processus de «règlement» permettrait aux contribuables de demander aux autorités fiscales de rendre une décision en ce qui concerne le revenu imposable dans les cas où ils n'auraient pas d'impôt fédéral à payer mais devraient débourser de l'argent à l'échelon provincial. Dans le cadre d'un tel processus, les contribuables pourraient interjeter appel au besoin auprès des tribunaux fédéraux, à condition qu'il s'agisse d'un élément du calcul de l'impôt défini par le fédéral.

4C Mécanisme d'appel

Aux termes des lois provinciales en matière d'impôt sur le revenu, il devrait être prévu la possibilité d'interjeter appel auprès des tribunaux provinciaux pour ce qui touche tous les éléments fiscaux du régime déterminés par les provinces, en vue de garantir aux contribuables le droit d'appeler dans les cas concernant l'impôt exigible. Il faudrait toutefois limiter la latitude des provinces à définir séparément les éléments du calcul de leur impôt de manière à faire en sorte que les tribunaux provinciaux ne soient habilités à se prononcer que sur une gamme restreinte de questions relevant de la compétence exclusive des provinces, comme c'est actuellement le cas. Il serait ainsi possible de minimiser les possibilités d'interprétations contradictoires par les tribunaux des différentes provinces et le dédoublement des appels; il en serait de même sur le plan de la complexité et des frais connexes.

5 Application des changements apportés par les provinces

Dans le cadre du régime actuel, il est nécessaire de modifier les lois provinciales en matière d'impôt sur le revenu en raison des changements apportés à la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu; il faut faire de même lorsque les provinces prennent des initiatives permises aux termes des présents Accords de perception fiscale. De telles modifications sont souvent retardées par l'arriéré des travaux du programme législatif des assemblées législatives provinciales, la divergence des priorités des provinces, les changements de gouvernement, etc.

Ces retards compliquent la tâche de Revenu Canada pour ce qui est de l'application des régimes provinciaux d'impôt sur le revenu. En effet, Revenu Canada ne peut légalement percevoir les impôts tant que les lois habilitantes ne sont pas entrées en vigueur, et lorsque des changements s'appliquent rétroactivement, il est souvent difficile ou impossible de percevoir les sommes exigibles pour les périodes en question.

Le passage à un régime d'impôt basé sur le revenu nécessitera l'apport d'un grand nombre de modifications aux lois provinciales, et la plus grande latitude dont disposeront alors les provinces, notamment en ce qui a trait à l'établissement des éléments propres à leur régime fiscal, pourrait entraîner des changements plus fréquents et plus complexes. Il faudra donc prévoir

les modalités nécessaires pour permettre à Revenu Canada d'appliquer efficacement les changements décidés par les provinces.

Premièrement, les provinces ne devraient pas être autorisées à apporter des modifications si Revenu Canada ne peut pas les appliquer efficacement. Deuxièmement, Revenu Canada ne devrait pas appliquer une modification apportée par une province tant qu'elle n'est pas définitive; en d'autres termes, la modification «devrait» être annoncée dans un budget provincial et prendre la forme d'un avant-projet de loi ou être déjà en vigueur. Troisièmement, quelle que soit la forme définitive acceptable, la province devrait être tenue d'assumer les frais engagés par Revenu Canada s'il applique la modification avant son entrée en vigueur et si elle est ultérieurement non adoptée par l'assemblée législative provinciale.

6 Conclusion

À l'heure actuelle, il existe essentiellement un seul système pour élaborer et appliquer les lois en matière d'impôt sur le revenu ainsi que pour statuer sur celles-ci. Ce système sert aussi bien les intérêts des gouvernements fédéral et provinciaux que des contribuables en limitant les coûts, la complexité, les conflits et le dédoublement qu'entraînerait le fait de recourir à deux niveaux d'administration et de tribunaux pour établir l'impôt payable par les contribuables.

Dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu, les provinces pourraient avoir plus de latitude pour déterminer une plus vaste gamme d'éléments du calcul de leur impôt. Comme elles légiféreraient davantage en matière fiscale, il s'ensuivrait inévitablement une augmentation du nombre de divergences entre les lois fédérales et provinciales et, par le fait même, l'établissement de cotisations différentes aux deux paliers, un accroissement du nombre de questions définies à l'échelon provincial dont devrait s'occuper Revenu Canada ainsi qu'une prolifération des cas concernant uniquement les provinces et relevant de la compétence exclusive de leurs tribunaux. En d'autres mots, si les régimes fiscaux des gouvernements fédéral et provinciaux différaient et s'il en était de même entre les régimes des diverses provinces, cela entraînerait une augmentation des frais liés à l'application de l'ensemble des lois fiscales, compliquerait la tâche des intéressés à ce chapitre et obligerait les contribuables à interjeter appel auprès de deux tribunaux distincts dans les cas de nouvelle cotisation, augmentant d'autant les possibilités d'interprétations contradictoires et la confusion des

contribuables en ce qui concerne le processus administratif et d'appel. Qui plus est, les problèmes administratifs résultant des retards liés à l'entrée en vigueur de nouvelles lois fiscales ou de modifications apportées aux lois existantes pourraient augmenter.

Le fait de limiter la marge de manoeuvre accordée aux provinces pour ce qui est de l'établissement d'éléments distincts au chapitre du calcul de l'impôt et d'élaborer des lignes directrices définissant le cadre dans lequel Revenu Canada applique les mesures prises par les provinces contribuera à maintenir les aspects positifs du système unique actuel et à garantir des droits d'appel efficaces aux contribuables.

Voici quelques limites et lignes directrices raisonnables :

- limiter la plupart des éléments déterminés par les provinces en matière de calcul de l'impôt à un pourcentage (proportion) des éléments définis par le fédéral;

- limiter les initiatives des provinces à celles que Revenu Canada estime, après un examen minutieux, pouvoir appliquer efficacement;

- limiter l'obligation de Revenu Canada d'appliquer les changements apportés à un régime fiscal provincial aux changements qui sont «définitifs», et obliger les provinces à assumer les frais relatifs aux propositions de modifications mises en application par Revenu Canada, mais finalement non adoptées;

- limiter la compétence des tribunaux provinciaux de façon à ce qu'ils ne soient habilités à se prononcer que sur les questions fiscales de nature purement provinciale, c'est-à-dire les questions qui ne dépendent pas de celles qui sont déterminées en vertu de la législation fédérale. Le nombre de questions de ce genre pourrait augmenter dans le cadre d'un régime d'impôt basé sur le revenu; il serait donc bon de préciser dans les lois fiscales des provinces que les tribunaux provinciaux ont qualité pour rendre des décisions à cet égard, de sorte que les contribuables puissent bénéficier de droits d'appel valides. Il convient par ailleurs de souligner que les limites imposées aux éléments déterminés séparément par les provinces permettront de restreindre la nécessité d'élargir la compétence des tribunaux provinciaux.

XIII Considérations interprovinciales

La modification de la base de l'impôt sur le revenu des particuliers, soit le passage d'un impôt sur l'impôt à un impôt basé sur le revenu, demandée par les provinces est essentiellement motivée par leur désir d'avoir plus de latitude pour ce qui touche l'utilisation du régime fiscal comme instrument de mise en oeuvre des politiques sociales et, peut-être, économiques. Il n'est que raisonnable de supposer que si les provinces se voyaient accorder cette souplesse, leurs régimes fiscaux, y compris les taux, différeraient beaucoup plus qu'à l'heure actuelle. Évidemment, et comme il a été mentionné précédemment, les divergences probables entre les régimes fiscaux des provinces, c'est-à-dire celles qui accepteront que le gouvernement fédéral continue de percevoir leurs recettes au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers, demeureraient dans les limites des contraintes que le fédéral pourrait imposer comme condition pour le maintien de ces accords. Si une province choisissait de se retirer de ces derniers, et d'imposer ainsi que d'administrer son propre régime d'impôt sur le revenu des particuliers, elle serait libre de telles contraintes, mais devrait faire face à la réalité : des taux indûment élevés et des variations de structure, par rapport à ceux des autres provinces, pourraient nuire sensiblement à ses propres intérêts.

1 Incidence de la fiscalité sur les changements de résidence

L'adoption possible d'un régime d'impôt sur le revenu soulève une première question : la plus grande variation des taux d'imposition établis par les provinces - non seulement le taux marginal le plus élevé mais aussi les taux inférieurs - aurait-elle des conséquences pratiques sur les provinces, et, bien sûr, sur le pays? Si, comme nous l'avons suggéré ailleurs, les particuliers sont généralement imposés seulement dans la province dans laquelle ils habitent au 31 décembre, il faudra qu'ils envisagent de déménager pour profiter des avantages qu'ils pourraient tirer de telles variations. Il est supposé que le nombre de Canadiens qui seraient prêts à déménager seulement ou principalement pour des différences fiscales serait relativement faible. Il importe toutefois de souligner qu'un certain nombre de Canadiens pourraient décider, particulièrement durant leur retraite lorsqu'ils ne sont pas liés à un emploi donné, de déménager; dans le cas où il existerait des écarts fiscaux notables entre les provinces, ceux-ci pourraient être considérés comme un facteur dans le choix de la province de résidence.

Il est évidemment possible qu'une province décide de rajuster son régime fiscal de manière à attirer des contribuables d'autres provinces, notamment en réduisant son taux marginal d'impôt (sur le revenu des particuliers) le plus élevé, en accordant des concessions spéciales au titre du revenu de retraite ou au moyen d'autres mécanismes. La possibilité d'une telle concurrence interprovinciale ne touche pas seulement le niveau supérieur de l'échelle de taux - les particuliers à revenu élevé, les entrepreneurs (particulièrement ceux avec des gains en capital inhérents importants qui pourraient épargner de l'impôt en déménageant dans une autre province) et les retraités à revenu élevé -, mais aussi le niveau inférieur, dans le cas, par exemple, d'une province qui offrirait des avantages très marqués aux particuliers à faible revenu.

Il y a un si grand nombre de facteurs à prendre en considération dans le choix d'un lieu de résidence qu'il semble peu probable que même une plus vaste gamme de taux et de stimulants fiscaux puisse vraiment inciter de nombreux particuliers à déménager dans une autre province. La seule exception à cela pourrait être une province qui déciderait d'attirer les retraités ne vivant pas sur son territoire (autres provinces) par le biais d'avantages fiscaux particuliers. Dans un tel cas, la province en question devrait évidemment assumer des frais supplémentaires en matière de santé, notamment, en raison de l'augmentation de sa population de retraités.

Somme toute, la possibilité d'une rivalité de taux et d'un déplacement interprovincial de population semble faible, et ce, quels que soient les régimes fiscaux en vigueur. De plus, dans le cas où il y aurait des mouvements de population attribuables à des raisons fiscales, ce serait le prix que le pays et les provinces devraient payer pour la souplesse additionnelle désirée par ces dernières.

2 Choix du lieu de résidence

Il existe un nombre appréciable de particuliers qui, en raison de leur style de vie, pourraient déclarer ou prétendre que leur province de résidence au 31 décembre est celle-ci au lieu de celle-là. Parmi ces particuliers figurent certains étudiants, certains travailleurs se déplaçant périodiquement et un certain nombre d'autres cas du même genre. Il est évident que la question du lieu de résidence doit être déterminée, s'il y a lieu, en fonction des principes établis par les tribunaux ou énoncés dans les Bulletins d'interprétation de Revenu Canada. Même si en fait, les particuliers ne

peuvent pas, au sens strict de la loi, choisir leur lieu de résidence aux fins fiscales, en pratique, il est peut-être difficile pour Revenu Canada de surveiller cette situation. Il existe des régions au Canada - Hull (Québec) et Ottawa (Ontario), et Lloydminster, un côté est en Alberta et l'autre en Saskatchewan - où il est particulièrement facile de «déménager» d'une province à une autre. Les provinces imposant des taux relativement plus élevés ou ayant mis en place des régimes plus onéreux, même dans des domaines limités, pourraient constater qu'elles perdent des recettes en raison d'un tel «déménagement».

3 Transferts interprovinciaux de revenus de placements

Il convient d'aborder une question touchant les particuliers ayant des revenus de placements importants - soit un revenu d'intérêt régulier, soit des gains en capital possibles. Il est difficile de transférer le revenu d'emploi d'un particulier, du régime fiscal d'une province à celui d'une autre, sans que celui-ci y déménage. Il existe toutefois divers mécanismes de planification fiscale qui permettront aux particuliers ayant un revenu de placements réel ou réalisable de transférer ce revenu ailleurs au Canada. Un de ces mécanismes pourrait être le recours à une fiducie personnelle, dont le lieu de résidence pourrait être établi dans une province à faible imposition de manière à permettre à l'intéressé de ne pas payer les impôts élevés de sa province de résidence.

Il est bon de préciser qu'il existe déjà des variations entre les régimes fiscaux des provinces et de tels mécanismes de planification fiscale. Bien qu'il ne fasse aucun doute qu'il se pratique actuellement une telle forme de planification interprovinciale, nous n'avons rien trouvé qui indique que cette activité est importante. Si les écarts fiscaux entre les provinces augmentent - particulièrement en ce qui a trait aux taux marginaux supérieurs -, nous prévoyons une augmentation, probablement modérée, d'un tel transfert interprovincial de revenu. Nous estimons cependant que cela fait simplement partie du prix que les provinces doivent payer pour la souplesse qu'elles désirent, et que les provinces qui ont un régime fiscal plus onéreux que les autres peuvent s'attendre à des pertes de recettes. Empêcher de tels transferts interprovinciaux nécessiterait l'ajout de dispositions anti-évitement complexes à la loi, qui seraient inefficaces sans la mise en application d'un processus administratif (prise de mesures visant à les faire respecter, etc.) élargi. Compte tenu des sommes importantes qui seraient nécessaires pour empêcher de tels transferts et du fait que nous estimons qu'il s'agit là d'une

étape normale de l'évolution vers la souplesse, nous recommandons de ne pas modifier la loi dans ce domaine.

4 Les barrières interprovinciales nuisent au Canada

Une question de plus grande portée est la possibilité que la souplesse accrue offerte aux provinces pourrait entraîner l'établissement de nouvelles barrières interprovinciales au commerce et à la circulation des capitaux, et ce, au détriment de l'union économique canadienne. Certaines provinces offrent déjà, surtout à leurs résidents, des incitatifs visant à les amener à investir sur leur territoire. Si de tels incitatifs se généralisaient et devenaient plus importants, la libre circulation des capitaux entre les provinces pourrait être entravée, ce qui pourrait avoir pour effet de nuire à l'optimisation de la répartition des capitaux au Canada.

Selon nous, les incitatifs passés et présents établis par les provinces ne semblent pas avoir été suffisants pour nuire de façon marquée à la libre circulation des capitaux au pays. Nous estimons toutefois que l'augmentation possible de tels incitatifs, notamment l'établissement de nouveaux stimulants pour favoriser (ou restreindre) les investissements dans une province, pourrait causer des préjudices aux intérêts nationaux.

5 Conclusion

Selon les discussions informelles tenues avec les représentants de certaines provinces, il semble probable qu'au moins quelques provinces seraient désireuses de disposer de la souplesse nécessaire pour instituer de nouveaux incitatifs de ce genre, dans le cadre de leurs politiques visant à encourager les investissements locaux ou les activités économiques locales. Le gouvernement fédéral a annoncé en 1981 qu'il appliquerait les mesures spéciales des provinces aux conditions suivantes :

- les mesures devraient être conformes à l'assiette fiscale commune;
- les mesures ne devraient pas empêcher la libre circulation des capitaux, des biens, des services et des travailleurs au Canada;
- les mesures devraient pouvoir être appliquées efficacement.

Nous suggérons donc que le gouvernement fédéral examine et officialise les lignes directrices existantes dans le cadre d'un nouvel accord portant sur l'impôt basé sur le revenu conclu avec les provinces adhérentes.

Nous suggérons également que les lignes directrices existantes soient renforcées comme suit, notamment :

- les incitatifs devraient respecter l'assiette fiscale commune;
- seuls les incitatifs fondés sur des investissements provinciaux précis, et bien définis, seraient permis;
- de nouveaux incitatifs de ce genre ne devraient pas empêcher la libre circulation des capitaux, des biens, des services et des travailleurs; il faudrait par exemple limiter les avantages fiscaux que les provinces offriraient aux particuliers;
- les incitatifs seraient limités à des dispositions simples et directes pouvant être facilement administrées, au moyen d'un système de déclaration, par Revenu Canada;
- les provinces conviendraient d'assumer les frais administratifs additionnels découlant de tels programmes.

Nous nous rendons bien compte que les provinces qui désirent offrir des incitatifs plus importants ou de plus grande portée peuvent déjà prendre des mesures en ce sens sans recourir au régime fiscal.

XIV Conclusion

Nous n'avions pas pour mandat de nous prononcer sur la pertinence du passage d'un régime de l'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu. Nous avons plutôt été priés d'analyser les diverses incidences d'un tel changement et de proposer la marche à suivre dans le cas où il serait décidé de procéder à celui-ci.

La demande de changement présentée par les provinces est essentiellement motivée par leur désir de disposer d'une plus grande latitude dans la mise en oeuvre de leurs politiques. Mais c'est cette plus grande latitude qui risque de compliquer la situation, d'augmenter les frais administratifs aussi bien des contribuables que des percepteurs de l'impôt, d'aboutir à des situations inéquitables non voulues et à des échappatoires, et de nuire à l'efficience de notre union économique ainsi que du commerce et de la circulation des capitaux entre les provinces. En d'autres termes, les dangers sont essentiellement attribuables à la latitude accrue recherchée par les provinces dans le cadre de ce changement, et accessoirement à la modification de l'assiette fiscale.

Il est tout à fait possible d'envisager le passage d'un régime de l'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu, dans lequel le gouvernement fédéral demanderait aux provinces de tout simplement appliquer leurs impôts, en se servant des tranches d'imposition fédérales et de taux correspondant encore à ses taux, au revenu imposable fédéral et d'accorder un crédit à pourcentage fixe établi en fonction du montant entier de son bloc de crédits non remboursables, sans apporter d'autres rajustements. Pour les contribuables ou les percepteurs d'impôt, un tel système ne serait probablement pas plus compliqué, après la période de transition nécessaire, que le système actuel - en fait, il pourrait être moins compliqué, mais il ne satisferait probablement pas le désir de souplesse accrue des provinces.

Par ailleurs, l'adoption d'un régime fiscal qui donnerait une plus grande marge de manoeuvre aux provinces en leur permettant d'ajuster leur fardeau fiscal en fonction de leurs priorités, c'est-à-dire en déterminant de nouveaux paramètres et en effectuant des rajustements complexes par rapport aux crédits fédéraux, notamment, aboutirait certainement à des complexités additionnelles importantes et à une augmentation sensible des frais d'observation si les provinces maximisaient l'utilisation de cette souplesse. Dans certains domaines, il serait possible de réduire la complexité découlant

de la latitude des provinces en adoptant des règles spéciales ou arbitraires - mais ces mêmes règles auraient pour effet de causer des cas d'iniquité au sein du régime.

La véritable question dans le débat sur le passage à un régime d'impôt basé sur le revenu est de déterminer les contraintes appropriées que le gouvernement fédéral devrait imposer aux provinces comme conditions pour poursuivre la perception de leurs recettes au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers. De telles contraintes devraient être raisonnables et légitimes et permettre de répondre aux préoccupations des provinces ainsi que d'assurer le bien-être de tous les Canadiens.

Il est clair qu'il s'agit d'une question d'équilibre et de compromis. Si le gouvernement fédéral décidait d'imposer des contraintes déraisonnables et strictes, il ne répondrait pas à la demande de souplesse accrue des provinces et risquerait de provoquer d'autres confrontations fédérales-provinciales. Certaines provinces pourraient alors décider d'exercer leur droit constitutionnel : se doter de leur propre administration fiscale et percevoir leur impôt sur le revenu des particuliers, dans le cadre du régime fiscal qu'elles jugeraient approprié. En agissant ainsi, elles (et leurs contribuables) devraient évidemment assumer les frais administratifs importants liés à l'établissement d'un régime distinct (calcul des déductions séparées, envoi de feuillets de renseignements, préparation de formulaires de déclarations de revenus, fixation des cotisations, prise de mesures d'exécution, etc.) et le coût politique de ce qui pourrait être perçu comme l'alourdissement du fardeau fiscal des résidents des provinces visées. Si le gouvernement fédéral ne présente pas des propositions raisonnables semblant à tout le moins répondre partiellement aux préoccupations des provinces, il risque d'inciter certaines d'entre elles à décider d'assumer les frais inhérents à la mise en place de leur propre régime fiscal. Il est bon de préciser que les conséquences de l'établissement d'administrations fiscales par les provinces, qu'il s'agisse des préjudices que les contribuables et l'économie devraient subir ou des frais connexes que tous les intéressés devraient assumer, sont beaucoup plus importantes que celles qui sont liées au fait d'accorder une certaine latitude aux provinces dans le cadre d'un système administré par le fédéral.

Par contre, le gouvernement fédéral devrait se conformer à certaines politiques fondamentales s'il continue d'administrer les régimes fiscaux des provinces adhérentes. En effet, en accordant une plus grande marge de

manoeuvre aux provinces, il devrait s'en tenir à un certain cadre, comme par exemple interdire le recours à l'administration fédérale pour appliquer des systèmes discriminatoires qui nuisent à l'économie nationale, qui nécessitent des rajustements trop complexes susceptibles de surcharger l'ensemble du régime fiscal ou qui impliquent une certaine forme d'iniquité à l'endroit des contribuables.

À notre avis, le passage d'un régime de l'impôt sur l'impôt à un régime d'impôt basé sur le revenu assorti d'une bonne marge de manoeuvre pour les provinces se traduira par des complexités et des coûts supplémentaires importants, qui toucheront surtout les contribuables. Les déclarations de revenus seront plus complexes, les exigences en matière de retenues sur les salaires pourraient être plus onéreuses, et l'ensemble du régime fiscal, de l'avis des contribuables, s'avérerait même plus difficile à comprendre que le régime actuel. De tels coûts et complexités ne doivent pas être pris à la légère, mais, comme il est mentionné ci-dessus, ils sont probablement moins importants que ceux qui découleraient de l'établissement d'administrations fiscales distinctes par les provinces et de la perception de leurs propres impôts, si c'est cela la solution de rechange retenue.

Outre les complexités et coûts supplémentaires, une modification de l'assiette fiscale causerait un certain nombre de problèmes techniques, dont certains seraient très complexes. Même si ces questions techniques préoccuperont certains contribuables, et pourraient leur causer certains problèmes, nous estimons qu'il existe diverses solutions sensées et raisonnables à la plupart d'entre elles - nécessitant, dans certains cas, des compromis.

Dans le présent rapport, nous avons proposé diverses solutions pratiques aux questions techniques que pourrait soulever la modification de l'assiette fiscale. Nous avons également suggéré une gamme de contraintes que le gouvernement fédéral pourrait imposer comme conditions pour poursuivre l'administration des régimes d'impôt sur le revenu des provinces.

Nous estimons que le coeur du problème est le conflit entre la demande de flexibilité des provinces, qui désirent s'en servir dans l'atteinte de leurs objectifs, et l'avantage de maintenir un grand nombre d'éléments communs au sein d'un régime fédéral-provincial d'impôt sur le revenu des particuliers administré par le gouvernement fédéral. Si les Accords de perception fiscale sont modifiés de manière à permettre aux provinces d'appliquer leur impôt sur le revenu des particuliers au revenu imposable et à leur accorder

beaucoup de latitude pour ce qui touche la conception de leur régime, il est probable que l'ensemble du régime fiscal fédéral-provincial sera beaucoup plus complexe pour les contribuables et comprendra certains éléments arbitraires entraînant des résultats injustes. Si, par contre, le passage à un régime d'impôt basé sur le revenu n'implique presque pas d'accroissement de la marge de manoeuvre des provinces, le nouveau régime, qui sera acceptable au chapitre administratif et comportera certains avantages sur le plan de la transparence, ne satisfera probablement pas les provinces. Pour régler cette situation conflictuelle, il faudra que les intéressés consentent à des compromis, qui ne peuvent être que le fruit de la compréhension mutuelle.

Il est peu probable que les contribuables se réjouissent du changement de point d'application de l'impôt provincial, qui ne serait plus l'impôt sur l'impôt mais un impôt basé sur le revenu, d'autant plus que ce changement impliquera des complexités additionnelles et des difficultés d'observation, ainsi que la prise de certaines décisions arbitraires pour remédier à de telles difficultés. Il n'en demeure pas moins que la modification de l'assiette fiscale des provinces répond à des objectifs fort légitimes exprimés par celles-ci, et s'inscrit dans des tendances générales visant à leur donner plus de souplesse et d'autonomie.

Nous estimons qu'en faisant preuve de bonne volonté au cours de négociations directes touchant les questions résumées dans le présent document, il devrait être possible d'établir un régime représentant un compromis raisonnable entre les questions d'orientation et techniques contradictoires que nous avons abordées. Nous avons toutefois constaté que les deux paliers de gouvernement n'ont pas encore vraiment eu l'occasion de se pencher sur les divers aspects techniques et pratiques dont il faut traiter dans de telles négociations, et que les provinces, en particulier, pourraient avoir besoin de plus de temps pour examiner les compromis que nous avons abordés. Nous croyons qu'une solution générale acceptable ne peut être trouvée que si le gouvernement fédéral et les provinces adhérentes négocient directement, après avoir examiné les questions pertinentes et leurs incidences.

Annexe A

Évolution de la perception fiscale fédérale-provinciale

Un bref rappel des événements qui ont mené aux accords de perception fiscale actuels donne une bonne idée des compromis et considérations ayant fait partie de la négociation des modifications du système.

- Lors de l'établissement de la Confédération, le gouvernement fédéral s'est vu conférer des pouvoirs illimités en matière d'imposition, compte tenu des responsabilités coûteuses confiées au gouvernement central, telles que la construction de routes et de chemins de fer pour la nouvelle nation. À compter de 1867, «le tarif», qui permettait auparavant aux provinces fondatrices de prélever la majeure partie de leurs recettes, fut attribué uniquement au gouvernement fédéral.

- Les provinces ont été chargées de responsabilités restreintes et limitées au domaine de l'impôt direct dans leur territoire. Cette décision fut essentiellement motivée par le désir de restreindre leurs pouvoirs d'imposition aux habitants de leur territoire et par le fait que la plupart n'accordaient pas grande importance à un tel concept parce qu'elles l'associaient aux impôts fonciers et qu'elles ne croyaient pas que celui-ci serait grandement exploité.

- Comme cette nouvelle répartition des recettes et des coûts ne permettait pas aux provinces d'équilibrer leur budget, il fut imaginé de recourir à des subventions du gouvernement fédéral.

- Dès le début, en ce qui concerne les questions des disparités entre les provinces, il fallut faire équilibre entre l'équité et une norme nationale.

- Malgré les efforts déployés, il fut établi des variations mineures, qui servirent de précédents chaque fois qu'une nouvelle province se joignait à la Confédération.

- La longue période de dépression qui eut lieu durant le dernier quart du 19e siècle incita les provinces à chercher de nouvelles sources de recettes. Les provinces commencèrent donc à élargir le domaine de

l'impôt direct en imposant la cession des terres, en instituant des taxes d'affaires et en établissant des droits de succession. Deux provinces appliquèrent un impôt sur le revenu des particuliers.

- En 1907, les montants des subventions furent renégociés, mais les accords financiers initiaux demeurèrent en vigueur. Depuis le début de la Confédération s'était peu à peu renforcée l'entente tacite que le gouvernement fédéral ne prélèverait pas d'impôts directs, elle prit fin en 1917 lorsque celui-ci annonça son intention d'imposer le revenu des particuliers et des sociétés.

- Les prochains principaux changements furent déclenchés par la crise des années 30. Comme les provinces et le gouvernement fédéral s'efforçaient de demeurer solvables, ils levaient des impôts chacun de leur côté et en établissaient des nouveaux. Il en résulta un fouillis administratif qui, conjugué au versement d'autres subventions aux provinces et à la mise en place d'autres mécanismes de transfert de fonds aux régions ayant besoin d'aide, empira la situation.

- La Seconde Guerre mondiale et un rapport déposé en 1940 par une commission spéciale (La Commission Rowell-Sirois), mise sur pied en 1937 pour étudier les relations entre le Dominion et les provinces, aboutirent ultimement à l'apport de deux changements importants :

  (i) le transfert, au gouvernement fédéral, de la responsabilité de l'aide aux chômeurs;

  (ii) l'accord des provinces de s'abstenir d'imposer le revenu des sociétés et des particuliers moyennant des paiements de compensation, d'abord désignés sous l'appellation d'accords fiscaux de temps de guerre, puis sous celle des accords de location de domaine fiscal.

- D'autres négociations débutèrent en 1945 et donnèrent lieu en 1947 à un partage important des responsabilités dont étaient auparavant chargées les provinces, notamment l'assurance-santé et les pensions de vieillesse.

- Les accords de location de domaine fiscal impliquaient un grand nombre de compromis sur les plans des sources de recettes et ne

furent finalement paraphés par la majorité des provinces que grâce à l'ajout de trois options en matière de paiements de compensation. Malgré cela, l'Ontario et le Québec se retirèrent des accords et prélevèrent leurs propres impôts sur le revenu des sociétés et les successions.

- Les accords ne constituaient pas des engagements à long terme vu qu'ils pouvaient être renégociés tous les trois à cinq ans.

- Au fil des années, les provinces négocièrent de nouveaux pouvoirs d'imposition indirects (soit la taxe de vente au niveau du détail, notamment), et l'Ontario réintégra les accords. Certains des changements dans les pouvoirs et responsabilités nécessitèrent la modification de la Constitution à quelques reprises.

- En 1957, les accords furent renégociés et désignés par l'appellation accords de partage fiscal; les provinces avaient le choix entre des abattements d'impôt fédéral et la perception de leurs propres impôts, ou pouvaient tout simplement partager le produit des recettes perçues par le gouvernement fédéral. Les accords prévoyaient également le versement de paiements de péréquation visant à porter le rendement par habitant de toutes les provinces, provenant de trois domaines d'imposition (particuliers, sociétés et successions), au niveau moyen de celui des deux provinces les mieux nanties, ainsi que de paiements de stabilisation pour garantir que le rendement de l'impôt perçu plus la péréquation ne descendaient pas sous un niveau minimum.

- Toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec, optèrent pour le partage du produit des recettes perçues par le fédéral - le Québec continua quant à lui à percevoir les trois types d'impôt, et l'Ontario établit un impôt sur les sociétés.

- En 1962, compte tenu de la pression continue visant à faire reconnaître l'autonomie et les besoins des provinces, les accords de partage furent abandonnés et remplacés par les Accords de perception fiscale. Aux termes de ces derniers, les provinces appliquaient leurs propres impôts à la plupart des grands domaines liés à l'imposition des sociétés et des particuliers tout en continuant de bénéficier du processus de perception et d'administration fédéral. Même si les provinces étaient maintenant libres d'établir leurs propres taux, elles

étaient limitées par la pression politique voulant l'établissement de taux uniformes dans l'ensemble des provinces. En fait, la plupart d'entre elles décidèrent alors de majorer d'autres taxes (vente, essence, etc.) plutôt que de modifier les taux d'imposition des sociétés ou des particuliers.

- Le gouvernement fédéral assortit les nouveaux accords de conditions selon lesquelles il acceptait de percevoir les impôts provinciaux gratuitement pourvu que l'assiette fiscale des provinces soit identique à la sienne.

- Une nouvelle ère de négociation débuta en 1963 lorsque certaines provinces, menées par le Québec, négocièrent le droit de se retirer de programmes conjoints moyennant un champ fiscal élargi caractérisé par des abattements d'impôt fédéral.

- À la même époque, le Comité de la structure fiscale fut mis sur pied afin d'examiner de façon approfondie les accords fiscaux fédéraux-provinciaux.

Le système de l'impôt sur l'impôt, qui sous-tend l'impôt sur le revenu des particuliers perçu par les provinces et qui est administré par le gouvernement fédéral, est la structure fondamentale qui est en place depuis 1962, le Québec étant l'exception notable. Pour ce qui est du domaine de l'imposition des sociétés, le gouvernement fédéral continue d'administrer les régimes (fondés sur l'impôt sur le revenu) de toutes les provinces, sauf l'Ontario, le Québec et l'Alberta.

Les négociations sur les accords actuels touchant la fiscalité des particuliers se poursuivent depuis 30 ans. Durant cette période, le système de l'impôt sur l'impôt n'a pas été modifié de façon fondamentale, mais a grandement évolué sous l'impulsion des provinces, qui ont établi des crédits d'impôt, des surtaxes et, dernièrement, des impôts uniformes.