

PROPERTY OF  
PRIVY COUNCIL OFFICE  
LIBRARY



PLEASE RETURN TO  
LIBRARY  
PRIVY COUNCIL OFFICE  
Ottawa

RAPPORT  
de la  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE  
sur la  
FISCALITÉ  
TOME 3  
L'IMPOSITION DU REVENU:

©  
Première partie - Les particuliers et les familles

1966

PROPERTY OF  
PRIVY COUNCIL OFFICE  
LIBRARY

Ce premier tirage du Rapport a été effectué en quantité limitée.  
Dès que possible, une autre édition sera publiée à l'intention du  
grand public.

HJ2449/.C314/t.3  
Carter, Kenneth Le M.  
Rapport de la Commission  
royale d'enquête sur la

~~1980~~ c. 1 aa PCO  
MANAGEMENT INFORMATION CENTRE  
ACCT PRIVY COUNCIL OFFICE

Ottawa

ADAC RC  
ACIZ 350  
T19  
1966  
Vol. 3



CANADA

RAPPORT  
de la  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE  
sur la  
**FISCALITÉ**  
TOME 3  
L'IMPOSITION DU REVENU:

Première partie - Les particuliers et les familles

1966

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,  
et dans les librairies du Gouvernement fédéral  
dont voici les adresses :

OTTAWA

*Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau*

TORONTO

*221, rue Yonge*

MONTRÉAL

*Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine*

WINNIPEG

*Édifice Mall Center, 499, avenue Portage*

VANCOUVER

*657, rue Granville*

ou chez votre libraire.

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés  
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

N° de catalogue Z1-1962/1-3 ad F

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie

Ottawa, Canada

1966



C A N A D A

RAPPORT

de la

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ

COMMISSAIRES

M. Kenneth LeM. Carter, président

M. J. Harvey Perry

M. A. Emile Beauvais

M. Donald G. Grant

Mme S. M. (Eleanor) Milne

M. Charles E. S. Walls

---

SOMMAIRE DU RAPPORT

TOME 1 - Introduction, remerciements et rapports minoritaires

TOME 2 - Le régime fiscal au service des objectifs économiques et sociaux

TOME 3 - L'imposition du revenu:  
Première partie - Les particuliers et les familles

TOME 4 - L'imposition du revenu (suite):  
Deuxième partie - Les sociétés  
Troisième partie - Le calcul du revenu des sociétés  
Quatrième partie - Aspects internationaux

TOME 5 - Les taxes de vente et l'administration générale de l'impôt:  
Première partie - Les taxes de vente et les taxes et droits  
d'accise  
Deuxième partie - L'administration générale de l'impôt

TOME 6 - Les répercussions de nos recommandations

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ

TOME 3

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE: LES PARTICULIERS ET LES FAMILLES	
CHAPITRE 7 - L'IMPOSITION FONDÉE SUR LA FACULTÉ CONTRIBUTIVE	3
DÉFINITION DE LA FACULTÉ CONTRIBUTIVE	5
Reconnaissance des différences dans le revenu	8
Reconnaissance des différences dans les responsabilités familiales	13
Reconnaissance des différences dans les dépenses incompressibles spécifiques	20
LES EXEMPTIONS DE BASE	22
PUISSANCE ÉCONOMIQUE	24
Les dépenses de consommation en tant qu'assiette fiscale	27
La fortune comme assiette fiscale	29
Impôts sur la consommation et sur la fortune comme méthodes de perception	32
Le revenu d'organismes en tant qu'assiette fiscale	34
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	36
NOTES	43
CHAPITRE 8 - LES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DE L'ASSIETTE COMPRÉHENSIVE DE L'IMPÔT	45
UNE NOUVELLE DÉFINITION DE L'ASSIETTE COMPRÉHENSIVE DE L'IMPÔT	45
QUELQUES RÉPERCUSSIONS DE PORTEE GÉNÉRALE	49
La dépréciation du capital humain	49
Les prestations en nature	50
Les transactions qui ne sont pas effectuées à distance	53
Le revenu imputé	54
La réalisation de gains	57
Les intermédiaires	59
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	62
NOTE	67
CHAPITRE 9 - LE RÉGIME FISCAL ACTUEL ET LE RÉGIME PROPOSÉ	69
MONTANTS INCLUS DANS L'ASSIETTE FISCALE	70
Le régime actuel	70

	<u>Pages</u>
Le régime proposé	78
Méthodes de calcul du revenu	82
Application des méthodes de comptabilité au calcul du revenu d'une entreprise ou d'un bien	87
<b>DÉDUCTIONS PERMISES DANS LE CALCUL DU REVENU</b>	<b>88</b>
Le régime fiscal actuel	88
Le régime proposé	94
<b>LES CATEGORIES DE CONTRIBUABLES</b>	<b>111</b>
Individus et familles	111
Entreprises individuelles, sociétés en nom collectif et syndicats	112
Intermédiaires	112
Résidence	113
<b>LE CALCUL DE L'IMPÔT</b>	<b>114</b>
Échelles de taux d'impôt	114
Sommes déduites de l'impôt	115
Concessions à certaines industries et à des types spéciaux de sociétés	117
Étalement du revenu	117
<b>L'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT</b>	<b>117</b>
<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>120</b>
<b>NOTES</b>	<b>129</b>
 <b>CHAPITRE 10 - L'UNITÉ D'IMPOSITION</b>	 <b>135</b>
<b>L'ÉQUITÉ ET LE RÉGIME ACTUEL</b>	<b>135</b>
<b>DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA LOI SOUS LE RÉGIME ACTUEL</b>	<b>139</b>
<b>LA FAMILLE COMME UNITÉ D'IMPOSITION</b>	<b>142</b>
<b>UNITÉ FAMILIALE COMPOSÉE DES CONJOINTS SEULEMENT</b>	<b>145</b>
Début d'une unité familiale	146
Unification des revenus	147
Conjoints sans enfant dont le mariage dure moins de cinq ans	147
Fractionnement des revenus	148
Dissolution d'une unité familiale	148
<b>UNITÉ FAMILIALE COMPRENANT DES ENFANTS A CHARGE</b>	<b>151</b>
Définition de l'unité familiale	153
Début d'une unité familiale	155
Unification des revenus	156
Transferts de biens	157
Économies réalisées par des personnes à charge à même leurs revenus provenant d'un emploi ou d'une entreprise	158
Retrait de l'enfant de l'unité familiale	158
Dissolution de l'unité familiale	161
<b>AUTRES PERSONNES A CHARGE</b>	<b>163</b>
Couples unis irrégulièrement	164

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	165
NOTES	174
CHAPITRE 11 - TAUX DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS	177
CRITÈRES RÉGISSANT LE CHOIX D'UNE ÉCHELLE DE TAUX	178
Imposition conforme à la faculté contributive	179
Régularisations compensatrices d'autres impôts	181
Comparaisons des impôts à l'échelle internationale	182
Le taux marginal maximum	187
Le rendement de l'échelle de taux en recettes fiscales	189
L'imposition du revenu provenant de placements sous forme d'actions	189
CONCILIATION DE CRITÈRES CONTRADICTOIRES	190
ÉCHELLES DE TAUX RECOMMANDÉES	193
L'échelle de taux applicable aux particuliers sans personne à charge	194
L'échelle de taux applicables aux unités familiales	199
Traitement des personnes à charge	204
AUTRES CONSIDÉRATIONS	213
Multiples bénéficiaires de revenus	215
Allocations accordées aux mères qui travaillent	220
Réductions d'impôt à venir	221
Rectifications à court terme de l'échelle des taux	225
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	225
NOTES	233
CHAPITRE 12 - LES DÉDUCTIONS ADMISES EN RAISON D'UN PRIVILÈGE	241
LES FRAIS MÉDICAUX ET LES DÉPENSES CONNEXES	241
Les frais médicaux	241
Personnes aveugles ou retemues au lit ou dans un fauteuil roulant	248
Les personnes âgées	249
LES DONS DE CHARITÉ	251
Les dons en nature	254
Les postulants et membres des communautés religieuses	256
Les dons faits aux associations politiques	256
EXEMPTIONS RELATIVES AUX DONS, ACCORDÉES ANNUELLEMENT ET UNE FOIS AU COURS DE LA VIE	257
LES DONS POUR LE SOUTIEN DE PERSONNES A CHARGE	257
ÉTUDES POST-SECONDAIRES	260
Cours de perfectionnement	263

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	264
NOTES	270
 CHAPITRE 13 - L'ÉTALEMENT DU REVENU	 273
LA LÉGISLATION CANADIENNE ACTUELLE	277
Les cultivateurs et les pêcheurs	277
Les auteurs	278
Les paiements en une somme globale	279
Les pertes commerciales	281
Les options relatives à l'achat d'actions	281
Récupération d'amortissement et réévaluation des stocks	282
Résumé du régime actuel	283
LES RÉGIMES EN VIGUEUR DANS D'AUTRES PAYS	283
Les taux spéciaux d'impôt sur les revenus irréguliers	284
Déductions spéciales du revenu	284
L'étalement du revenu sur les années antérieures	285
Allègement discrétionnaire	286
Dispositions générales d'étalement	286
SOLUTIONS POSSIBLES AUX DIFFICULTÉS ACTUELLES	289
L'étalement progressif	291
L'étalement mobile	292
Le report de l'impôt	292
Report d'exemptions personnelles ou de dégrèvements non utilisés	293
Les comptes de répartition du revenu	293
Les régimes enregistrés de revenu-retraite	295
Le traitement des pertes	296
La réévaluation des actifs	296
TRAITEMENT RECOMMANDÉ A L'ÉGARD DES PAIEMENTS EN UNE SOMME GLOBALE ET DES REVENUS VARIABLES	297
Étalement périodique du revenu	297
Les comptes de répartition du revenu	306
Autres méthodes	310
Les revenus sujets à l'étalement	313
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	314
NOTES	320
 CHAPITRE 14 - LE REVENU D'EMPLOI	 323
Difficultés relatives au revenu et aux déductions	323
L'imposition des avantages	325
La déduction des dépenses	330
LE RÉGIME ACTUEL: AU CANADA	332
Traitement des prestations	333

	<u>Pages</u>
Les déductions	335
LE RÉGIME ACTUEL: AU ROYAUME-UNI	335
Le traitement des prestations	335
Les déductions	337
La retenue de l'impôt	338
LE RÉGIME ACTUEL: AUX ÉTATS-UNIS	339
Le traitement des prestations	339
Les déductions	340
LE TRAITEMENT PROPOSÉ DES GAINS BRUTS PROVENANT DE L'EMPLOI	341
Les recettes sous forme de paiements en une somme globale	342
Les options sur l'achat d'actions	343
Les allocations dont le bénéficiaire n'a pas à rendre compte	343
Les compensations différées	344
Les régimes de revenu-retraite	344
Les primes d'assurance	345
Les articles et les services gratuits, subventionnés ou fournis à rabais	347
Les droits et les cotisations	348
Les frais encourus par un employé, ou pour lui, alors qu'il est absent de sa résidence à des fins commerciales	348
Les frais de représentation	350
Automobiles et avions	350
Divers	351
Exclusions	351
Sommaire	352
LE TRAITEMENT PROPOSÉ DES DÉDUCTIONS DANS LE CALCUL DU REVENU D'EMPLOI	353
Solutions possibles	355
Règles proposées au sujet de la déduction de dépenses	356
LES RETENUES D'IMPÔT	359
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	361
NOTES	368
CHAPITRE 15 - LES REVENUS PROVENANT DE BIENS	371
LA SITUATION ACTUELLE	372
L'équité	378
L'impartialité	381
La certitude	383
L'ASSIETTE COMPRÉHENSIVE DE L'IMPÔT	384
AUTRES CONSIDÉRATIONS	386
Répercussions économiques	386
Traitement préférentiel	394
Les effets de l'inflation et des taux d'intérêt	399
Le privilège de réinvestissement	400
Les recettes fiscales	401

	<u>Pages</u>
LES GRANDES LIGNES DE NOTRE PROPOSITION	403
Les personnes taxables	407
Les gains au point de vue fiscal	408
Les pertes au point de vue de l'impôt	410
Dispositions de biens au point de vue fiscal	421
Calcul du gain ou de la perte	436
Administration	437
Mesures transitoires	438
LE REVENU DÉCOULANT DE LA POSSESSION D'UN BIEN	443
Intérêts	443
Dividendes	446
Redevances	446
Revenus provenant de loyers	447
Déductions à même les revenus provenant de biens	447
Surtaxe sur les revenus provenant de placements	449
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	450
NOTES	456
CHAPITRE 16 - LE REVENU DIFFÉRÉ	459
LE RÉGIME FISCAL ACTUEL	460
Les régimes enregistrés de retraite	460
Les régimes enregistrés d'épargne-retraite	462
Les régimes de participation aux bénéfices	463
Les rentes individuelles	464
Les régimes non enregistrés de pension	465
L'assurance-vie	466
Les régimes d'assurance-revenu	466
Résumé	467
L'ÉQUITÉ ET L'IMPARTIALITÉ	468
APPRÉCIATION DU REPORT DE L'IMPÔT	469
Les objectifs sociaux	469
Les conséquences administratives	471
Considérations d'ordre économique	471
Conclusions générales	480
LES RÉGIMES DE REVENU-RETRAITE	483
Les régimes enregistrés de revenu-retraite	483
Les régimes non enregistrés de revenu-retraite (y compris les rentes ordinaires)	498
LES RÉGIMES D'ASSURANCE-REVENU	501
LES PENSIONS PROVENANT DE L'ÉTRANGER ET PENSIONS CANADIENNES VERSÉES A DES NON-RÉSIDENTS	504
L'ASSURANCE-VIE	507
Les dividendes de polices avec participation	512

	<u>Pages</u>
Les gains et les pertes dépendant du décès	512
Le revenu provenant de biens	516
L'assurance-vie considérée comme un régime enregistré de revenu-retraite	517
La proposition	518
 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	 523
NOTES	528
 CHAPITRE 17 - LES DONS ET LES HÉRITAGES	 533
LE RÉGIME ACTUEL	538
Les donations entre vifs	538
Les biens transmis par décès	540
Appréciation du régime actuel	542
Effets de l'impôt successoral sur les ventes d'entreprises	546
 LE RÉGIME PROPOSÉ	 547
Les grandes lignes	547
Les dons à inclure dans l'assiette compréhensive de l'impôt	550
Les donations entre vifs	550
Les transferts de biens moyennant une contrepartie insuffisante	551
Pouvoir de nomination et pouvoir d'entamer le capital	552
Les donations conditionnelles	554
Définition des "biens"	555
La valeur "nette" des biens reçus	557
Signification de "réception"	557
Les dons affranchis de l'impôt	560
Les dons aux sociétés par actions	561
Les dons par versements	562
Les rentes	563
Les dons comportant le produit des régimes d'assurance et de retraite	568
Les exemptions	570
Les transferts successifs	573
L'évaluation des biens	575
Moment de l'évaluation, de la réception et du paiement	577
Les échelles des taux et l'étalement du revenu	579
Les dons à des non-résidents	582
Le dégrèvement pour les impôts étrangers	585
Les dons de biens situés au Canada	586
Accords fiscaux	586
Observance, application et exécution de la loi	587
 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	 590
NOTES	595
 CHAPITRE 18 - LES PRESTATIONS SOCIALES ET AUTRES RECETTES	 599
LES PRESTATIONS SOCIALES	599
Les allocations familiales	602

	<u>Pages</u>
La sécurité de la vieillesse	603
L'assurance-chômage	603
Les indemnités pour accidents du travail	604
<b>LES GAINS ET LES PERTES DE JEU</b>	<b>605</b>
<b>LES REMISES DE DETTES</b>	<b>607</b>
<b>DIVERSES AUTRES FORMES DE REVENUS</b>	<b>610</b>
Exemptions statutaires, article 10(1)a)	611
Certificats d'épargne de guerre, article 10(1)b)	612
Navires ou aéronefs de non-résidents, article 10(1)c)	612
Pension ou allocations résultant du service de guerre, article 10(1)d)	612
Pension résultant du service de guerre reçue d'un autre pays, article 10(1)e)	612
Pensions accordées à la suite du sinistre de Halifax, article 10(1)f)	612
Indemnités versées par la République fédérale d'Allemagne, article 10(1)fa)	613
Pensions de la Gendarmerie royale du Canada, article 10(1)ga)	613
Programmes de participation des employés aux bénéfices, article 10(1)i)	613
Prospection, article 10(1)j)	613
Gouverneur général, article 10(1)k)	613
Allocations aux membres d'assemblées législatives en compensation des frais que comportent leurs fonctions, article 10(2)	613
Allocations aux fonctionnaires municipaux, article 10(3)	613
Employés d'un pays autre que le Canada, article 62(1)a)	614
<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>614</b>
<b>NOTES</b>	<b>616</b>
<b>APPENDICE A - LES DIFFICULTÉS AFFÉRENTES A L'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT</b>	<b>617</b>
<b>APPENDICE B - ÉVALUATION DE L'ACCROISSEMENT DES COTISATIONS ET DE L'ACTIF DES RÉGIMES DE RETRAITE, ET LE REPORT DES IMPÔTS Y AFFÉRENTS</b>	<b>663</b>
<b>APPENDICE C - DIFFÉRENTES FAÇONS D'IMPOSER LE REVENU PROVENANT DE L'ASSURANCE-VIE</b>	<b>671</b>
<b>APPENDICE D - DIVERSES MÉTHODES D'IMPOSITION DES DONS</b>	<b>679</b>
<b>APPENDICE E - FORMULES DU CALCUL DE L'IMPÔT SUR UN DON LIBÉRÉ D'IMPÔT QUANT AU DONATAIRE</b>	<b>697</b>
<b>APPENDICE F - SECONDE MÉTHODE D'IMPOSITION DES DONS DIFFÉRÉS</b>	<b>701</b>

	<u>Pages</u>
APPENDICE G - ÉTUDE SOMMAIRE DE L'IMPÔT SUR LES SUCCESSIONS AU ROYAUME-UNI ET DE L'IMPÔT SUR LES DONNS ET SUR LES SUCCESSIONS AUX ÉTATS-UNIS	705
APPENDICE H - COMPARAISON DE L'IMPÔT SUR LE REVENU APPLICABLE A DIVERS ÉCHELONS DE REVENU AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS	713
APPENDICE I - COMPARAISON DES IMPÔTS DES SALARIÉS DANS DIFFÉRENTES SITUATIONS FAMILIALES EN VERTU DU RÉGIME FISCAL ACTUEL ET DU RÉGIME PROPOSÉ	729

**PREMIÈRE PARTIE**  
**LES PARTICULIERS ET LES FAMILLES**

## CHAPITRE 7

### L'IMPOSITION FONDÉE SUR LA FACULTÉ CONTRIBUTIVE

Au cours des siècles, l'homme n'a cessé de chercher un principe général qui permettrait de répartir équitablement entre les contribuables le fardeau de l'impôt. Ce grand débat a suscité deux courants de pensée. Le premier, celui des avantages reçus, soutient que l'équité est sauvée lorsque la répartition des impôts se fait en fonction des avantages reçus de l'État par des particuliers ou par des groupes d'individus. Selon ce point de vue, les impôts s'assimilent à une compensation pour des biens et les services que fournit l'État. Dans la mesure où ceux-ci répondent aux désirs de la population, affirment les partisans de cette théorie, on peut reconnaître l'imposition de ceux qui en ont bénéficié comme une juste contrepartie, conforme aux règles des échanges commerciaux. La deuxième façon de voir, celle de la faculté contributive, ne tient guère compte des biens et services que l'État fournit aux membres de la société, et elle appuie le principe que les impôts sont équitables lorsqu'on les établit selon la faculté contributive des particuliers ou des groupes.

Des exposés déjà faits dans ce Rapport, il ressort que nous préconisons nettement la théorie de la faculté contributive. A notre avis, la théorie des avantages reçus comporte de graves lacunes tant du point de vue pratique que du point de vue théorique 1/. Dans quelques domaines des dépenses publiques, où il existe une relation très étroite entre les dépenses et les avantages, un impôt spécifique peut se justifier. L'exemple le plus frappant est celui de la taxe sur l'essence, taxe qui sert à défrayer le coût de l'entretien des routes et, dans une certaine mesure, l'impôt foncier, lorsque les propriétaires d'immeubles tirent un avantage direct de certains services fournis par une municipalité. Toutefois, les cas de ce genre sont peu nombreux. Un examen attentif des biens et des services fournis par le gouvernement ou par les sociétés d'État ne permet pas de conclure qu'il y a lieu d'insister d'une manière davantage, dans le domaine de la fiscalité au Canada, sur la notion des avantages reçus. Nous fondons cette conclusion sur trois considérations:

1. Si l'État soldait toutes les dépenses publiques à même des impôts établis d'après les avantages reçus, en donnant un sens strict au terme "avantages", il ne pourrait plus assurer une fonction qui nous paraît essentielle et qui consiste à redistribuer le pouvoir d'achat. Ce sont les individus dont la puissance économique est la plus réduite qui ont le plus grand besoin des dépenses publiques et qui en profitent le plus. Si l'on s'en tient exclusivement à la formule des avantages reçus, plus l'État aiderait les gens de ce groupe, plus il devrait leur reprendre d'argent sous forme d'impôts. On effacerait ainsi toute trace de redistribution du pouvoir d'achat.
  
2. De nombreux services gouvernementaux prodiguent des avantages coûteux qu'ils ne sauraient octroyer en propre à certaines personnes, suivant un mode généralement reconnu. Par exemple, exiger que les particuliers d'une catégorie donnée acquittent une part spécifique du budget de la défense nationale, sous prétexte qu'il s'agit de la part dont ils ont eux-mêmes bénéficié, serait tomber dans un arbitraire révoltant.
  
3. Certains biens et services fournis par l'État, notamment dans le domaine de l'éducation, favorisent ceux qui en font usage et la société en général. S'il est aisé d'attribuer certaines avantages aux usagers réels de ces services de l'État, il est fort difficile de déterminer l'importance relative des avantages directs et indirects. Du reste, la répartition des avantages indirects entre tous les contribuables susciterait des problèmes analogues à ceux de la répartition des avantages découlant de dépenses telles que celles de la défense nationale. Toute attribution d'avantages indirects serait purement arbitraire et, croyons-nous, capricieuse. En fait, l'attribution totale des avantages indirects serait vaine et futile, car il se pourrait que certains bénéficiaires d'avantages indirects échappent à notre juridiction fiscale.

L'autre formule, c'est-à-dire celle de l'imposition fondée sur la faculté contributive, est en soi aussi arbitraire que celle qui se fonde sur la notion des avantages reçus, car ses prémisses ne peuvent ni se prouver ni se réfuter.

Entre les deux, on trouve cependant une différence marquée. A notre avis, il n'existe pas de méthode équitable de répartition des impôts d'après les avantages retirés des dépenses du gouvernement. Par contre, il se trouve des principes qui, à notre sens, assurent un fondement approprié à la répartition des impôts selon la faculté contributive. En élaborant un régime fiscal, nous ne pouvons que nous appuyer sur ces principes.

Sous un régime démocratique, les questions d'équité finissent par se résoudre dans le partage des valeurs de la société. C'est le critère suprême. Nous espérons sincèrement que la plupart des Canadiens acceptent d'emblée les principes de la faculté contributive, auxquels nous croyons et dont nous tirons nos principales recommandations.

#### DEFINITION DE LA FACULTE CONTRIBUTIVE

A notre avis, les impôts doivent se répartir entre les unités d'imposition proportionnellement à la faculté contributive. Nous croyons que cela se produira quand on répartira les impôts en proportion de la puissance économique discrétionnaire des unités d'imposition. Cet énoncé ne tient que si on définit le terme "puissance économique discrétionnaire". A cette fin, nous jugeons utile de considérer la puissance économique discrétionnaire comme le produit de la puissance économique totale de l'unité d'imposition et de la fraction de la puissance économique globale que peut affecter aux dépenses compressibles l'unité d'imposition. Par "unité d'imposition", nous entendons les familles ainsi que les contribuables qui n'ont personne à leur charge. Par "puissance économique globale", nous entendons la puissance qui permet à l'unité d'imposition de se procurer des biens et des services pour son usage personnel, qu'elle exerce ou non cette puissance. Par "fraction de la puissance économique qu'on peut affecter aux dépenses compressibles", nous entendons la proportion de la puissance économique globale de l'unité d'imposition dont on n'a pas besoin pour soutenir les membres de l'unité. Soutenir n'est pas ici synonyme de pourvoir à la seule subsistance physique. Le terme veut plutôt dire: fournir les services

nécessaires pour conserver à la famille ou au contribuable qui n'a personne à sa charge un niveau de vie convenable par rapport à celui des autres unités.

Nous traiterons plus loin dans ce chapitre du concept de la puissance économique globale. Mais, afin de discerner la portée essentielle des principes de la faculté contributive, qu'il nous soit permis de souligner, par anticipation, que l'adoption de ce que nous avons appelé l'assiette compréhensive de l'impôt nous semble le meilleur moyen de mesurer, au fil des années, la puissance économique globale des unités d'imposition étudiées les unes par rapport aux autres. Cette nouvelle assiette constitue une extension appréciable de l'assiette actuelle de l'impôt sur le revenu, mais pour l'intelligence de l'exposé, nous désignerons l'assiette sous l'appellation "revenu". Il faudrait se rappeler, cependant, que notre conception du "revenu" englobe beaucoup plus que l'assiette d'imposition actuelle.

Afin de mieux cerner la notion de faculté contributive, précisons que la répartition des impôts selon la faculté contributive nous semble requérir l'adhésion à cinq principes fondamentaux:

1. Les familles et les contribuables qui n'ont personne à leur charge devraient être traités comme les unités d'imposition fondamentales, c'est-à-dire les unités nanties de la faculté contributive potentielle.
2. Les impôts devraient se répartir entre les unités d'imposition proportionnellement à leur faculté contributive. En d'autres termes, disons que le rapport qui existe entre l'impôt attribué à l'unité A et l'impôt attribué à l'unité B devrait être le même que celui qui existe entre la faculté contributive de A et la faculté contributive de B.
3. On devrait considérer la faculté contributive d'une unité d'imposition comme proportionnelle au revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles. Autrement dit, on devrait présumer que le rapport entre la faculté contributive de l'unité d'imposition A et la faculté contributive

de l'unité B est le même que celui qui existe entre le revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles de A et celui de B qu'on peut affecter aux mêmes fins.

4. On devrait regarder le revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles d'une unité d'imposition comme égal au revenu global de l'unité, multiplié par la fraction de ce revenu pouvant servir aux dépenses compressibles de l'unité d'imposition.
5. On devrait présumer que, toutes choses égales d'ailleurs, plus le revenu d'une unité d'imposition est élevé, plus la fraction de ce revenu pouvant servir aux dépenses compressibles est importante.

La signification de ces principes peut se préciser grâce à un simple exemple hypothétique. Imaginons que l'unité d'imposition a touché un revenu de \$10,000, et que A peut dépenser, ou non, un dixième de ce revenu, à sa discrétion. Imaginons également que l'unité d'imposition B touche un revenu de \$20,000, et que les deux dixièmes de ce revenu peuvent servir aux dépenses compressibles de B. En se fondant sur nos principes régissant la faculté contributive, on peut comme suit déterminer les impôts relatifs que devront acquitter les unités A et B:

$$\frac{\text{impôt de A}}{\text{impôt de B}} = \frac{\text{revenu de A} \times \text{fraction du revenu de A pouvant servir aux dépenses compressibles}}{\text{revenu de B} \times \text{fraction du revenu de B pouvant servir aux dépenses compressibles}}$$

$$= \frac{\$10,000 \times 0.10}{\$20,000 \times 0.20}$$

$$= \frac{\$1,000}{\$4,000}$$

D'après ces calculs, il s'ensuit que l'impôt sur le revenu de B serait équivalent à quatre fois l'impôt sur le revenu de A. Si on veut retirer une recette fiscale totale de \$1,000 des unités A et B, le taux d'imposition

sur le revenu qui peut servir aux dépenses compressibles de chacune des unités d'imposition devrait être de 20 p. 100 (c'est-à-dire 20 p. 100 de \$1,000 et de \$4,000).

Cet exemple ne rend peut-être pas fidèlement la précision des principes que nous préconisons. Pour bien appliquer ces principes, on doit définir le concept de revenu et l'appliquer de façon uniforme. De plus, la fraction du revenu de l'unité d'imposition utilisable en tant que dépenses compressibles ne représente pas un phénomène objectif. On ne peut la déterminer qu'en se fondant sur un jugement de valeur. Mais les principes énoncés plus haut ont l'avantage d'explicitier nos convictions fondamentales et de fournir une structure sur laquelle on peut appuyer son jugement.

Une fois déterminée une assiette d'impôt sur le revenu qui mesure la puissance économique relative et globale des unités d'imposition, une répartition équitable des impôts entre les unités pourrait alors s'effectuer après une appréciation juste et raisonnable des différences relatives des fractions de revenu utilisables en tant que dépenses compressibles dans diverses circonstances. A notre avis, on devrait reconnaître l'influence des trois facteurs suivants:

1. différences des revenus;
2. différences des responsabilités familiales;
3. différences de certaines dépenses spécifiques incompressibles.

Nous traiterons brièvement de la façon dont on devrait tenir compte de chacun de ces facteurs.

#### Reconnaissance des différences dans le revenu

Comme nous l'avons signalé plus haut, à l'énoncé du cinquième principe de la capacité contributive, nous sommes d'avis que le niveau de revenu d'une unité d'imposition et la proportion de ce revenu qu'on peut affecter aux

dépenses compressibles ne sont pas indépendants l'un de l'autre. Toutes choses égales d'ailleurs, plus le revenu de l'unité est grand, plus la fraction qu'on peut affecter aux dépenses compressibles est élevée. Tel que l'illustre l'exemple précédent, nous sommes portés à croire que pour une unité d'imposition touchant un revenu de \$10,000, la proportion du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles est plus petite que dans le cas d'une unité identique dont le revenu est de \$20,000.

Il faut compléter ce principe général par deux postulats supplémentaires si nous voulons obtenir des règles précises en vue de déterminer la répartition des impôts entre les unités d'imposition, proportionnellement à leur faculté contributive respective. Il nous semble que les postulats suivants donnent des résultats justes et raisonnables:

1. On est censé pouvoir affecter aux dépenses compressibles tout le revenu d'une unité d'imposition en excédent d'un certain montant. Nous avons fixé ce montant 2/ à \$100,000.
2. En dessous de cette limite, les variations en progression géométrique du revenu correspondent à des variations en progression arithmétique de la fraction du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles 3/.

Le premier de ces postulats constitue un rejet implicite de la théorie voulant que les dépenses incompressibles soient celles que requiert la seule subsistance physique, car cette conception de la subsistance impliquerait que les dépenses incompressibles ne changent pas avec le revenu. Cette dernière conception exigerait en retour l'application d'un taux d'impôt constant à une assiette fiscale composée du revenu global, moins une exemption fixe. A notre point de vue, la plupart des dépenses incompressibles augmentent, mais non pas proportionnellement à l'augmentation du revenu.

Le deuxième postulat était le plus simple à formuler, pour rester logique dans notre conviction que la fraction du revenu qu'on peut affecter aux

dépenses compressibles augmente rapidement aux échelons inférieurs du revenu et que les unités d'imposition situées aux échelons supérieurs du revenu moyen peuvent affecter une importante fraction de leur revenu aux dépenses compressibles.

Bien qu'il existe divers moyens applicables à la répartition de l'impôt en conformité des principes et des postulats énoncés plus haut, une méthode qui donnerait un résultat équitable dans l'imposition du revenu serait l'adoption d'une échelle ascendante des proportions du revenu qui représenteraient la puissance économique discrétionnaire, et seraient ensuite assujetties à un impôt proportionnel. Cependant, une méthode plus courante qui mènerait aux mêmes fins se concrétiserait par l'adaptation à une base traduisant la puissance économique globale de chaque unité d'imposition, d'une table de taux progressifs d'impôt. A notre sens, cette table de taux devrait offrir les caractéristiques suivantes:

1. on arrive au taux marginal maximum d'imposition lorsque le revenu atteint \$100,000;
2. les paliers de revenu varient en progression géométrique;
3. les taux marginaux s'accroissent d'un palier à l'autre selon une progression arithmétique;
4. le taux marginal maximum correspond au besoin de recettes fiscales.

Au tableau 7-1, afin d'illustrer les éléments en cause, nous avons dressé une table de taux hypothétiques conforme à notre principe de la faculté contributive. Le tableau repose sur les hypothèses suivantes:

1. le revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles est sujet à un taux d'impôt égal au taux marginal maximum d'impôt;
2. le taux marginal d'impôt sur le revenu, à chaque palier d'imposition, égale le taux marginal maximum d'impôt multiplié par la fraction présumée du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles à ce palier

3. la détermination des taux marginaux découle immédiatement de l'établissement du taux d'imposition du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles, de la limite inférieure du palier supérieur, du nombre de paliers et de la fraction du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles à chaque palier ;
4. il faut souligner que cette table de taux est hypothétique et qu'elle n'a pour fonction que de démontrer le fonctionnement des principes que nous avons élaborés relativement à la faculté contributive; on doit aussi tenir compte d'un certain nombre d'objectifs et de contraintes étudiés au chapitre 11, où nous suggérons également des tables de taux.

Par ailleurs, le tableau 7-1 révèle que l'impôt peut être réparti d'après nos principes de la faculté contributive, selon n'importe laquelle des méthodes suivantes:

1. l'application d'un taux uniforme d'imposition à une assiette qui mesure le revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles de chaque unité (colonnes 4 et 5);
2. l'application d'un taux moyen d'imposition à une assiette qui mesure le revenu global de l'unité, lorsque le taux moyen augmente au fur et à mesure de l'accroissement du revenu global de l'unité (colonne 7);
3. l'application de taux d'impôt marginaux et progressifs à une assiette qui mesure le revenu global de l'unité (colonne 6).

La distinction que l'on fait souvent entre les régimes prélevant les impôts à des taux fixes, méthode 1, et les régimes prélevant les impôts selon des taux progressifs, méthodes 2 et 3, n'est pas fondamentale. En procédant à un redressement de l'assiette, il est possible d'arriver au même résultat par l'une ou l'autre des méthodes. La distinction primordiale existe entre les systèmes appuyés sur la présomption que le revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles est une fraction constante du revenu

TABLEAU 7-1

## TABLE DE TAUX HYPOTHÉTIQUES CONFORME A NOS PRINCIPES TOUCHANT LA FACULTÉ CONTRIBUTIVE

Paliers de revenu \$	Fraction présumée du revenu à l'in- térieur du palier, qu'on peut affecter aux dépenses compres- sibles	Revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles		Impôt à un taux présumé de 50% sur le revenu qu'on peut affecter aux dépenses com- pressibles		Taux marginal d'imposition du revenu à l'intérieur du palier a/ %	Taux moyen d'imposition du revenu au sommet du palier b/ %
		D'un extrême à l'autre du palier \$	Total cumulatif au sommet du palier \$	D'un extrême à l'autre du palier \$	Total cumulatif au sommet du palier \$		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
0 - 195	0.0	0	0	0	0	0	0.0
195 - 390	0.1	20	20	10	10	5	2.5
390 - 781	0.2	78	98	39	49	10	6.3
781 - 1,562	0.3	234	332	117	166	15	10.6
1,562 - 3,125	0.4	626	958	313	479	20	15.3
3,125 - 6,250	0.5	1,562	2,520	781	1,260	25	20.2
6,250 - 12,500	0.6	3,750	6,270	1,875	3,135	30	25.1
12,500 - 25,000	0.7	8,750	15,020	4,375	7,510	35	30.0
25,000 - 50,000	0.8	20,000	35,020	10,000	17,510	40	35.0
50,000 - 100,000	0.9	45,000	80,020	22,500	40,010	45	40.0
100,000 - 200,000	1.0	100,000	180,020	50,000	90,010	50	45.0

a/ La colonne (4) divisée par la marge à l'intérieur du palier ou, en d'autres termes, le taux présumé d'imposition du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles multiplié par la colonne (1).

b/ La colonne (5) divisée par le sommet du palier.

global à presque tous les niveaux de revenu, et les systèmes qui ignorent cette présomption. Nous sommes fermement convaincus que cette dernière présomption est bien fondée. C'est pourquoi nous rejetons l'imposition proportionnelle, sauf pour les revenus qui excèdent une limite très généreuse.

Nous avons insisté au chapitre 6 sur la grande importance que nous attachons à la fonction redistributive du régime d'imposition. L'adoption d'un régime d'imposition qui soumettrait une assiette évaluant la puissance économique globale de chaque unité d'après une table de taux marginaux progressifs et possédant les attributs que nous venons de signaler assurerait que le coût des prestations sociales et des dépenses gouvernementales soit réparti entre les Canadiens proportionnellement à leur capacité contributive. Un tel régime fiscal, combiné avec un régime progressif de prestations sociales et de dépenses gouvernementales qui offrirait plus d'avantages aux familles et aux particuliers à faible revenu, donnerait les résultats suivants:

1. les familles et les particuliers à faible revenu retireraient des avantages nets du gouvernement;
2. les familles et les particuliers à revenu moyen ou élevé fourniraient à l'État des contributions nettes au-delà des avantages retirés;
3. plus le revenu de la famille ou du particulier serait modeste, plus les avantages relatifs nets obtenus de l'État seraient substantiels.

Ces résultats sont ce qu'ils devraient être dans une société dont la mission est de fournir une chance égale à chacun et d'améliorer le bien-être de ceux qui ont le moins de puissance économique.

#### Reconnaissance des différences dans les responsabilités familiales

D'après le régime d'imposition actuel, l'individu est considéré comme l'unité contributive de base. Il nous semble que c'est là une conception trop étroite; nous estimons important que le régime fiscal reconnaisse

l'existence de la famille comme unité sociale première. Dans le cas d'une famille, on devrait s'attacher à la puissance économique discrétionnaire de tout la famille plutôt qu'à celle de ses membres pris individuellement. Dans la plupart des familles, les revenus sont mis en commun, les décisions importantes sont prises collectivement et les responsabilités sont partagées. C'est pourquoi nous préconisons un régime qui tienne la famille et les particuliers sans personne à charge pour les unités d'imposition de base.

A notre avis, on devrait formuler la définition de la famille de façon à comprendre le mari, la femme et, sauf certaines exceptions, les enfants mineurs à charge. On devrait prendre comme un tout les revenus des membres de la famille ainsi définie et ignorer aux fins d'impôt les transactions entre les membres de la famille. Les dons faits d'une unité d'imposition à une autre devraient entrer dans le revenu de l'unité bénéficiaire. A l'exception de certains dons consentis pour venir en aide à des proches parents et des dons faits à des oeuvres de bienfaisance officiellement reconnues, le régime fiscal devrait considérer les dons comme une forme d'utilisation discrétionnaire du revenu. Par conséquent, les unités qui effectuent des dons ne devraient pas voir leurs impôts réduits par rapport à celles qui n'en font pas.

Bien que nous soyons persuadés qu'il faille unifier les revenus de tous les membres de la famille, la fraction de la puissance qu'on peut affecter aux dépenses compressibles n'est pas la même pour toutes les unités d'imposition qui ont la même puissance économique globale, lorsqu'elles ont des responsabilités familiales différentes. Si l'on suit nos principes touchant la faculté contributive, l'impôt que doivent payer des unités dont les assiettes sont identiques mais dont les responsabilités familiales diffèrent devrait traduire ces disparités. Les responsabilités familiales influent sur la fraction qu'on peut affecter aux dépenses compressibles.

Cela soulève trois questions:

1. Quelles différences dans les responsabilités familiales le régime fiscal devrait-il reconnaître?
2. Dans la fraction du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles, quelle est la différence relative entre les unités d'imposition dont les responsabilités familiales sont différentes?
3. Quelles dispositions spécifiques en matière de structure fiscale faudrait-il adopter pour établir des différences relatives nécessaires à l'égard des impôts?

Les différences les plus évidentes et les plus marquées entre les unités d'imposition, qui entraînent des différences dans la fraction de la puissance économique globale de l'unité qu'on peut affecter aux dépenses compressibles, ce sont les différences dans le statut matrimonial et dans le nombre de personnes, à charge. En particulier nous jugeons que le régime devrait faire la distinction entre les unités d'imposition en fonction des caractéristiques suivantes:

1. le contribuable sans personne à charge;
2. les conjoints sans personne à charge;
3. les conjoints ayant un nombre différent de personnes à charge.

Nous considérons qu'en général, pour des conjoints, la fraction de la puissance économique globale qu'ils peuvent affecter aux dépenses compressibles est moindre que pour un contribuable sans personne à charge et dont la puissance économique globale est identique. Malgré le dicton populaire, deux personnes ne peuvent pas vivre ensemble d'une façon aussi économique qu'une seule. Par conséquent, le régime fiscal devrait réclamer un impôt moindre à des conjoints qu'à un célibataire dont le revenu est le même que celui des conjoints. Nous sommes aussi d'opinion que si deux personnes

qui ont le même revenu se marient, l'impôt total des conjoints devrait en général être plus élevé que la somme des impôts qu'ils payaient avant leur mariage. Cette augmentation est nécessaire si l'on prend pour acquise la possibilité de réaliser certaines économies dans la vie à deux. Les rapports fondamentaux 4/ que nous admettons sont illustrés au tableau 7-2.

TABLEAU 7-2

ILLUSTRATION DE L'EFFET DU MARIAGE SUR LA FRACTION  
DU REVENU DISPONIBLE POUR USAGE DISCRÉTIONNAIRE

	<u>Personnes célibataires</u>		<u>Conjoints</u>	
Revenu de base	\$10,000	\$20,000	\$20,000	\$40,000
Fraction présumée du revenu qu'on peut af- fecter aux dépenses compressibles	0.391	0.501	0.397	0.554
Étendue de la puissance économique discrétion- naire	\$ 3,910	\$10,030	\$ 7,954	\$22,154
Taux présumé d'imposition du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles	50%	50%	50%	50%
Impôt à payer	\$ 1,955	\$ 5,015	\$ 3,977	\$11,077
Taux moyen d'imposition du revenu de base <u>a/</u>	19.5%	25.0%	19.8%	27.7%

a/ Ces taux moyens sont conformes aux tables de taux recommandées au chapitre 11.

Certains nombres peuvent manquer de précision parce qu'on les a arrondis.

A notre avis, un célibataire dont le revenu est de \$10,000 devrait payer plus d'impôt que des conjoints qui ont ensemble le même revenu. Ceci traduit notre croyance que le célibataire a une plus grande partie de son revenu à dépenser comme bon lui semble que le couple qui a le même revenu.

Cependant, si deux personnes qui ont chacune un revenu de \$5,000 se marient et continuent à recevoir les mêmes revenus, la contribution de ces conjoints, bien que moins élevée que l'impôt payé par un contribuable sans personne à sa charge et touchant un revenu de \$10,000, devrait être supérieure à la somme des impôts que les deux conjoints payaient avant leur mariage. La contribution plus élevée de ce couple indique notre conviction que, puisque la vie à deux peut permettre des économies, la fraction de l'ensemble du revenu des conjoints qui peut être affectée aux dépenses compressibles est supérieure aux fractions de leurs revenus séparés ainsi affectées avant le mariage.

Nous sommes également portés à croire que les différences séparant les impôts des célibataires et ceux des conjoints devraient varier selon le revenu. Au bas de l'échelle des revenus, les conjoints éprouvent souvent des désavantages économiques inhérents au mariage. Les célibataires qui ont un faible revenu peuvent, par exemple, partager le coût du logement avec plus d'une autre personne. Dans le cas des personnes mariées, un logement séparé pour les conjoints est généralement nécessaire, comme le sont les sommes consacrées à l'emménagement; si les revenus des individus sont faibles, les dépenses de logement et d'emménagement dépassent probablement les économies qui peuvent se réaliser à même les autres frais de subsistance. En conséquence, nous opinons en faveur d'un impôt moindre pour les personnes à faible revenu qui se marient, de sorte que la contribution totale des conjoints ne soit en aucun cas plus élevée que la somme des contributions de ces deux personnes prises séparément.

Tout au haut de l'échelle des revenus, le statut matrimonial a relativement peu d'effet sur la puissance économique discrétionnaire. Lorsque deux personnes riches se marient, leur impôt total devrait être plus élevé que la somme des impôts qu'elles ont payés comme célibataires, en raison des économies de la vie à deux; mais ces économies sont minimes si on les compare à leur revenu. L'augmentation de l'impôt consécutive au mariage

devrait par conséquent être, en proportion, moindre pour ces personnes que pour les contribuables à revenu moins élevé qui se marient. Ces rapports plus complexes font l'objet d'un examen plus détaillé, au chapitre 11.

Pour arriver au rapport désiré entre les impôts prélevés sur les revenus des individus sans personne à charge et sur ceux des conjoints, nous préconisons l'adoption de deux tables de taux distinctes, une pour chaque forme d'unité d'imposition. Nous rejetons l'emploi d'une seule table de même que l'adoption d'une exemption fixe ou d'un dégrèvement d'impôt comme moyen de différencier les impôts prélevés des deux groupes d'unités. L'emploi d'une seule table pour les deux genres d'unités et d'une exemption fixe pour les conjoints équivaudrait à l'acceptation de l'hypothèse que les dépenses supplémentaires incompressibles des conjoints augmentent non seulement avec le revenu, mais encore au même rythme que les taux marginaux de l'impôt par rapport au revenu, chose que nous ne pouvons admettre. A notre avis, lorsque le niveau du revenu est élevé, la fraction du revenu supplémentaire qu'on peut affecter aux dépenses compressibles est la même pour les conjoints que pour le contribuable sans personne à charge. L'adoption d'une exemption entraînerait une réduction d'impôt injustifiée pour les couples à revenu élevé et pas assez généreuse pour les couples à revenu modeste.

L'adoption d'un dégrèvement dans le but de créer une différence entre l'impôt des conjoints et celui des contribuables sans personne à charge engendrerait exactement le problème opposé. Cela équivaudrait à l'acceptation de l'hypothèse que les dépenses supplémentaires incompressibles des conjoints n'augmentent pas avec le revenu. En prévoyant un dégrèvement important, on deviendrait trop généreux pour les couples à revenu modeste et pas assez généreux pour les couples à revenu moyen ou élevé.

L'adoption de deux tables de taux constitue un moyen terme, et le rapport entre l'impôt des contribuables sans personne à charge et celui des conjoints peut s'établir avec plus de précision en vue d'atteindre un résultat équitable.

Nous croyons que les conjoints qui ont des enfants à leur charge peuvent affecter aux dépenses compressibles une plus petite partie de leur revenu que les ménages sans enfant. Plus le ménage a d'enfants, plus petite est la fraction du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles. Le premier enfant, cependant, occasionne plus de dépenses que les suivants, car souvent le logement qui convient à un couple sans enfant ne convient plus à des conjoints qui ont des enfants. Du reste, les mêmes vêtements et effets peuvent souvent servir aux autres enfants.

Les dépenses réelles des parents qui découlent de leurs obligations envers leurs enfants augmentent probablement avec le revenu, mais pas aussi rapidement que ne le fait le taux marginal d'impôt. L'emploi d'exemptions pour les enfants à charge est donc un moyen peu approprié de différencier le fardeau fiscal des conjoints qui ont des enfants de celui des conjoints qui n'en ont pas. L'adoption d'un régime de dégrèvement pêche probablement dans l'autre sens. La méthode la plus subtile serait d'adopter des tables de taux différentes pour les unités d'imposition qui ont un enfant, deux enfants, trois enfants, et ainsi de suite. Mais ces tables supplémentaires de taux susciteraient au contribuable des difficultés que ne justifieraient pas les faibles montants en cause. Les dégrèvements d'impôt sont plus simples et l'imperfection inhérente aux dégrèvements fixes jouerait en faveur des familles à revenu modeste, ce qui nous semble raisonnable. Pour reconnaître les plus grandes dépenses occasionnées par le premier enfant, on devrait prévoir un dégrèvement plus élevé pour le premier enfant que pour les enfants suivants.

Les différences dans la fraction du revenu que nous présumons susceptibles d'être affectée aux dépenses compressibles pour les conjoints sans enfant et les conjoints ayant un enfant sont illustrées au tableau 7-3.

TABLEAU 7-3

RÉDUCTION RELATIVE DANS LES TAUX MOYENS D'IMPÔT, CORRESPONDANT  
 A LA FRACTION RÉDUITE DU REVENU QU'ON PEUT AFFECTER AUX  
 DÉPENSES COMPRESSIBLES, POUR DES CONJOINTS AVEC OU  
 SANS ENFANTS ET AYANT DES REVENUS DIFFÉRENTS

	<u>Conjoints à faible revenu</u>		<u>Conjoints à revenu élevé</u>	
	<u>sans enfant</u>	<u>avec un enfant</u>	<u>sans enfant</u>	<u>avec un enfant</u>
Revenu de base	\$5,000	\$5,000	\$30,000	\$30,000
Fraction présumée du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compres- sibles	0.183	0.143	0.485	0.478
Mesure de la puissan- ce économique dis- crétionnaire	\$ 914	\$ 714	\$14,554	\$14,354
Taux présumé d'impo- sition du revenu qu'on peut affecter aux dé- penses compressibles <sup>a/</sup>	50%	50%	50%	50%
Impôt à payer	\$ 457	\$ 357	\$ 7,277	\$ 7,177
Taux moyen d'imposi- tion du revenu de base <u>a/</u>	9.1%	7.1%	24.2%	24.0%

a/ Ces taux moyens sont conformes aux tables de taux recommandées au chapitre 11.

Certains nombres peuvent manquer de précision parce qu'on les a arrondis.

Reconnaissance des différences dans les dépenses  
incompressibles spécifiques

Les données du tableau 7-3 indiquent le rapport généralement admis entre le revenu et le revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles pour des unités d'imposition dont les responsabilités familiales diffèrent. Cependant, des dépenses personnelles incompressibles spécifiques incombent

à certaines unités d'imposition, tandis que d'autres ne les encourent pas. Selon le régime de la répartition des impôts fondée sur la faculté contributive, les unités d'imposition qui doivent faire ces dépenses devraient payer moins d'impôt que les unités qui ont les mêmes responsabilités familiales et le même revenu sans avoir à encourir les mêmes dépenses spéciales. Au moins une partie des dépenses suivantes sont, croyons-nous, incompressibles:

1. les dépenses médicales extraordinaires;
2. les dons faits à des proches parents dans le but de les aider à subvenir à leurs besoins;
3. les dépenses spéciales encourues par des mères qui travaillent hors du foyer et qui ont de jeunes enfants.

Notre principe de la faculté contributive implique que l'on devrait tenir compte de ces dépenses spécifiques en prévoyant un dégrèvement d'impôt égal au taux marginal maximum multiplié par le montant de ces dépenses. Cela équivaut à réduire le revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles de l'unité d'imposition du montant des dépenses incompressibles spécifiques. Pour mieux expliquer, voici un exemple simple.

Supposons un contribuable qui a un revenu de \$6,250 et une dépense incompressible spécifique de \$750. Supposons de plus que l'imposition se fait aux taux prévus dans la table hypothétique du tableau 7-1. Comme le tableau l'indique, nous avons supposé, en établissant la table, qu'un contribuable qui a un revenu de \$6,250 peut en affecter \$2,520 aux dépenses compressibles. Si le taux d'imposition sur le revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles est de 50 p. 100, l'impôt sur ce revenu sera de \$1,260. Cependant, si le contribuable a une dépense incompressible, spécifique de \$750, le revenu qu'il peut affecter aux dépenses compressibles sera de \$1,770 au lieu de \$2,520. Son impôt devrait, par conséquent, être de 50 p. 100 de \$1,770 ou \$885 au lieu de \$1,260. Si le contribuable se voit accorder un dégrèvement égal à 50 p. 100 de la dépense incompressible

spécifique de \$750, à soustraire de \$1,260 d'impôt à payer sur un revenu de \$6,250, l'impôt net à payer sera réduit à \$885, ce qui sera normal.

La méthode "idéale" pose le problème de l'évaluation de la fraction incompressible des dépenses encourues. Quelle part d'une somme d'argent donnée à un parent proche constitue un soutien et quelle part est un don? Dans quelle mesure une gardienne d'enfants, engagée par une mère qui travaille à l'extérieur, remplit-elle la fonction d'une bonne? On pourrait éviter ou réduire ces difficultés d'évaluation considérables tout en admettant l'existence de dépenses incompressibles; il s'agirait d'accorder des dégrèvements arbitraires et fixes, sans relation avec les montants réellement dépensés, ou de fixer des limites aux montants des dégrèvements.

La possibilité de la mise en vigueur d'un régime quelconque d'assurance-maladie universelle et obligatoire nécessite un examen spécial du traitement des frais médicaux, que l'on trouvera au chapitre 12.

Plus loin dans ce Rapport, nous recommandons des dégrèvements spéciaux pour les frais d'instruction post-secondaire, des déductions pour les dons de charité et une exemption pour certains dons reçus. Nos recommandations constitueraient des stimulants dans les deux premiers cas, et seraient justifiées dans le dernier cas par des raisons d'ordre administratif.

#### LES EXEMPTIONS DE BASE

En établissant les niveaux où le revenu deviendrait imposable, nous avons considéré autant que possible les effets de redistribution des autres impôts, des prestations sociales et des dépenses publiques. Nous n'avons pas cherché à exclure de l'impôt personnel sur le revenu un montant absolu qui serait censé être le revenu nécessaire au maintien d'un niveau de vie minimum. L'idée que l'impôt sur le revenu ne devrait pas réduire le revenu au-dessous du "niveau de subsistance" est louable en soi mais, croyons-nous, mal conçue. Le niveau de subsistance n'a aucune signification absolue. Ce sont les situations relatives des personnes et des familles qui sont importantes.

De plus, ni les exemptions, ni les dégrèvements d'impôt ne peuvent assurer à chaque Canadien un revenu minimum. Cet objectif ne peut se réaliser que par l'augmentation des prestations sociales versées par l'État, lesquelles comprendraient par exemple des dégrèvements remboursables. On ne peut utiliser le régime fiscal comme tel pour venir en aide aux gens qui n'ont pas de revenu, ceux qui ont le plus besoin d'aide.

Nous sommes convaincus toutefois que les premiers dollars de revenu ne devraient pas être imposables. Il est évident que la portion de revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles est particulièrement faible pour une famille dont le revenu est, disons, de \$2,000. De plus, une telle famille supporte le poids de taxes de vente et de taxes foncières qui ne sont pas proportionnées à sa faculté contributive. Etant donné notre conviction que les contribuables à revenu modeste n'ont qu'une puissance économique discrétionnaire faible ou nulle, et aussi pour compenser le fardeau des autres taxes qu'ils supportent, nous recommandons l'adoption de deux paliers à taux nul: l'un pour les individus sans personne à charge et l'autre pour les unités d'imposition familiales. Ces paliers à taux nul équivalent à des exemptions de même valeur, ou correspondent à des échelles de taux en vertu desquelles le revenu du premier palier est grevé, mais qui permettent des dégrèvements compensant exactement l'impôt du premier palier.

On soutient parfois que les exemptions devraient s'adapter aux différences régionales dans le coût de la vie. Il n'y a aucun doute que, dans certaines régions éloignées du Canada, le coût de la vie est excessif à cause des frais de transport élevés. Afin d'attirer les travailleurs dans ces régions, les employeurs doivent payer des gages et des salaires très élevés. Exempter une plus grande partie des revenus des gens vivant dans ces régions éloignées serait en fait subventionner leurs employeurs. Nous pensons qu'il ne serait pas sage de camoufler les coûts réels de mise en valeur de ces régions éloignées au moyen d'une exemption d'impôt sur le revenu personnel. D'ailleurs, l'introduction de ces différences régionales dans le régime fiscal produirait

un débat factieux et interminable. Si c'était la politique du gouvernement d'accélérer la mise en valeur de ces régions, nous recommanderions d'accorder des subventions ouvertement et explicitement.

#### PUISSANCE ÉCONOMIQUE

Afin de répartir les impôts tout en respectant les principes d'équité que nous préconisons, nous devons déterminer une assiette fiscale qui évaluerait de façon constante la puissance économique de chaque individu et de chaque famille par rapport aux autres. Il existe, bien entendu, plusieurs méthodes qui permettent d'estimer la puissance économique, c'est-à-dire la capacité de se procurer des biens et des services pour son propre usage. Certaines formules sont exactes au niveau du concept, mais elles sont impraticables; d'autres sont d'application facile, mais s'éloignent sérieusement de l'esprit du concept. La difficulté consiste à établir une assiette fiscale qui traduise fidèlement le concept dans toute son intégrité, tout en évitant de créer des obstacles insurmontables du point de vue administratif.

A un moment donné, il est possible de mesurer la puissance économique d'un individu par la valeur marchande de ses actifs nets 5/. L'argent qu'il a en main, ajouté à celui qu'il pourrait se procurer en liquidant ses autres biens, représente la somme des biens et des services dont il peut disposer (aux prix courants).

Mais aux fins de notre étude, cette formule n'est pas utile. Si on déterminait, chaque année à une date donnée, l'assiette fiscale de chaque unité d'imposition d'après la valeur marchande des avoirs de l'unité, à l'exclusion du capital humain 6/, les unités dont tout le revenu provient du travail personnel pourraient facilement s'arranger pour recevoir et dépenser de fortes sommes entre les dates prévues et n'avoir, à ces dates, aucun bien négociable. Sous un régime de ce genre, un contribuable qui tirerait un revenu d'emploi et se ferait prodigue aux fins du calcul de

son impôt, pourrait agir de façon à réduire à rien ou à peu de chose sa puissance économique à la date de ce calcul, malgré le fait qu'il aurait exercé sa puissance économique chaque fois qu'il aurait consommé des biens ou utilisé des services au cours de l'année. Par contre, on imposerait chaque année les biens matériels et les valeurs financières des personnes économes.

On peut éviter ces difficultés en évaluant tous les changements dans la puissance économique d'un contribuable au cours d'une période de temps plutôt qu'en évaluant cette puissance économique à un moment donné. Le choix d'une période quelconque est essentiellement arbitraire. Habituellement, on adopte l'année civile. Si on utilise cette unité de temps, la puissance économique d'un contribuable peut devenir la somme des éléments suivants 7/:

1. la valeur marchande des biens et des services utilisés par l'unité d'imposition au cours de l'année pour satisfaire à ses propres besoins (consommation);
2. la valeur marchande des biens et des services donnés à d'autres unités d'imposition au cours de l'année (dons);
3. le changement survenu au cours de l'année dans la valeur marchande des actifs totaux nets détenus par l'unité d'imposition (épargnes courantes-changement dans la valeur nette-changement dans la fortune). Ceci peut représenter un chiffre positif ou négatif au cours d'une période donnée.

En vertu de notre définition de la puissance économique, il ne fait aucun doute que l'élément 1, la consommation, devrait être inclus dans l'assiette fiscale annuelle. C'est en fait la mesure des biens et des services que l'unité d'imposition a eus à sa libre et entière disposition au cours de l'année. Nous incluons l'élément 2, c'est-à-dire la valeur des dons faits par l'unité à d'autres unités d'imposition, parce qu'il représente des biens de consommation et des services que l'unité aurait

pu garder à sa libre et entière disposition au cours de l'année si elle n'avait décidé de les transférer à quelqu'un d'autre. Faire un don constitue une façon d'exercer sa puissance économique. L'inclusion de l'élément 3, le changement dans la valeur marchande des actifs nets de l'unité au cours de l'année, équivaudrait à imposer le changement de la libre et entière disposition potentielle des biens et des services après avoir tenu compte de l'exercice actuel de ce droit, pendant cette période.

En imposant, tous les ans, la consommation réelle ainsi que le changement annuel du potentiel de consommation, au lieu de taxer le potentiel à un moment donné de l'année, l'assiette d'imposition décrite ci-dessus évite l'évaluation du capital humain ainsi que l'imposition renouvelée d'année en année des mêmes actifs nets. Nous admettons que, selon cette forme d'imposition, on taxe les valeurs ajoutées aux actifs ainsi que les revenus que ces actifs pourraient produire dans l'avenir. En imposant chaque année le changement intervenu dans les actifs nets, du commencement à la fin de la vie de chaque personne, on réussirait à imposer en une seule fois toute la fortune de l'unité d'imposition.

Nous ne proposons pas que l'on introduise ce concept de l'assiette fiscale dans la législation fiscale canadienne. Pour plusieurs raisons dont nous parlerons au chapitre 8; il faut encore modifier et reformuler ce concept afin d'en arriver à une assiette fiscale qui soit applicable du point de vue administratif. Pourtant, si on laisse de côté pour le moment ces problèmes d'ordre pratique, on comprendra mieux l'un des principaux points que nous voulons mettre en lumière. Il est nécessaire que l'assiette fiscale proposée tienne compte de tous les gains nets que le contribuable a réalisés au cours d'une année. Tous les gains, moins les dépenses nécessaires à leur réalisation, doivent entrer dans l'assiette fiscale, parce qu'on devra disposer de ces gains selon l'une ou l'autre des trois façons spécifiées au sujet de l'assiette fiscale. Les distinctions entre gages, intérêts, dividendes, revenus d'entreprises, gains sur

actions, legs, gains de "sweepstake" etc., disparaîtraient toutes. Parce qu'elle est plus étendue que l'assiette actuelle, nous avons désigné notre nouvelle notion "l'assiette compréhensive de l'impôt".

Nous estimons que l'assiette compréhensive de l'impôt permettrait d'évaluer de façon uniforme la puissance économique relative des individus et des familles. De par sa seule uniformité, elle modifierait radicalement l'assiette actuelle de l'imposition. Il importe peu qu'on l'envisage comme une extension considérable de la notion de revenu ou comme une assiette fiscale radicalement différente. Les questions de sémantique n'ont guère d'intérêt dans le présent contexte. En fin de compte, il n'est pas important que les gains de capital, les dons et les legs s'appellent "revenu" ou non. Ce qui importe, cependant, c'est le fait que ces recettes augmentent la puissance économique de ceux qui ont la bonne fortune de les toucher, et en conséquence ces montants devraient faire l'objet d'une imposition, tout comme les gages, les salaires, les loyers, les dividendes, les intérêts et ainsi de suite. Si la puissance économique s'accroît, il est sans importance, en principe, que l'accroissement provienne d'un revenu gagné ou non, qu'il soit de source étrangère ou canadienne, qu'il soit en argent ou en nature, prévu ou non, intentionnel ou fortuit, périodique ou non, réalisé ou non. Quand nous nous servons du mot "revenu" dans le contexte du régime fiscal que nous proposons, nous entendons par là l'assiette compréhensive de l'impôt telle que nous venons de la décrire.

En adoptant l'assiette compréhensive de l'impôt, nous rejetons implicitement la répartition des impôts selon la fortune ou le niveau de consommation des contribuables. Nous voulons maintenant préciser les motifs de ce rejet.

Les dépenses de consommation en  
tant qu'assiette fiscale

Un impôt calculé en fonction des dépenses de consommation, plutôt que selon l'assiette compréhensive, ne frapperait pas l'épargne courante,

c'est-à-dire l'augmentation de la fortune. Si la demande du marché se maintenait à un niveau suffisant dans l'ensemble, cette exemption hausserait probablement le niveau de l'épargne nationale, mais pas de façon marquée. A son tour, cette demande aurait pour effet d'accélérer le rythme de formation des capitaux, ou de diminuer la dépendance du Canada vis-à-vis de l'épargne étrangère. Dans un cas comme dans l'autre, il y aurait accroissement éventuel de la production de biens et de services destinés aux Canadiens. Cependant, ainsi que nous l'avons souligné au chapitre 4, cette amélioration future du bien-être économique des Canadiens ne se produirait pas sans sacrifice; tant que le Canada n'aura pas atteint le potentiel d'accroissement qui lui est accessible à peu de frais, il semblerait peu raisonnable de recommander l'augmentation de l'épargne nationale par ce moyen. Même s'il fallait hausser le niveau de l'épargne pour atteindre le taux d'accroissement économique visé par l'État, il existerait d'autres moyens plus équitables d'augmenter l'épargne nationale. On trouvera une analyse de ces méthodes au chapitre 4. Nous ne voyons, du point de vue de l'équité, aucune raison de créer de distinction entre le dollar destiné à la consommation et celui destiné à l'acquisition d'une participation ou d'un droit de propriété.

D'ailleurs, le choix entre l'assiette compréhensive ou une assiette constituée des dépenses de consommation n'aurait probablement guère de conséquences pour la grande majorité des contribuables, sinon celle de modifier la répartition de leurs impôts dans le temps. La plupart d'entre nous ne possèdent de fortune ni à la naissance ni à la mort; ils ne reçoivent ou ne font ni dons ni legs importants; et, à la fin de leurs jours, le total de leurs dépenses de consommation correspond approximativement au total de leurs revenus. Il est peu probable qu'un traitement fiscal plus favorable envers l'épargne inciterait la majorité d'entre nous à accumuler des richesses pour en faire don ou pour les léguer à leurs héritiers. Appliquer l'impôt sur la consommation plutôt que sur le revenu, dans son sens le plus large, ne ferait qu'alléger le fardeau qui pèse sur

le contribuable à l'âge moyen, époque où l'épargne est généralement à son sommet, pour alourdir ses charges fiscales durant sa jeunesse et sa vieillesse, époques au cours desquelles le plus souvent il emprunte ou vit de ses avoirs. Nous avons la conviction qu'on ne saurait justifier une réforme fiscale qui produirait ce résultat.

Évidemment, il y a quelques personnes qui donnent ou qui lèguent des fortunes considérables accumulées de leur vivant. Si l'impôt frappait la consommation plutôt que le revenu, leur fardeau fiscal serait proportionnellement inférieur à celui des autres. Certes, dans ce groupe restreint, exception faite de ceux qui ne cherchent à économiser qu'un montant déterminé, une telle modification favoriserait l'épargne. Mais nous doutons que cela puisse influencer de façon appréciable le nombre d'épargnants qui désirent se constituer une fortune à ces fins ou la somme des richesses ainsi accumulées. Quoi qu'il en soit, nous ne sommes pas d'avis que la faculté contributive d'une personne qui met des fonds de côté pour en faire des dons ou des legs soit moindre que celle du contribuable qui, placé dans la même situation et ayant le même revenu, ne fait pas d'économies. Nous rejetons donc les dépenses de consommation comme critère de l'assiette d'imposition.

#### La fortune comme assiette fiscale

Nous avons déjà exposé dans ce chapitre l'une des raisons pour lesquelles nous rejetons la fortune comme assiette fiscale. S'il était possible de définir la fortune de manière à y inclure le capital humain, et s'il était possible de spéculer sur le capital humain tout comme sur celui qui est formé des biens matériels ou des valeurs financières, nous reconnaitrions que la fortune serait, à un point fixe dans le temps, un bon indice de la puissance économique. Mais dans une société où l'on respecte la liberté, le capital humain n'est pas traité comme les autres actifs. Il est très difficile d'évaluer ce capital, et il est impossible de le "monnayer" pour l'assujettir à l'impôt. Pourtant, si l'on ne tient aucun

compte du capital humain, on sous-évalue grandement la faculté contributive de ceux qui gagnent un revenu d'emploi et le dépensent immédiatement.

En outre, même s'il était possible d'assimiler le capital humain à d'autres actifs, l'imposition de l'accroissement des actifs (épargne) suivie d'une imposition répétée chaque année de l'ensemble des actifs, alors que la consommation ne serait pas taxée, équivaldrait à faire une importante distinction aux dépens de l'une des deux façons d'utiliser les revenus engendrés par les actifs. Supposons, par exemple, que deux hommes détiennent chacun un avoir net de \$200,000 (capital humain compris). Supposons que ni l'un ni l'autre n'a jamais payé d'impôt dans le passé. S'il fallait maintenant que l'État prélève sur eux une somme de \$10,000, il semblerait raisonnable que chacun d'eux paie le même montant d'impôt, soit \$5,000. Supposons que, l'année suivante, chacun d'eux gagne \$10,000 en espèces; le premier dépense toute cette somme tandis que le second n'en dépense que \$5,000 et en économise \$5,000. Le prodigue ne détient en fin d'année qu'un avoir net de \$195,000, alors que l'économe termine l'année avec un avoir net de \$200,000. Si nous utilisions la fortune comme mesure de la faculté contributive, le prodigue aurait une faculté contributive moindre que celle de l'épargnant. Nous ne pouvons pourtant ignorer le fait que leur puissance économique a augmenté de façon égale au cours de l'année. Du point de vue de l'équité, nous ne voyons aucune bonne raison d'exempter le dollar destiné à la consommation, pas plus que nous ne saurions justifier l'exemption du dollar destiné à l'épargne.

Bien que nous ne croyions pas opportun de recommander l'exemption fiscale de l'épargne en augmentant les taxes à la consommation par rapport à l'impôt sur le revenu, nous sommes tout autant opposés à une imposition plus lourde de l'épargne au moyen d'une taxe sur la fortune comme telle. Un tel impôt sur la fortune serait non seulement inéquitable, mais pourrait, croyons-nous, réduire le taux de l'épargne nationale, et ainsi ralentir le rythme de formation des capitaux ou encore augmenter la dépendance du Canada vis-à-vis de l'épargne étrangère.

Si, comme nous le proposons, on calculait chaque année l'impôt selon l'assiette compréhensive, on taxerait tous les accroissements de richesse. A la longue, un homme verrait sa fortune imposée en entier, mais une seule fois. Ce régime est sensiblement plus rigoureux que le régime actuel en vertu duquel on n'impose aucunement certaines formes de revenus qui augmentent la puissance économique.

Nous reconnaissons le bien-fondé de certains motifs qui militent en faveur de l'imposition de la fortune comme telle. En premier lieu, si on prélevait à intervalles réguliers un impôt fixé à un taux peu élevé sur tout avoir net, les propriétaires de biens seraient portés à conserver des actifs qui produisent un rendement en espèces élevé. Si cette méthode se révélait praticable du point de vue administratif, elle tendrait aussi à compenser l'exclusion, de l'assiette compréhensive, des revenus attribués au contribuable et provenant de l'utilisation de ses propres biens. En second lieu, on pourrait prélever un impôt sur l'avoir net pour accentuer l'importance de la fonction de redistribution du régime fiscal.

Certains penseront peut-être, malgré l'élargissement important de l'assiette de l'impôt que nous recommandons, qu'un taux maximum de 50 p. 100 sur l'impôt des particuliers limiterait trop le caractère progressif des taux dans le régime fiscal. Si on désirait accroître le caractère progressif du régime fiscal, il serait sans doute possible, du point de vue administratif, de prélever, à intervalles de quelques années, un impôt peu élevé, disons de 2 p. 100, sur les actifs nets de plus d'un million de dollars; ce prélèvement permettrait d'étendre le rôle de redistribution du régime fiscal tout en maintenant à 50 p. 100 le taux maximum de l'impôt sur le revenu des particuliers 8/.

Nous ne recommandons pas cet impôt sur l'avoir net parce que nous ne voulons pas décourager l'épargne et parce que nous sommes convaincus que l'assiette compréhensive de l'impôt et la structure des taux que nous recommandons apporteront un caractère progressif suffisant au régime fiscal.

D'autre part, s'il fallait l'augmenter, nous préférierions l'adoption d'un impôt sur l'avoir net à celle d'un taux marginal maximum d'impôt personnel qui excéderait de beaucoup 50 p. 100.

Impôts sur la consommation et sur la fortune comme méthodes de perception

L'acceptation de l'assiette compréhensive de l'impôt comme étant le meilleur indice de la puissance économique n'entraîne pas le rejet de toute taxe levée sur la fortune et sur la consommation. Les taxes foncières et les taxes de vente au détail, pour ne nommer que deux variantes importantes des impôts sur la fortune et à la consommation, présentent suffisamment d'avantages pour justifier leur maintien. Nous pensons qu'il est particulièrement important que chacun des trois ordres de gouvernement au Canada possède une source d'imposition sur laquelle il a la haute main, quoique nous ne voulions pas laisser entendre par là que chacun des ordres de gouvernement doit compter exclusivement sur une seule source de revenu. Le régime actuel, qui veut que les municipalités aient surtout recours à la taxe foncière, tandis que les provinces usent dans une large mesure de la taxe de vente au détail, présente bien des avantages, car il confère à chaque ordre de gouvernement une certaine autonomie fiscale et, par conséquent, un certain degré de responsabilité fiscale. Sans doute jugeons-nous important que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux prennent plus de décisions conjointes à l'égard des taxes de vente et des impôts sur le revenu, mais cette collaboration n'est pas incompatible avec l'idée que chaque gouvernement devrait se voir confier l'administration de l'un des grands modes d'imposition.

Cependant, du point de vue de l'équité, nous croyons que les taxes à la consommation et sur la fortune, autres que celles que l'on considère comme contrepartie d'un service, devraient être des moyens de perception plutôt que des impositions indépendantes. Par conséquent, l'idéal consisterait à accorder aux contribuables un dégrèvement égal à une certaine

partie de leurs taxes à la consommation et sur la fortune, qu'ils pourraient soustraire de leurs contributions établies selon une structure de taux progressifs appliquée à l'assiette compréhensive de l'impôt. Ces dégrèvements à l'égard des taxes à la consommation et sur la fortune devraient être remboursables dans la mesure où ils excéderaient le montant d'impôt sur le revenu à payer. Les montants des dégrèvements devraient se calculer d'une manière arbitraire, et ce pour deux raisons: d'abord, il serait impossible de calculer le montant réel des taxes à la consommation payées par un contribuable, ou la proportion des impôts fonciers versés en contrepartie de services rendus, ou encore l'élément d'impôt foncier que comportent les loyers résidentiels; ensuite, il ne faudrait pas placer le gouvernement fédéral dans une situation telle qu'il soit obligé de hausser ses impôts chaque fois qu'une province ou une municipalité hausserait les siens, ce qui augmenterait par le fait même le dégrèvement fédéral nécessaire.

Nous avons décidé de ne pas recommander ce dégrèvement spécifique remboursable pour les taxes foncières et les taxes de vente. Recommander ce dégrèvement serait, en fait, recommander l'adoption d'un mode négatif d'imposition du revenu. Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous recommandons fortement que tout le système des prestations sociales soit révisé. Le régime actuel est encombrant et présente des lacunes graves et donne parfois lieu au double emploi. On ne saurait évaluer les avantages et les inconvénients d'un mode négatif d'imposition du revenu que dans ce contexte plus étendu.

Il faut reconnaître que l'intégration complète de tous ces impôts nécessiterait une forte augmentation des taux marginaux. Ces hausses de taux pourraient avoir des conséquences défavorables qu'il faudrait confronter avec l'amélioration du régime quant à son équité.

Cependant, il existe un moyen terme entre l'intégration absolue et la non-intégration de toutes ces formes d'imposition. En diminuant progressivement dans le système fiscal la proportion des impôts fonciers et

des taxes à la consommation, en réduisant ou en compensant le caractère régressif des taxes de vente et en allégeant le fardeau de l'impôt sur le revenu des particuliers à revenu modeste, le Canada pourra s'approcher de l'objectif de la répartition des impôts selon la faculté contributive. Nous recommandons d'amorcer des recherches sur tous les aspects de ce problème. Ensuite, on pourrait améliorer le régime fiscal en élargissant les paliers d'imposition à taux nul des revenus des individus et des unités familiales, ou en adoptant un système de dégrèvements remboursables à la place de ces paliers à taux nuls, de sorte que les contribuables dont les revenus se situeraient au bas de l'échelle des revenus obtiendraient un remboursement (d'un montant spécifique) des taxes foncières et des taxes de vente.

Nous voulons souligner que ces deux méthodes sont conformes à notre thèse fondamentale. Il est certain que la mise en oeuvre de la seconde proposition constituerait l'évolution naturelle du régime fiscal que nous proposons.

Le revenu d'organismes en tant qu'assiette fiscale

Certains soutiennent parfois que des entités légales et des institutions telles que les sociétés par actions et les fiducies, que nous appellerons des intermédiaires, possèdent une certaine faculté contributive. D'après nos concepts de la faculté contributive, il ne peut en être ainsi. Pour nous, la faculté contributive découle d'une puissance économique discrétionnaire, et les intermédiaires ne peuvent posséder de puissance économique discrétionnaire, c'est-à-dire un surplus suffisant de ressources économiques leur permettant de se procurer des biens et des services pour un usage personnel. La consommation de biens est le propre de la personne réelle. Mais ce n'est pas là une simple question de définition; tous les actifs et toutes les recettes nettes des intermédiaires deviennent, éventuellement, la propriété de personnes réelles ou sont accumulés à leur compte. Tout ce qui arrive aux intermédiaires concerne nécessairement les

intérêts des personnes réelles, quelles que soient leurs intentions. Ici aussi, l'imposition des intermédiaires se révèle un mode de perception com- mode, mais le fardeau final retombe toujours sur les personnes réelles. Étant donné qu'il existe des raisons suffisantes et valables qui jouent en faveur du maintien de l'impôt sur le revenu des organismes résidants, (la question est étudiée au chapitre 19), nous sommes convaincus qu'on devrait intégrer complètement les impôts prélevés sur les revenus des organismes résidants et des particuliers résidants au moyen d'un dégrè- vement remboursable qui compenserait les impôts payés par les sociétés et les autres organismes intermédiaires et qui réduirait l'impôt exigible sur le revenu des particuliers.

Nos principes touchant la faculté contributive s'appliquent surtout aux résidents du Canada, et ceci se reflète dans nos recommandations. Il n'est ordinairement pas possible ni indiqué d'évaluer l'impôt des non- résidents exigible sur leurs revenus de source canadienne en se fondant sur cette faculté contributive.

Par conséquent, pour plusieurs raisons énoncées au chapitre 26, nous recommandons que, en général, les revenus des non-résidents provenant de source canadienne soient assujettis à une retenue d'impôt à des taux spé- cifiques, et qu'on n'accorde pas aux non-résidents le droit à des dégrè- vements remboursables pour les impôts payés par des sociétés ou d'autres organismes dans lesquels ils détiennent des intérêts. Cependant, nous croyons réalisable et approprié de donner, dans des circonstances déter- minées, aux non-résidents la possibilité de voir leur impôt exigible dé- terminé selon leur capacité contributive. Au chapitre 26, nous recom- mandons que, dans ces circonstances, il leur soit loisible de soumettre une déclaration d'impôt comme s'ils étaient des résidents canadiens.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. L'État devrait financer ses dépenses au moyen d'impôts répartis selon le principe de la faculté contributive, sauf dans les cas où les avantages directs qui découlent de biens ou de services qu'il fournit peuvent de façon équitable être facilement imputés à des personnes données, et dans les cas où les avantages indirects retirés par les autres personnes sont minimes.

## DÉFINITION DE LA FACULTÉ CONTRIBUTIVE

2. D'après le principe de la faculté contributive, la puissance économique "discrétionnaire" des familles et des contribuables qui n'ont personne à leur charge doit faire l'objet d'une imposition proportionnelle. La puissance économique discrétionnaire se définit comme suit:
  - a) la puissance économique globale permettant à l'unité contributive de se procurer les biens et les services dont elle a besoin; moins,
  - b) la puissance économique nécessaire pour permettre à l'unité contributive de se maintenir à un niveau de vie raisonnable par rapport à celui des autres unités.
3. La fraction de la puissance économique totale d'une unité familiale qu'elle peut affecter aux dépenses compressibles, par rapport aux fractions correspondantes de la puissance économique d'autres unités, est, croyons-nous, déterminée par les différences qui existent dans les revenus, les responsabilités familiales et certaines dépenses incompressibles données.

## RECONNAISSANCE DES DIFFÉRENCES DANS LE REVENU

4. Jusqu'à une certaine limite, plus le revenu global de l'unité contributive (calculé selon le principe de l'assiette compréhensive de l'impôt) est élevé, plus la partie du revenu qu'elle peut affecter aux dépenses compressibles est considérable. Au-delà de cette limite, elle peut affecter tout son revenu aux dépenses compressibles. En deçà de cette limite les variations en progression géométrique du revenu correspondent à des variations en progression arithmétique de la fraction du revenu supplémentaire qu'on peut affecter aux dépenses compressibles.
5. On peut répartir les impôts entre les unités qui ont les mêmes responsabilités familiales et les mêmes dépenses incompressibles spéciales, proportionnellement à leur faculté contributive respective, en calculant ces impôts d'après une assiette qui tienne compte de la puissance économique globale de chaque unité et d'après une table de taux marginaux progressifs dont voici les caractéristiques:
  - a) on arrive au taux marginal maximum d'imposition lorsque le revenu touche \$100,000;
  - b) les paliers de revenu varient en progression géométrique;
  - c) les taux marginaux s'accroissent d'un palier à l'autre selon une progression arithmétique;
  - d) le taux marginal maximum est égal au taux d'imposition de la puissance économique discrétionnaire et c'est le besoin de recettes fiscales qui sert à le déterminer.
6. L'adoption d'un régime d'imposition offrant les caractéristiques précitées, conjugué avec un régime de prestations sociales qui procurerait de plus grands avantages à ceux dont le revenu est le plus bas, permettrait de faire une redistribution des biens et des

services favorables à ceux qui se situent au bas de l'échelle des revenus et d'assurer une répartition proportionnée à la faculté contributive.

#### RECONNAISSANCE DES DIFFÉRENCES DANS LES RESPONSABILITÉS FAMILIALES

7. On devrait considérer les familles et les contribuables sans personne à charge comme des unités contributives fondamentales et cumuler les revenus des membres d'une même famille aux fins de l'impôt. Les transferts de biens entre les personnes d'une même famille ne devraient pas être imposés; les dons faits d'une unité d'imposition à une autre devraient entrer dans l'assiette de l'unité donataire mais ne devraient pas être déductibles pour l'unité donatrice.
8. Étant donné les responsabilités plus lourdes des conjoints, leur impôt devrait être moins élevé que celui des contribuables sans personne à charge et touchant le même revenu.
9. Des personnes qui ont un revenu substantiel peuvent, en se mariant et en vivant ensemble, réaliser des économies; en conséquence, elles devraient payer un impôt plus élevé que celui de deux célibataires ayant chacun un revenu égal à la moitié de celui des conjoints. Par contre, en raison des dépenses supplémentaires qui incombent à deux personnes à faible revenu au moment de leur mariage, on devrait réduire leur impôt global.
10. Les changements que nous désirons apporter au régime d'imposition en fonction des diverses capacités contributives nous amènent à préconiser l'adoption de deux tables de taux d'imposition: l'une pour les contribuables sans personne à charge et l'autre pour les familles.
11. Les conjoints qui ont des enfants à leur charge ont des responsabilités plus grandes que ceux qui n'en n'ont pas; l'impôt devrait

donc être moins élevé pour les premiers que pour les seconds. On peut atteindre ce but si on accorde des dégrèvements fixes pour les enfants à charge et un dégrèvement plus élevé pour le premier enfant.

#### RECONNAISSANCE DES DIFFÉRENCES DANS LES DÉPENSES INCOMPRESSIBLES SPÉCIFIQUES

12. Les unités contributives qui font face à des frais médicaux exceptionnels, qui pourvoient au soutien de proches parents, ou qui assument des dépenses supplémentaires parce que la mère travaille, devraient payer un impôt inférieur à celui que paient les unités contributives dont le revenu est équivalent et qui n'ont pas à assumer ces dépenses spécifiques. Afin de respecter les principes de la faculté contributive, l'allègement devrait prendre la forme d'un dégrèvement égal à la fraction présumée de ces dépenses incompressibles, multipliée par le taux marginal maximum de l'impôt. Il reste, cependant, que des difficultés d'ordre administratif surgiraient, si l'on voulait implanter cette mesure idéale.

#### LES EXEMPTIONS DE BASE

13. On ne devrait pas imposer le revenu du premier palier, en partie pour compenser les taxes de vente et les taxes foncières pour lesquelles l'État n'accorde aucun dégrèvement, et en partie parce que le contribuable ne peut affecter les premières centaines de dollars de revenu à des dépenses compressibles. Le niveau du palier de revenu imposé à un taux nul ne devrait pas avoir pour fonction d'exempter de l'impôt un revenu vital minimum, et il ne devrait pas non plus varier selon le coût de la vie dans chaque région.

#### L'ASSIETTE COMPRÉHENSIVE DE L'IMPÔT

14. Afin d'éviter aussi bien la sous-estimation de la puissance économique

des contribuables dont le capital humain est le principal actif que l'imposition répétée des mêmes biens matériels et des mêmes valeurs financières, nous recommandons que l'assiette fiscale tienne compte des changements qui surviennent, d'une année à l'autre, dans la puissance économique de chaque unité d'imposition. Par définition, la puissance économique devrait comprendre:

- a) la valeur marchande des biens et des services utilisés par l'unité contributive au cours de l'année pour satisfaire à ses propres besoins (consommation);
- b) la valeur marchande des biens et des services fournis sans contrepartie, au cours de l'année, à d'autres unités d'imposition (dons); et
- c) le changement survenu au cours de l'année dans la valeur marchande des actifs totaux nets détenus par l'unité d'imposition (épargnes courantes = changement dans la valeur nette = changement dans la fortune).

Nous avons appelé cette base d'imposition "l'assiette compréhensive de l'impôt" parce qu'elle englobe en principe tout ce qui augmente la puissance économique, quelles qu'en soient la provenance, la destination ou la nature, que les biens qui découlent de cette augmentation aient été consommés ou épargnés. Au chapitre 8, nous avons modifié et défini de nouveau ce concept afin d'arriver à établir une assiette compréhensive qui puisse être mise en application sans difficultés d'ordre administratif insurmontables.

#### LA FORTUNE ET LES BIENS DE CONSOMMATION EN TANT QU'ASSIETTE FISCALE

15. Des impôts distincts sur la fortune et les biens de consommation ne sont pas conformes à nos principes touchant la faculté contributive, excepté lorsqu'ils s'appliquent selon la théorie des avantages reçus.

On devrait donc soit y renoncer ou soit les intégrer à l'impôt sur le revenu des particuliers. Il ne serait cependant pas souhaitable de renoncer à ces impôts parce que chacun des gouvernements devrait avoir une source prioritaire de revenu. L'intégration complète de ces impôts nécessiterait des hausses excessives des taux marginaux, hausses qui auraient des conséquences économiques défavorables.

Toutefois l'intégration partielle des taxes à la consommation et des impôts sur la fortune à l'impôt sur le revenu des particuliers pourrait être effectuée par l'établissement d'un dégrèvement spécifique, qu'on pourrait appliquer à l'impôt sur le revenu des particuliers, dont ces derniers pourraient, selon le cas, obtenir un remboursement. Recommander l'adoption d'un dégrèvement remboursable pour ces taxes, ce serait recommander l'adoption d'un mode d'imposition négatif. On devrait prendre les avantages d'une telle méthode en sérieuse considération dans le cadre d'une révision de l'ensemble du régime de prestations sociales. Nous n'avons pas poussé plus avant notre étude dans ce domaine; nous ne sommes donc pas en mesure de proposer l'adoption d'un mode négatif d'imposition du revenu.

#### LE REVENU DES ORGANISMES EN TANT QU'ASSIETTE FISCALE

16. Les agents intermédiaires tels que les sociétés par actions et les fiducies ne devraient pas faire figure d'unités qui ont une faculté contributive. On devrait reconnaître que le fardeau des impôts que paient ces agents intermédiaires incombe à des personnes réelles, et, en conséquence, il faudrait intégrer les impôts des agents intermédiaires à ceux des familles et des particuliers résidant au pays. On peut réaliser cet objectif en accordant aux actionnaires résidant au pays un dégrèvement remboursable pour tenir compte des impôts prélevés sur ces organismes.

17. Il est impossible d'évaluer la faculté contributive des non-résidents, sauf dans des circonstances déterminées. En conséquence, l'ensemble du revenu en provenance du Canada et gagné par des non-résidents devrait être sujet à des retenues d'impôt à la source, établies à des taux spécifiques; les non-résidents ne devraient avoir droit aux dégrèvements remboursables pour l'impôt versé par lesdits organismes.

## NOTES

- 1/ On affirme parfois que c'est en répartissant l'impôt entre les contribuables en proportion directe ou en proportion croissante de leur revenu que l'on atteint la meilleure approximation de la répartition de l'impôt par rapport à l'ensemble des avantages reçus. Si cette théorie est exacte, la distinction marquée entre l'imposition fondée sur les avantages reçus et celle qui est fondée sur la faculté contributive disparaît.
- 2/ Cette limite est évidemment arbitraire.
- 3/ Ceci équivaut à dire que les taux marginaux d'imposition en fonction du logarithme du revenu forment une fonction linéaire.
- 4/ Pour consulter une étude approfondie du traitement fiscal de la famille dans plusieurs autres pays et une critique de ce qui est proposé dans ce rapport, voir O. Oldman et R. Temple, "Comparative Analysis of the Taxation of Married Persons", Stanford Law Review, Vol. 12, 1960, pp. 585 à 605.
- 5/ Aussi appelé avoir net ou fortune.
- 6/ A toute fin utile, il est impossible de mesurer la valeur marchande du capital humain de chaque individu, c'est-à-dire la valeur actuelle de ses gains nets futurs, découlant de sa santé, de sa compétence et de ses connaissances.
- 7/ C'est une modification de la définition du revenu préconisée par H.C. Simon, dans Personal Income Taxation, Chicago, University of Chicago Press, 1958, p. 41, suivant la définition de R.M. Haig.
- 8/ Il serait fort souhaitable de maintenir à 50 p. 100 le taux maximum de l'impôt personnel car, pour réaliser l'intégration absolue des impôts sur le revenu des particuliers et sur celui des sociétés par actions, il faut que l'impôt personnel maximum soit à peu près égal ou inférieur

à l'impôt sur le revenu des sociétés. Nous n'approuverions pas une augmentation du taux des impôts sur les sociétés, d'abord à cause de l'effet défavorable que cette augmentation aurait sur les investissements effectués au pays, et ensuite à cause des répercussions internationales de cet effet défavorable.

## CHAPITRE 8

### LES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DE L'ASSIETTE COMPRÉHENSIVE DE L'IMPÔT

Le présent chapitre sert d'introduction à l'application de la notion de l'assiette compréhensive de l'impôt à un régime pratique d'impôt sur le revenu. Son but principal est de donner une nouvelle définition de l'assiette compréhensive de l'impôt afin de tenir compte de quelques-unes des restrictions imposées par des considérations d'ordre pratique, et d'examiner les répercussions de l'assiette compréhensive de l'impôt dans plusieurs vastes domaines où les décisions à prendre revêtent une importance capitale quant à l'application ultérieure de cette notion. Les conclusions générales énoncées dans ce chapitre seront exposées de façon plus détaillée dans les chapitres subséquents.

#### UNE NOUVELLE DÉFINITION DE L'ASSIETTE COMPRÉHENSIVE DE L'IMPÔT

Nous avons dit de l'assiette compréhensive de l'impôt qu'elle était constituée de la somme de la valeur marchande des biens et des services que l'unité contributive utilise ou donne durant l'année fiscale et du changement annuel dans la valeur marchande des biens qu'elle détient. Il serait vain d'insérer une telle définition dans une loi fiscale, parce qu'elle n'est pas suffisamment explicite pour permettre ni au fisc, ni au contribuable, de l'appliquer et de s'y conformer. En particulier, il serait impossible de déterminer directement la valeur des biens et des services utilisés chaque année par chaque citoyen ou chaque famille du Canada. De même, il serait impossible de procéder à une évaluation annuelle de tous les biens.

Par bonheur, la définition de l'assiette compréhensive de l'impôt peut être énoncée de nouveau de telle sorte qu'il soit possible de résoudre, dans une large mesure, la plupart des difficultés d'observance et d'application, sans trop s'écarter de la notion fondamentale. En imposant annuellement tous les gains nets, convenablement définis, de chaque unité contributive,

au lieu d'imposer "la consommation plus les dons, plus le changement de la valeur nette", il est possible de parvenir au même résultat, tout en évitant la difficulté d'évaluer la consommation annuelle de l'unité.

La définition des "gains nets" revêt évidemment une importance primordiale. La nouvelle définition qui va suivre de l'assiette compréhensive de l'impôt, en fonction des gains nets, fournit un point de départ utile, bien que plus loin, nous exposerons comment cette définition exige, elle aussi, mais pour des motifs d'ordre essentiellement administratif, de profondes modifications:

1. L'assiette fiscale de chaque unité comprendrait, après déduction des pertes nettes, les gains nets provenant chaque année:
  - a) de services personnels rendus;
  - b) de l'aliénation de biens corporels ou incorporels;
  - c) de dons ou de legs reçus d'autres unités contributives;
  - d) d'acquis fortuits;
  - e) de la possession de biens corporels ou incorporels;
  - f) de toute combinaison de ces "sources".
  
2. Les gains peuvent se présenter sous une ou sous toutes les formes suivantes:
  - a) recettes en espèces;
  - b) acquisition de droits ou de participation dans des biens;
  - c) réception de prestations en nature à titre de compensation;
  - d) changement dans la valeur d'un droit ou d'une participation dans un bien;
  - e) usage personnel et jouissance personnelle de biens qu'on aurait pu louer à d'autres; c'est-à-dire perte de certains gains auxquels on a renoncé.
  
3. Pour déterminer le gain net ou la perte nette, on devrait déduire du revenu brut les espèces ou les droits ou participations dans des biens

dont l'unité s'est départie dans l'espoir de produire ou d'acquérir un bénéfice net.

4. On devrait déterminer les gains nets et les pertes nettes d'après la juste valeur marchande.
5. Les gains nets que l'unité contributive pourrait réaliser, mais qu'elle ne réalise pas parce que le bien en question est transféré à une autre unité sous la forme d'un don ou en échange d'une contrepartie insuffisante, devraient être inclus dans l'assiette du donateur et la différence entre la contrepartie et la valeur réelle des biens transférés devrait entrer dans l'assiette du donataire.

Il y a lieu de faire ressortir quelques-unes des caractéristiques de la définition de l'assiette compréhensive de l'impôt en fonction des "gains nets", telle que nous venons de la définir:

1. Les dons et legs reçus d'autres unités contributives entreraient dans l'assiette d'imposition. Cette inclusion est convenable, parce que ces recettes représentent un accroissement de la puissance économique. En conséquence, on supprimerait l'impôt sur les dons et l'impôt sur les successions.
2. L'assiette de l'impôt comprendrait le revenu imputé, c'est-à-dire les avantages qu'une personne retire lorsqu'elle utilise ou consomme ses propres services ou ses propres biens. Dans la plupart des cas, toutefois, comme nous l'indiquons plus loin, l'inclusion de ces montants dans le revenu soulève d'insurmontables difficultés d'évaluation et d'administration.
3. La valeur en espèces des gains en nature serait incluse selon les mêmes principes que les gains en espèces. Nous y reviendrons plus loin au cours de ce chapitre. Ici encore, on rencontre des difficultés d'évaluation.

4. D'après notre définition de l'assiette compréhensive de l'impôt, l'unité contributive réalise un gain net, ou subit une perte nette, lorsqu'il se produit un changement dans la valeur marchande de son droit ou de sa participation dans des biens. De fait, il en résulte que les gains et les pertes seraient inclus dans l'assiette fiscale selon la méthode de la comptabilité d'exercice plutôt que selon celle de la comptabilité de caisse. Une fois de plus, nous sommes en présence de sérieuses difficultés d'évaluation. A notre avis, ce qui devrait entrer dans l'assiette est évident; ce qu'on peut y faire entrer en pratique, est examiné plus loin dans ce chapitre.
  
5. On admettrait, à même les gains, la déduction de tous les frais, autres que les frais personnels de subsistance qu'il a fallu raisonnablement encourir pour réaliser ces gains. Les distinctions entre les catégories de gains imposables, ou la question de savoir si un gain a véritablement été réalisé, n'entreraient pas en ligne de compte au moment de déterminer si les frais sont déductibles. Avant tout, il s'agirait non pas de savoir si l'on peut déduire les frais encourus dans l'espoir de réaliser un gain net, mais de déterminer à quel moment on peut le faire. Nous exposerons, aux chapitres 9 et 22, notre attitude fondamentale devant cette question du moment de la déduction des dépenses d'affaires.
  
6. Aucune dépense personnelle de consommation ne serait admise en déduction. Cette exclusion découle de la notion fondamentale que nous avons déjà énoncée et selon laquelle on doit imposer tous les changements de la puissance économique définie comme étant "la consommation plus les dons, plus le changement de la valeur nette". La nécessité d'empêcher la déduction des dépenses de consommation personnelle entraîne des conséquences d'une portée incalculable. Parmi les plus importantes, mentionnons-en brièvement trois:

- a) L'unité contributive qui réalise des gains ne pourra en déduire ses frais généraux de subsistance. Au chapitre 9, nous ferons la distinction entre les dépenses encourues pour gagner un revenu et les frais généraux de subsistance.
- b) On ne devrait pas autoriser la déduction, à même les revenus d'autres sources, des pertes nettes subies dans l'exploitation d'une "entreprise", dans les cas où l'on ne s'attend pas, même à long terme, à en retirer un gain net. Il faut présumer que le propriétaire retire une satisfaction personnelle de l'exploitation de l'entreprise et que, par conséquent, les pertes de l'entreprise sont en réalité des frais généraux de subsistance. Nous examinerons cette question aux chapitres 9 et 22.
- c) Les dons ne constituent pas des dépenses encourues en vue de produire des gains nets et ne devraient pas être déductibles des recettes ou des gains bruts.

#### QUELQUES RÉPERCUSSIONS DE PORTEE GÉNÉRALE

Le reste de ce chapitre sera consacré à l'analyse des répercussions de l'assiette compréhensive de l'impôt; nous nous pencherons sur quelques difficultés générales et persistantes concernant la définition et l'imposition du revenu. Voici les domaines généraux que nous examinerons: la dépréciation du capital humain; les prestations en nature; les transactions qui ne sont pas effectuées à distance; le revenu imputé; la réalisation de gains; et les intermédiaires.

##### La dépréciation du capital humain

La santé, la force, les connaissances et la compétence des individus font toutes partie de ce qu'on appelle le capital humain. Certains ont soutenu que le fisc devrait traiter le capital humain tout comme les biens de production. En vertu de ce principe, il faudrait déduire du rendement de l'emploi les frais qu'exige l'entretien du travailleur et il faudrait

également tenir compte de la dépréciation de la santé, de la force et des connaissances du travailleur pour déterminer son revenu net imposable. A notre avis, cette conception ne convient pas à un régime d'imposition. Le seul but de l'amortissement est de permettre la récupération des frais encourus afin de déterminer le rendement net. Bien que personne ne nierait qu'il faut dépenser de l'argent pour élever un être humain, les frais sont ordinairement à la charge des parents et de la société en général, et non à celle du particulier qui réclamerait le dégrèvement (comme c'est le cas lorsqu'il fait l'acquisition de biens matériels).

En outre, les difficultés d'ordre administratif seraient insurmontables, parce qu'on ne pourrait pas séparer les dépenses qu'un travailleur a faites pour son propre entretien de celles qu'il a faites pour sa satisfaction personnelle.

#### Les prestations en nature

En vertu de la nouvelle définition de l'assiette compréhensive de l'impôt, nous précisons que cette dernière doit englober les prestations en nature. Les prestations qui permettent d'éviter des déboursés accroissent de toute évidence le pouvoir économique de leur bénéficiaire, au même titre que les recettes encaissées en espèces. L'une des causes d'injustice du régime actuel vient de ce que nombre de ces prestations, qui ne sont pas imposées ou ne le sont que partiellement, sont offertes à certains contribuables et non à d'autres. Si les prestations en nature n'étaient pas imposées, l'acheteur et le vendeur pourraient s'entendre, lors d'un contrat, pour que le vendeur soit rémunéré sous forme de prestations en nature franches d'impôts; l'impôt économisé serait ensuite réparti entre eux.

Les prestations en nature revêtent diverses formes, depuis les prestations assez considérables telles que l'usage d'un véhicule ou d'une maison d'habitation, l'assurance-vie, les prestations de retraite, la pension et le logement, les rabais sur des marchandises et les prêts sans intérêt,

jusqu'aux articles peu importants tels que la dinde donnée à l'occasion de Noël. Presque toutes ces prestations proviennent de l'emploi ou de l'exploitation d'une entreprise. Le gain brut provenant de toute opération peut prendre la forme de biens, de services ou de l'usage de biens.

L'affranchissement des prestations en nature constitue un avantage exclusif à l'égard des unités contributives qui peuvent obtenir leur rémunération sous cette forme. En outre, le fait de ne pas imposer certaines formes de prestations en nature équivaut à subventionner les biens et les services offerts sous cette forme en franchise d'impôt, par rapport à tous les autres biens et services de consommation qu'on ne peut se procurer qu'au moyen d'un revenu libéré d'impôt. La préférence ira donc vers les biens et services subventionnés au détriment des autres biens et services.

L'imposition des prestations en nature est relativement simple lorsqu'elles ont une valeur marchande établie. Souvent, la forme de la prestation résulte d'une entente précise entre l'acheteur et le vendeur, et la prestation n'est pas partagée avec d'autres. Toutefois, il arrive souvent que ces conditions ne se rencontrent pas.

Certaines circonstances pertinentes ne peuvent être déterminées objectivement parce que les parties à de telles ententes auront toujours intérêt à sous-évaluer les prestations afin d'éviter le plus d'impôt possible. Etant donné que les possibilités d'abus sont si grandes, nous sommes fermement convaincus qu'il faut adopter une ligne de conduite très stricte à l'égard de l'imposition des prestations en nature. Cette attitude suppose l'adoption de plusieurs règles:

1. D'ordinaire, la personne qui reçoit une prestation en nature devrait en inclure la valeur marchande dans son assiette d'imposition.
2. Le fisc devrait ne pas tenir compte des goûts et des préférences des personnes qui reçoivent des prestations en nature. On doit présumer que le bénéficiaire avait le choix entre la prestation elle-même et un

paiement en espèces qui aurait permis d'obtenir les biens à leur valeur marchande. Dans la mesure où, aux yeux du bénéficiaire, la valeur de la prestation est moindre que sa valeur marchande, ce dernier devrait prendre des dispositions pour toucher sa rémunération sous une forme différente ou obtenir une rémunération supplémentaire pour compenser l'obligation fiscale découlant implicitement de la réception d'une prestation en nature.

3. On peut bénéficier de prestations en nature en cours de l'exécution de services en vue de réaliser un gain net comme, par exemple, la nourriture et le logement au cours d'un voyage d'affaires véritable, loin de chez soi. Il s'agit ici de faire entrer dans l'assiette fiscale du particulier:
  - a) les frais supplémentaires qu'exigent un logement et une nourriture de meilleure qualité, ou en plus grande quantité, que ceux que le particulier se procurerait ordinairement à même son revenu libéré d'impôt;
  - b) toute réduction des frais personnels que permet l'éloignement du foyer;
  - c) toute dépense encourue pour la satisfaction de l'individu plutôt que pour la production d'un revenu.

Étant donné que le fisc ne peut absolument pas déterminer le mode de vie ou les préférences de chaque individu, et que, par conséquent, il ne peut pas déterminer de façon objective la valeur de ces prestations, il faudrait adopter des normes spécifiques à cet effet, et la valeur des prestations en nature qui excède ces normes devrait être incluse dans l'assiette fiscale du bénéficiaire.

4. Lorsqu'un certain nombre de personnes retirent simultanément des prestations en nature d'un même service commun, il faudrait répartir entre ces personnes la valeur marchande de la prestation, sinon, il faudrait lever un impôt spécial sur la personne qui fournit cette prestation.

Nous admettons bien que l'application de ces règles ne sera pas facile et qu'elle ne se fera pas sans frais, mais nous sommes convaincus que, jusqu'à présent, ces prestations n'ont pas été réglementées comme il convenait. Cette déficience a eu pour conséquence d'affaiblir le sens moral du contribuable et de saper sa confiance dans le régime fiscal. La perte de revenu n'est peut-être pas considérable, mais pour ceux qui sont capables de les obtenir, les prestations franches d'impôt peuvent être très importantes. A notre avis, il faudrait que la loi soit plus explicite et que l'administration consacre plus d'énergie à son application quant aux prestations en nature. Plus loin, nous recommanderons également l'adoption d'exigences plus rigoureuses concernant ces prestations, à l'égard des déclarations des organismes et des entreprises commerciales.

Les transactions qui ne sont pas effectuées à distance

Lorsque les intérêts de deux parties à une opération commerciale n'entrent pas en conflit, il peut arriver que les prix d'achat et de vente des biens et des services, ou leurs conditions d'échange, ne correspondent pas à la valeur marchande. Les conditions peuvent être telles que l'une des parties fait effectivement un don à l'autre. Le gain net de l'une des parties sera sous-estimé si l'opération est considérée selon sa valeur apparente. Cette situation peut se produire lorsque, par exemple, le propriétaire d'une entreprise emploie son gendre à un salaire qui permet à la fille mariée du propriétaire de conserver son ancien niveau de vie, plutôt qu'à un salaire représentant la valeur marchande des services de son gendre. Le revenu net du propriétaire est sous-estimé si le don fait à sa fille, par l'intermédiaire du gendre, est déduit comme une dépense de l'entreprise.

Il n'existe aucune solution complètement satisfaisante au problème des transactions qui n'ont pas été effectuées à distance. Notre recommandation visant, aux fins de l'impôt, le cumul des revenus de l'époux, de l'épouse et des enfants à charge ne fera disparaître que l'une des difficultés.

Il est donc nécessaire à notre avis, de maintenir le critère du "caractère raisonnable" concernant la déduction des frais d'entreprise, pour empêcher qu'un don indirect ne devienne déductible au compte du donateur. De plus, il est important que le fisc se montre vigilant afin d'empêcher toute sous-évaluation des gains nets provenant d'opérations dont la contrepartie n'équivaut pas à la juste valeur marchande.

#### Le revenu imputé

Lorsqu'un particulier, propriétaire de biens de production ou fournisseur de services de production, emploie directement ces biens ou ces services pour sa propre consommation, il est extrêmement difficile d'évaluer son gain net. Le cultivateur autonome constitue un exemple frappant de l'homme qui échange en fait son propre temps et l'emploi de son propre capital pour la nourriture qu'il consomme. Mais il existe bien d'autres cas moins évidents. La personne qui habite sa propre maison, le menuisier qui fabrique ses propres meubles et le bricoleur qui répare chez lui un robinet défectueux, bénéficient tous d'un gain net en ce sens que, si chacun avait vendu ses services ou loué ses biens sur le marché, le gain brut aurait été imposable, alors que peu de frais admis en déduction auraient été encourus pour le produire et peut-être même aucun. D'autre part, les frais qu'exigerait l'engagement d'une autre personne pour fournir ces services, ou la location des biens d'un autre sont des frais généraux de subsistance qui ne seraient pas déductibles.

Les gains imputés sont extrêmement difficiles à régler dans un régime d'impôt sur le revenu. De fait, dans un pays où l'autonomie individuelle est chose courante, on ne pourrait pas fonder l'impôt sur le revenu sur une assiette très étendue par suite des difficultés d'ordre administratif qu'entraînerait l'évaluation du revenu imputé. En raison des sérieuses difficultés d'évaluation qui en résulteraient, nous avons conclu que, de façon générale, on ne peut pas inclure dans l'assiette compréhensive de l'impôt les gains imputés provenant de services rendus à soi-même.

L'exemple le plus courant du gain imputé provenant de biens est celui du loyer. Ainsi, pour la personne qui détient un porte-feuille de placements et qui loue son logement, le revenu du porte-feuille est imposable, alors que le loyer, considéré comme une dépense personnelle de subsistance, n'est pas admis en déduction. Si ce contribuable liquide ses placements pour acheter une maison d'habitation, il ne touche plus de revenu en espèces de son placement et n'est plus obligé de déboursier le prix de son loyer. Néanmoins, sa capacité contributive n'a pas été modifiée, puisqu'en réalité il bénéficie encore des avantages de son placement de capital. En vue de s'assurer que tous les contribuables assument leur juste part de l'ensemble du fardeau fiscal, il serait nécessaire d'imputer à ce contribuable le revenu que représente le loyer économisé.

On pourrait établir une comparaison semblable à l'égard de la possession ou de la location de biens de consommation non fongibles.

Le gain net imputé équivaldrait à la valeur locative brute des biens, déduction faite des frais connexes, comme les impôts fonciers, l'assurance, l'amortissement et les intérêts (le "loyer" du capital emprunté pour l'achat des biens).

Il est évident que la détermination de ce revenu net dans le cas des personnes qui occupent leur propre maison, même si l'on établissait des règles arbitraires, comporterait beaucoup d'incertitude et entraînerait des examens d'ordre administratif approfondis. En pratique, on a démontré au Royaume-Uni, où l'imposition du loyer imputé a pris fin en 1962 après avoir fait partie intégrante du régime d'imposition pendant plusieurs années, qu'il est à peu près impossible de surmonter la difficulté de fixer équitablement la juste valeur marchande de la location. D'autre part, il faut reconnaître que les sommes en jeu ne sont pas négligeables 1/ et qu'elles croissent plus rapidement que le revenu global des particuliers. Par conséquent, le fait d'exclure du revenu le loyer imputé constitue un traitement de faveur à l'égard des personnes qui sont propriétaires du logement qu'elles occupent.

Un stimulant aussi important entraîne des injustices entre propriétaires et locataires. Si la chose était possible sur le plan administratif, nous recommanderions d'inclure le revenu net imputé du loyer dans l'assiette de l'impôt ou, en contrepartie, de permettre la déduction d'une certaine partie du loyer payé par les particuliers qui ne sont pas propriétaires de leur propre logement.

Les injustices qui découlent de l'absence d'imputation du loyer des logements occupés par leurs propriétaires ou de l'absence de déduction du loyer ne sont pas aussi graves au Canada qu'aux États-Unis. Au Canada, la valeur locative nette est la seule partie de l'avantage qui ne soit pas incluse dans le revenu parce que les intérêts hypothécaires et les impôts fonciers ne sont pas admis en déduction dans le calcul du revenu imposable. Aux États-Unis, non seulement le revenu net imputé n'entre pas dans l'assiette de l'impôt, mais les intérêts hypothécaires et les impôts fonciers sont admis en déduction du revenu. Ce régime aggrave encore la difficulté aux États-Unis; il s'ensuit que les contribuables peuvent déduire les frais encourus pour produire des gains qui ne sont pas imposés, sauf en ce qui concerne l'imposition des gains en capital. Le particulier qui est locataire de son logis est donc victime d'une grave injustice.

Étant donné qu'il est difficile à l'administration de déterminer convenablement et équitablement le montant du gain net, nous croyons qu'il faudrait continuer à exclure le loyer imputé de l'assiette de l'impôt. De plus, par suite de la complexité de certaines questions d'ordre administratif en jeu, nous ne recommandons pas d'y inclure quelque autre forme de revenu imputé provenant de biens.

Le raisonnement qui précède soulève la question de savoir si on devrait admettre les taxes municipales en déduction du revenu du contribuable qui est propriétaire du logement qu'il occupe. On affirme souvent que les taxes foncières devraient être déduites du revenu, sous prétexte qu'une telle déduction encouragerait l'accès à la propriété, augmenterait la construction

domiciliaire et permettrait aux municipalités d'accroître leurs revenus. Dans la mesure où les taxes municipales ne peuvent être considérées comme des dépenses relatives à des services municipaux spécifiques qui profitent à la propriété, les taxes foncières municipales sont régressives. On peut objecter que les impôts sur le revenu devraient être soulagés du montant de ces taxes par une déduction ou un dégrèvement, de façon à ce que le fardeau de l'impôt corresponde davantage à la faculté contributive. Cependant, la personne qui possède sa propre maison bénéficie déjà d'un avantage en ce qui a trait à l'impôt sur le revenu, puisque son revenu imputé n'est pas assujéti à l'impôt. Il est peut-être souhaitable d'élaborer des méthodes qui assureront aux municipalités des recettes accrues sans les obliger à hausser les impôts fonciers, mais on peut atteindre cet objectif par d'autres moyens qui n'entraîneraient pas d'injustice entre les contribuables.

#### La réalisation de gains

Dans ce Rapport, le terme réalisation sera utilisé pour désigner, soit le moment où il y a disposition de biens, soit le moment où une personne acquiert le droit de recevoir un revenu. Nous parlerons plus loin, et de façon approfondie, des genres de transactions qui peuvent ou non être considérées comme des dispositions. Le terme réalisation ne sera donc pas restreint aux transactions où des sommes en espèces sont reçues ou versées, mais comprendra également celles où le contribuable acquiert légalement le droit de recevoir un paiement, ou devient obligé d'en effectuer un.

La notion de puissance économique, telle que nous l'avons définie, exige de toute évidence que l'on inclue dans l'assiette de l'impôt non seulement la consommation réelle de l'unité contributive, ou les dons qu'elle fait à d'autres unités, mais aussi tout changement dans la valeur marchande de l'actif net qu'elle conserve. Donc, nous croyons qu'en principe, les gains non réalisés devraient également être inclus dans l'assiette. Cependant, certains droits ou participations dans des biens sont à la fois

uniques en leur genre et très peu souvent négociés, de sorte qu'il est difficile et coûteux d'en évaluer la valeur marchande à un moment particulier. Ce sont probablement les entreprises en propriété fermée qui posent les difficultés d'évaluation les plus importantes et les plus embarrassantes. De plus, l'imposition des changements de valeur de biens qui n'ont pas encore été vendus créerait, dans certains cas, des difficultés de liquidité, car il pourrait arriver que le particulier soit obligé de disposer d'une partie de ses biens pour obtenir l'argent nécessaire au paiement de ses impôts. Dans bien des cas, une telle imposition ne serait guère pratique, bien que les difficultés de liquidité, dans la mesure où elles se présentent, puissent être réduites en accordant aux contribuables des délais pour acquitter l'impôt. Bien que nous ne croyions pas que les difficultés résultant de l'évaluation et de la liquidité soient insurmontables, nous recommandons que, au moins au début, les gains ne soient inclus dans l'assiette qu'au moment de leur réalisation.

Il faut reconnaître que lorsque seules les pertes subies et les gains nets réalisés sont inclus dans l'assiette, les unités contributives peuvent ajourner le paiement de l'impôt. De même que l'argent en caisse vaut plus que l'argent qui ne sera reçu que plus tard, de même l'impôt différé est moins onéreux que l'impôt immédiat, parce que l'argent liquide que l'on aurait autrement versé à l'État peut être placé jusqu'à ce que l'impôt soit effectivement versé et produire ainsi un revenu.

Étant donné que l'ajournement du paiement des impôts peut être à ce point avantageux, les contribuables peuvent être incités à conserver des biens plus longtemps qu'ils ne l'auraient fait, afin d'en éviter la réalisation. Ce "blocage" peut aussi exercer des effets nocifs du point de vue économique. En conséquence, nous recommandons qu'il ressorte clairement de la législation que la plupart des transactions constituent des dispositions et, par conséquent, des réalisations. Ainsi, à peu près tous les échanges des biens devraient être considérés comme aboutissant à une

réalisation. Bien plus, il est impérieux, à notre avis, qu'une réalisation soit censée se produire au moins une fois au cours de la vie de chaque contribuable (ou au cours de la vie de son conjoint survivant), afin que l'ajournement ne devienne pas perpétuel. Par conséquent, afin d'éviter toute injustice entre les contribuables et de diminuer les inconvénients d'ordre économique du "blocage", nous recommandons qu'il soit censé y avoir disposition de bien lorsqu'un particulier fait don de son bien ou renonce à son statut de résident canadien, à l'exception des dons ou legs qu'il fait à un membre de sa propre unité familiale d'imposition. La réalisation devrait aussi être présumée lors du décès d'un particulier, sauf dans le cas d'un bien transmis à un membre survivant de son unité familiale d'imposition. Si un enfant atteint sa majorité et emporte avec lui des biens provenant de son ancienne unité familiale d'imposition, on devrait alors présumer qu'il y a eu disposition de biens de la part de la première unité. Les gains nets réalisés ou les pertes nettes subies lors d'une disposition ou réalisation présumée seraient inclus dans l'assiette du particulier qui est censé avoir fait la réalisation. Il pourrait toutefois se prévaloir des dispositions relatives à la méthode de l'étalement des revenus que nous recommandons plus loin.

Bien que l'imposition des gains non réalisés provenant de biens suscite des difficultés d'évaluation et de liquidité, il importe de se rendre compte que lorsque, pour des raisons d'ordre administratif, on s'écarte de cette solution, on crée d'autres complications, particulièrement lorsque le revenu est gagné par un intermédiaire qui peut le retenir afin d'ajourner l'acquittement de l'impôt personnel sur le revenu.

#### Les intermédiaires

S'il était possible de faire figurer, chaque année, dans l'assiette de l'unité contributive, les changements dans la valeur marchande de tous ses droits ou participations dans des biens, le fisc pourrait se dispenser de tenir compte du revenu des intermédiaires, tels que les sociétés, les

coopératives et les fiducies, en autant que sont concernées les participations des résidents du Canada dans ces organismes. En faisant figurer dans l'assiette de chaque unité ce qu'elle a réellement reçu de ces intermédiaires, en y ajoutant les changements dans la valeur marchande de ses droits de propriété, le fisc pourrait imposer intégralement tout changement dans le pouvoir économique de chaque unité provenant des intermédiaires au fur et à mesure de sa réalisation. Toutefois, si, à cause de difficultés d'évaluation et de liquidité, il fallait s'abstenir d'imposer les gains non réalisés provenant de biens, il en résulterait que, si le revenu des intermédiaires n'est frappé d'aucun impôt, il pourrait être conservé par l'intermédiaire, en franchise d'impôt, jusqu'à ce qu'il soit distribué. Dans ce cas, les particuliers détiendraient des biens d'une valeur marchande accrue, mais le paiement de leur impôt personnel serait différé jusqu'à la réalisation des gains au moyen d'une distribution ultérieure, au moyen de la vente des biens, ou jusqu'à ce qu'une réalisation des biens soit censée survenir. Étant donné que l'impôt différé est moins onéreux que l'impôt immédiat, et vu que tous les particuliers n'auraient pas les mêmes possibilités d'ajourner le paiement de leur impôt, il faudrait donc prélever des impôts sur le revenu des intermédiaires qui n'a pas été distribué aux particuliers. De toute façon, cette imposition serait nécessaire si l'on veut imposer le revenu des intermédiaires attribuable à des non-résidents.

Les propositions particulières que nous avançons dans ce domaine requièrent les conditions suivantes:

1. Tous les genres d'intermédiaires qui font des affaires devraient être imposés de façon identique, sous réserve de certaines différences reflétant les difficultés particulières soulevées par certains d'entre eux.
2. Les unités contributives résidentes devraient jouir d'un dégrèvement intégral concernant l'impôt payé par les sociétés, les mutuelles et les fiducies, à valoir sur la totalité du revenu qui leur est distribué ou attribué par les intermédiaires.

3. Les gains réalisés du fait de la détention de participations dans des intermédiaires devraient être imposés aux pleins taux personnels, tout comme les autres genres de plus-values.
4. Le revenu attribué aux unités fiscales devrait être imposé, et le dégrèvement relatif à l'impôt sur le revenu payé par l'intermédiaire devrait être accordé au moment de l'attribution, même si l'unité ne l'a pas encore reçu.
5. Le revenu des intermédiaires qui n'est pas attribué aux unités contributives devrait être imposé au taux marginal maximum de l'impôt personnel, à l'exception du revenu accumulé dans une fiducie pour le compte d'une personne déterminée, lequel devrait être imposé au taux applicable à cette personne.

Ces propositions devraient, pour une grande part, éliminer à peu près toutes les échappatoires permettant aux contribuables canadiens d'ajourner le paiement de leur impôt personnel sur le revenu. Même s'il était encore possible d'ajourner le paiement de l'impôt au moyen des gains provenant de biens qui ne sont pas réalisés, bon nombre de difficultés et d'injustices inhérentes au régime actuel disparaîtraient. Le double taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et les difficultés qui s'y rattachent lorsqu'il s'agit de sociétés affiliées disparaîtraient, et les nombreuses dispositions prises pour diminuer l'impôt personnel au moment de la distribution du surplus des sociétés deviendraient également inutiles. La disparité du traitement fiscal des divers genres d'intermédiaires serait en grande partie abolie, de sorte que les entreprises à propriétaire unique, les sociétés en nom collectif, les sociétés par actions et les coopératives seraient toutes imposées de façon semblable. De même, les diverses industries seraient toutes assujetties à l'impôt d'après les mêmes critères; l'imposition du revenu provenant de placements serait uniforme, quelle qu'en soit la forme ou quel que soit l'intermédiaire duquel on le reçoit. Les taux de rendement après la déduction des impôts des divers genres de biens ou en provenance de

divers domaines de l'activité économique seraient essentiellement assujettis au même fardeau fiscal et ne seraient pas imposés selon une multitude de taux différents. Ainsi, le particulier ne trouvera plus aussi important d'organiser ses propres affaires de la façon la plus avantageuse qui soit afin de réduire ses impôts; une large part de l'incertitude et des complications afférentes au régime actuel disparaîtraient; les inégalités dans la concurrence entre les diverses sortes d'entreprises, les formes d'organisation et les formes d'épargne seraient en grande partie éliminées pour le plus grand bien de l'équité générale du régime d'imposition.

#### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

##### LA DÉFINITION DES GAINS NETS

1. Nous avons défini l'assiette compréhensive de l'impôt comme étant la valeur marchande des biens et des services utilisés ou donnés par l'unité contributive au cours de l'année fiscale, valeur augmentée du changement annuel dans la valeur marchande des biens détenus par cette unité. Cette définition doit être formulée de nouveau en fonction des gains nets, afin d'en assurer l'observation et l'application. Nous avons exposé, dans le présent chapitre, nos conclusions générales pour ce qui a trait à cette nouvelle définition, et les chapitres subséquents fourniront de plus amples détails à ce sujet.
2. Selon la formulation en fonction des gains nets, l'assiette d'imposition de chaque unité contributive comprendrait les gains nets annuels (déduction faite des pertes nettes) provenant de services rendus, de la liquidation de biens, de dons et de legs reçus, d'acquis fortuits, de la possession de biens, ou de toute combinaison de ces sources.
3. Les gains bruts peuvent revêtir la forme d'espèces, d'acquisition de droits et de participation dans des biens, de prestations en nature ou de changements dans la valeur des biens détenus.

4. Les dépenses (soit en espèces, soit sous forme de transferts de droits ou de participation dans des biens) encourues en vue de réaliser un gain net devraient être déduites du gain brut, lors du calcul du montant net du gain ou de la perte.
5. Les gains nets et les pertes nettes devraient être déterminés d'après la notion de la juste valeur marchande, dans le cas de transactions entre parties non indépendantes.

#### LES DÉPENSES PERSONNELLES

6. Aucune dépense personnelle de consommation ne devrait être déduite des gains bruts. En particulier:
  - a) les frais généraux de subsistance ne devraient pas être déduits comme dépenses;
  - b) les pertes nettes provoquées par l'exploitation d'une entreprise ne devraient pas être déduites des autres revenus, s'il n'y a pas espoir que cette entreprise produise un gain net;
  - c) les dons sont des dépenses personnelles et ne devraient pas être déduits.

#### L'ÉVALUATION DES PRESTATIONS EN NATURE

7. Il faudrait imposer, de la même manière que les autres formes de gains, les gains bruts qui prennent la forme de prestations en nature plutôt que celle d'avantage en espèces ou de droits ou participations dans des biens. Lorsque les prestations en nature ont une valeur marchande établie, il est relativement facile de les inclure dans l'assiette du contribuable; mais, dans bien des cas, des difficultés sérieuses d'évaluation surgissent. Il est nécessaire d'adopter des exigences plus sévères en ce qui touche la déclaration des prestations en nature, et de recourir à des normes spécifiques lorsque leur évaluation ne peut être faite d'une façon conséquente et objective. A cette fin, nous recommandons l'adoption des règles générales suivantes:

- a) le bénéficiaire d'une prestation en nature devrait normalement en inclure la valeur marchande dans son assiette;
- b) on devrait présumer que le bénéficiaire l'a choisie de préférence à l'argent nécessaire pour acheter cette prestation sur le marché;
- c) lorsqu'une personne reçoit des biens et des services dans l'exécution de son travail, il faudrait qu'elle fasse figurer dans son assiette les éléments suivants:
  - i) le coût supplémentaire encouru pour se procurer des biens et des services en plus grande quantité ou de meilleure qualité que ceux qu'elle se serait autrement procurés;
  - ii) la valeur de la réduction de ses dépenses personnelles découlant du fait que d'autres personnes lui ont procuré des biens et des services;
  - iii) la part des biens et des services qui ont servi à son usage personnel plutôt qu'à la production d'un revenu;
- d) lorsqu'un service commun procure simultanément une prestation en nature à plusieurs personnes, la valeur de la prestation devrait être répartie entre les divers bénéficiaires, ou bien il faudrait lever un impôt spécial sur celui qui fournit la prestation.

LES TRANSACTIONS QUI NE SONT  
PAS EFFECTUÉES A DISTANCE

8. Lorsque les intérêts de deux parties à une transaction n'entrent pas en conflit, le prix auquel elles échangent leurs biens et leurs services peut constituer un don de l'une à l'autre. Comme le donateur ne peut pas déduire ses dons, il sera nécessaire d'appliquer aux dépenses le critère du "caractère raisonnable", afin d'éviter que des dons ne soient déduits. De plus, les transactions qui sont effectuées à un prix autre que la juste valeur marchande devraient généralement être rectifiées, de façon à éviter que les profits nets ne soient sous-évalués.

## LE REVENU IMPUTÉ

9. Il faudrait, en principe, que l'assiette fiscale comprenne le revenu auquel renonce la personne qui conserve l'usage et la jouissance de ses propres biens et services. L'expérience acquise dans d'autres pays invite à croire qu'il est impossible, en raison des difficultés d'évaluation, d'imposer la plupart des genres de revenus imputés, notamment le loyer d'une maison d'habitation occupée par son propriétaire. Il est injuste à l'endroit de l'individu ou de la famille qui doit louer un logis, que ne soit pas imposé le revenu imputé de la maison d'habitation occupée par son propriétaire, c'est-à-dire le revenu abandonné par le fait de ne pas donner la maison en location. On accroîtrait encore cette injustice en permettant de déduire du revenu les intérêts hypothécaires ou les taxes foncières.

## LA RÉALISATION DE GAINS

10. Pour appliquer logiquement le principe de l'assiette compréhensive de l'impôt, il faudrait en théorie faire figurer annuellement dans le revenu les gains nets provenant de biens, que ces gains soient réalisés ou non. On éviterait ainsi l'ajournement du paiement de l'impôt, sans même susciter de graves difficultés de liquidité si l'on accordait un délai pour le paiement de l'impôt sur les gains. L'imposition des gains au moment de la réalisation laisse libre jeu à l'ajournement du paiement de l'impôt et peut inciter les détenteurs de biens à ne pas réaliser leurs gains pour éviter l'impôt. En outre, si les gains étaient imposés annuellement, qu'ils soient réalisés ou non, l'ajournement du paiement de l'impôt au moyen de la rétention du revenu dans les sociétés, les fiducies et les mutuelles, ne susciterait plus de difficultés. Il n'y aurait plus lieu de percevoir d'impôt de ces organismes, sauf pour atteindre les non-résidents et prévenir l'évasion fiscale.

11. Toutefois, nous sommes convaincus qu'il n'est pas pratique, pour le moment, d'évaluer tous les biens annuellement et qu'on devrait, par conséquent, n'imposer les plus-values qu'au moment de la réalisation. Cependant, afin de prévenir la remise perpétuelle de l'acquiescement de l'impôt, nous recommandons de présumer qu'il y a réalisation lorsqu'un contribuable fait don de son bien, ou lorsqu'il cesse de résider au Canada. En outre, nous recommandons qu'il y ait une présomption de réalisation lors du décès d'une personne, sauf dans le cas d'un bien qui passe à un membre survivant de l'unité familiale d'imposition du défunt. On devrait aussi présumer qu'il y a réalisation lorsqu'un enfant, quittant son unité familiale d'imposition, emporte avec lui des biens faisant partie de cette unité.

#### LE TRAITEMENT DES INTERMÉDIAIRES

12. Afin de prévenir l'ajournement du paiement de l'impôt lorsque seules les plus-values réalisées sont imposées, nous recommanderons que le revenu des intermédiaires, tels que les sociétés, les coopératives et les fiducies, soit normalement imposé au taux marginal maximum de l'impôt personnel. Toutefois, on devrait accorder aux unités contributives résidentes un dégrèvement intégral à l'égard des impôts perçus des intermédiaires, lors de la distribution ou de l'attribution du revenu de ces derniers. Ainsi, le régime d'imposition serait impartial à l'égard de la forme d'organisation des entreprises, il n'y aurait pas d'avantage fiscal à retenir les bénéficiaires, et les taux progressifs d'imposition frapperaient tous les revenus.

## NOTE

1/ Richard Goode, dans The Individual Income Tax, Washington, Brookings Institution, 1965, p. 123, a calculé que le loyer net imputé (après défalcation de tous les frais et de l'amortissement) des logements occupés par leurs propriétaires aux États-Unis, représente à peu près 2 p. 100 du revenu personnel en espèces. En outre, il estime que l'intérêt et les impôts fonciers représentent 3 p. 100 du revenu personnel en espèces.

## CHAPITRE 9

### LE RÉGIME FISCAL ACTUEL ET LE RÉGIME PROPOSÉ

Aux chapitres 7 et 8, nous avons proposé que le régime fiscal canadien concrétise les principes fondamentaux suivants:

1. pour être équitables, les impôts doivent être répartis suivant la faculté contributive du contribuable. Il importe donc d'établir des taux progressifs applicables à une assiette fiscale qui tienne compte des possibilités plus ou moins grandes de l'individu de se procurer des biens et services pour son propre usage, prévision faite des redressements requis pour certaines catégories de dépenses incompressibles;
2. en réalité, l'assiette fiscale doit représenter la valeur nette de presque tous les gains, recettes et bénéfices réalisés durant l'année;
3. non seulement il importe de tenir compte, aux fins de l'impôt, des gains nets de toutes sortes, mais il faut aussi que tous ces gains soient placés sur le même pied et qu'aucun ne profite d'un traitement fiscal de faveur;
4. la faculté de se procurer des biens et services pour son propre usage est un attribut de l'individu. Les intermédiaires tels que les sociétés par actions, les coopératives et les sociétés de fiducie n'ont pas cette faculté, mais il est nécessaire de les assujettir à l'impôt pour empêcher que les individus qu'ils représentent ne diffèrent le paiement de leurs impôts. Le principe de l'assiette compréhensive de l'impôt doit donc s'étendre aux intermédiaires et la taxation des intermédiaires doit autant que possible être intégrée à celle des individus.

Dans le présent chapitre, nous nous proposons de considérer, sur un plan très général, dans quelle mesure le régime fédéral actuel d'imposition du revenu au Canada respecte ces principes; même au risque de trop simplifier, nous indiquerons comment, à notre avis, ces principes pourraient désormais s'appliquer. Nous nous bornerons pour l'instant à un bref examen, et la

plupart des points que nous soulevons seront étudiés en détail dans les chapitres suivants de ce Rapport.

#### MONTANTS INCLUS DANS L'ASSIETTE FISCALE

##### Le régime actuel

L'existence de l'impôt fédéral sur le revenu au Canada remonte à 1917, année de l'adoption de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu. La loi qu'on lui a substituée est la Loi de l'impôt sur le revenu adoptée en 1948 et mise en vigueur à compter de 1949. Elle régit encore le prélèvement de l'impôt.

Du point de vue du fisc, le revenu comprend actuellement diverses catégories de recettes, gains et bénéfices; mais, dans le calcul du revenu, certaines sommes sont déductibles; le revenu est donc ce qui reste après que certaines déductions admissibles ont été faites à même ce revenu. Une fois ce calcul fini, on peut généralement effectuer certaines déductions autorisées dans la détermination du revenu imposable, c'est-à-dire du montant sur lequel l'impôt est prélevé. Voici des exemples de déductions permises: exemptions afférentes au statut de célibataire ou de personne mariée, au nombre et à la situation des enfants ou autres personnes à charge, aux dons de charité, aux frais médicaux et à certains frais de scolarité.

Aux termes de la Partie I de la Loi, l'impôt frappe la totalité du revenu imposable des résidents et une partie du revenu imposable des non-résidents du Canada. Dans le cas des résidents, l'assiette fiscale s'étend au revenu provenant tant du Canada que de l'extérieur, mais on leur accorde au Canada des dégrèvements pour les impôts étrangers acquittés. Si des non-résidents sont employés au Canada ou y font affaires, ils sont sujets à l'impôt sur le revenu imposable gagné au Canada. On assujettit aussi les sociétés non-résidentes qui font affaires au Canada à un autre impôt aux termes de la Partie IIIA de la Loi. De plus, aux termes de la Partie III de la Loi, on assujettit les non-résidents aux impôts canadiens lesquels

sont retenus par leurs débiteurs à l'égard de catégories déterminées de revenu comme les intérêts, dividendes, loyers et redevances qui leur sont payés par des résidents canadiens. L'imposition du revenu de provenance étrangère des résidents et du revenu de provenance canadienne des non-résidents est soumise à des accords fiscaux internationaux conclus entre le Canada et plusieurs autres pays. Nous traitons, au chapitre 26, des aspects internationaux de l'impôt sur le revenu.

Pour se faire une juste idée de ce que le fisc entend présentement par revenu, il faut d'abord déterminer ce qui est inclus dans le revenu. Nous avons déjà indiqué que certaines déductions peuvent être autorisées dans le calcul du revenu et que, une fois le revenu établi, certaines autres déductions peuvent être accordées dans la détermination du revenu imposable. Ces calculs fournissent le montant qui est assujéti à l'impôt, aux termes du principal article d'assujéttissement à l'impôt de la Loi 1/. Le moment venu, nous reviendrons sur l'une et l'autre de ces deux catégories de déductions.

Notons d'abord, en ce qui touche le revenu, qu'on ne définit ce terme nulle part dans la législation ni dans la volumineuse jurisprudence relative aux litiges touchant l'impôt. La loi prévoit que, pour une année d'imposition, le revenu d'un contribuable est constitué par son revenu de toutes provenances, y compris ce qu'il retire d'entreprises, de biens, de charges et d'emplois 2/. La Loi ajoute que le revenu tiré d'entreprises ou de biens est le bénéfice qui en découle pour ladite année, compte tenu des autres mesures de la Loi 3/. Le terme "bénéfice" n'est pas défini dans la Loi, mais la jurisprudence établit clairement qu'on entend par là le bénéfice déterminé d'après les méthodes reconnues de comptabilité 4/, sous réserve de dispositions expresses de la Loi et de toute décision des tribunaux proscrivant l'emploi de certaines méthodes particulières de comptabilité aux fins de l'impôt 5/. La loi indique aussi avec certaines précisions ce qui constitue le revenu provenant d'une charge ou d'un emploi 6/. De fait, le gros du revenu imposé aux termes de la Loi provient de ces trois sources. La détermination des gains qui constituent un revenu provenant de l'une ou l'autre de ces sources a fait l'objet

de plusieurs décisions judiciaires. Nous traitons, au chapitre 14 du revenu tiré d'un emploi, au chapitre 15, du revenu provenant de biens et au chapitre 22, du revenu dérivé d'entreprises.

En plus des dispositions générales précitées, de nombreux articles de la Loi ont pour effet d'englober dans le revenu diverses catégories de recettes, de gains et de bénéfices 7/. Nul doute que certaines de ces sommes seraient de toute façon assujetties à l'impôt, à titre de revenu provenant de l'une ou l'autre des trois sources déjà énumérées. D'autres montants ont été expressément visés, dès le début, par les lois fiscales canadiennes, d'autres encore ont été ajoutés graduellement, pour préserver l'intégrité de l'assiette fiscale ou l'augmenter. Les cas d'addition ont été passablement nombreux depuis l'adoption de la Loi actuelle 8/ en 1948. Un certain nombre de recettes, gains et bénéfices, généralement de peu d'importance, sont expressément exclus du revenu aux termes de la Loi 9/.

La disposition générale de l'article 3 de la Loi, d'après laquelle le "revenu" comprend le revenu de toutes provenances, est susceptible d'une interprétation très large. Elle aurait pu aboutir à l'inclusion de recettes, gains et bénéfices qui ne sont pas expressément rattachés à l'une ou l'autre des sources spécifiées dans la Loi. De fait, dans l'application de la Loi et dans l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux, on a attribué une portée très limitée à la disposition actuelle ainsi qu'à l'article correspondant de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu 10/. Si bien qu'aujourd'hui, à quelques exceptions près pour constituer un revenu au Canada, un montant doit provenir de l'une ou l'autre des trois principales sources déjà mentionnées ou être d'une catégorie expressément assujettie à l'impôt par la Loi.

Distinction entre capital et revenu. D'après l'une des règles fondamentales du régime canadien actuel, il faut établir une distinction entre les gains assimilables à un revenu et les gains assimilables à un capital. Les premiers seulement sont assujettis à l'impôt. Aux termes de la loi fiscale

canadienne, on n'a jamais imposé les gains de capital, bien que certains gains qu'on avait l'habitude de considérer comme assimilables à un capital aient perdu cette caractéristique par suite de modifications apportées à la Loi ou de décisions des tribunaux. La Loi ne soustrait pas à l'impôt les accroissements de capitaux; les expressions "capital" et "gains de capital" n'y sont pas définies. Cependant, la jurisprudence a clairement établi le principe de leur exclusion.

Dans son application la plus importante, cette règle générale implique que les gains découlant de la disposition de biens, lorsqu'il ne s'agit pas du cours normal des affaires, sont d'ordinaire non imposables.

Toutefois, plusieurs catégories de gains, qui ne proviennent pas forcément de la disposition de biens mais qu'on peut assimiler à un capital, ne sont pas considérées comme un revenu. Ainsi l'indemnité reçue pour la perte d'une charge ou d'un emploi, qui est actuellement considérée comme un revenu, n'était pas initialement imposable; mais, en vertu d'une mesure statutaire, les allocations de retraite, qui comprennent l'indemnité pour la perte d'une charge ou d'un emploi, doivent entrer dans le calcul du revenu 11/. Le produit d'une police d'assurance-vie est généralement considéré comme une recette de capital. De plus, advenant la remise de dettes commerciales, la jurisprudence semble indiquer dans la plupart des cas qu'une dette commerciale annulée ne constitue pas un revenu pour le débiteur 12/.

Plusieurs autres encaissements peuvent être considérés comme revenu ou comme capital, suivant les circonstances; par exemple, les primes touchées pour l'octroi de baux, les escomptes ou primes sur les prêts, les sommes reçues par suite de la rupture ou de la résiliation d'un contrat, le produit de l'assurance (sauf l'assurance-vie), les profits sur le change étranger, les paiements de dommages-intérêts, les subventions gouvernementales et le produit de l'expropriation de biens. Cette liste est loin d'être complète. Nombre de fois, on a éprouvé des difficultés à déterminer si certains gains, dans des circonstances particulières, pouvaient à juste titre être assimilés

à un revenu ou à un capital; les différends de ce genre se répètent constamment.

Autres gains non inclus dans le revenu. Les autres gains qui, au Canada, ne sont pas assimilés au revenu comprennent les dons et héritages ainsi que les recettes fortuites, comme les prix gagnés à une loterie ou l'argent provenant de gageures occasionnelles.

Influence du Royaume-Uni. Nous ne devons pas oublier, dans notre étude du régime fiscal canadien, qu'il a été fortement influencé par le régime fiscal du Royaume-Uni. L'impôt sur le revenu a été instauré au Royaume-Uni en 1799; il y a été maintenu sans interruption depuis 1842. Là non plus, le mot "revenu" n'est pas défini dans la législation, mais l'impôt frappe le revenu provenant de sources particulières ainsi que d'autres catégories de recettes bien définies. Il existe des affinités fondamentales, de même que des différences appréciables, entre les assiettes fiscales des deux pays. La loi du Royaume-Uni, telle que modifiée au cours des années, a donné lieu à une abondante jurisprudence. Les décisions des tribunaux anglais ont influé sur les tribunaux canadiens avec le résultat que nombre de principes et de règles établis par la jurisprudence au Royaume-Uni ont été suivis au Canada 13/. Dans une moindre mesure, on peut dire que les décisions de tribunaux d'autres parties du Commonwealth ont aussi eu une influence semblable.

L'influence du système du Royaume-Uni peut expliquer dans une certaine mesure pourquoi, comme nous venons de le dire la clause omnibus de la Loi canadienne qui parle du "revenu de toutes provenances", n'a eu qu'une portée très restreinte. Aux termes des lois du Royaume-Uni, seuls sont assujettis à l'impôt les montants appartenant à des catégories déterminées ou pouvant se rattacher à une source expressément désignée. Les tribunaux du Royaume-Uni ont donné une interprétation restrictive à la seule disposition 14/ qu'on aurait pu considérer comme une clause omnibus, permettant d'assujettir à l'impôt d'autres catégories du revenu. Autrement dit, il est probable que l'interprétation restrictive attribuée à la clause omnibus de la Loi canadienne tient à ce que, au Royaume-Uni, seul le revenu provenant de sources déterminées

et appartenant aux catégories expressément citées a été déclaré imposable et à ce que les tribunaux ont abordé dans cette optique la question de l'assujettissement à l'impôt.

La distinction entre les gains assimilables à un revenu et ceux qui sont assimilables à un capital, aux fins de l'impôt, a été établie au Royaume-Uni longtemps avant la mise en vigueur de l'impôt sur le revenu au Canada. Même là cependant cette distinction n'est pas parfaitement claire. L'introduction d'un impôt sur le revenu au Royaume-Uni, au moment où l'économie reposait surtout sur l'agriculture, peut avoir donné naissance au concept suivant: le revenu est le rendement d'une source de production. Les Britanniques en sont venus à considérer les sources fondamentales de revenu (biens, entreprises, charges et emplois) comme productives de revenu, c'est-à-dire comme les éléments de capital dont provenait le revenu 15/. La source elle-même et le produit de sa disposition étaient assimilables au capital et non sujets à l'impôt sur le revenu; c'était le rendement de cette source qui constituait le revenu et devenait imposable. On a souvent eu recours à la comparaison entre l'arbre et son fruit: le fruit (ou sa valeur) c'était le revenu, tandis que l'arbre (ou le produit de sa disposition) était un capital et non un revenu.

Il se peut aussi que la distinction que la loi du Royaume-Uni touchant les fiducies a établie entre les personnes ayant droit au revenu provenant des biens d'une fiducie et les personnes ayant droit au capital, ait exercé une certaine influence. D'autres éléments ont pu entrer en ligne de compte. Quelle que soit son origine, la distinction fondamentale, entre revenu et capital aux fins de l'impôt du Royaume-Uni, a été acceptée par les tribunaux canadiens depuis l'existence de l'impôt sur le revenu au Canada.

Au Royaume-Uni, les dons, les héritages et les recettes fortuites n'ont pas été assujettis à l'impôt sur le revenu. Ici encore, le motif de leur exclusion initiale n'est pas clair, mais l'un des facteurs déterminants peut être que les dons et les recettes fortuites ne provenaient pas d'une source

déterminée de revenu en la possession du bénéficiaire. Quoi qu'il en soit, le Canada a de nouveau suivi l'exemple du Royaume-Uni.

Influence des États-Unis. La loi américaine de l'impôt sur le revenu a eu assez peu d'influence sur l'imposition du revenu au Canada. Pour ce qui est de la composition du revenu, cependant, il semble que les régimes canadien et américain présentent, dans leur évolution, un contraste saisissant. La loi américaine actuelle de l'impôt sur le revenu remonte à 1913 et, aux termes de la législation fiscale en vigueur, l'impôt frappe "tous les revenus de quelque provenance que ce soit", y compris une liste d'éléments déterminés. La Cour Suprême des États-Unis a signifié que, aux termes de cette disposition, elle entend assimiler au revenu tous les encaissements qui constituent, pour le contribuable, un accroissement de son avoir, sauf ceux que des dispositions expresses de la loi ou une coutume établie excluent 16/. Il en résulte que tout en utilisant une terminologie qui ressemble beaucoup à celle du texte canadien, "revenu... de toutes provenances", les tribunaux américains ont donné à "revenu" une acception qui englobe tous les accroissements d'avoir, sauf ceux qui sont expressément exclus par la législation fiscale. Cependant, les tribunaux canadiens ont eu tendance à exclure du revenu imposable à peu près tout ce qui ne provient pas des trois sources déterminées de revenu ou qui n'est pas expressément visé par d'autres dispositions de la loi. Notons surtout que, en vertu de la législation des États-Unis, les tribunaux considèrent les gains de capital comme étant un revenu au sens ordinaire. C'est par des modifications subséquentes de la loi que les États-Unis ont établi les taux préférentiels actuellement en cours sur les gains de capital. Soulignons également qu'on assimilerait probablement les dons et les héritages au revenu s'ils n'étaient expressément soustraits à l'impôt sur le revenu par la loi américaine.

Appréciation du régime actuel. Envisagé du point de vue de l'assiette de l'impôt, le régime fiscal actuel du Canada présente de graves et nombreuses lacunes.

Ni la Loi, ni l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux ne nous fournissent une définition logique et claire du revenu. La composition du revenu est déterminée par une série de règles qu'on a pu dégager avec le temps et appropriées aux circonstances en jeu; quelques-unes sont statutaires, d'autres découlent de coutumes établies par le fisc dans l'application de la loi et d'autres encore se fondent sur l'interprétation juridique des statuts.

Il est clair que l'assiette actuelle de l'impôt sur le revenu n'inclut pas de nombreux éléments qui accroissent la puissance économique du bénéficiaire, c'est-à-dire sa faculté contributive, et qui, à notre avis, devraient en toute équité être imposables. Ces éléments, comme nous l'avons déjà dit, comprennent certains gains provenant de la disposition de biens, d'autres recettes de capital, le produit de contrats d'assurance-vie, le bénéfice découlant de la remise de dettes commerciales, les dons, les héritages et les recettes fortuites. Dans les chapitres qui suivent, on trouvera d'autres exemples de gains qui sont exclus de l'assiette fiscale et de catégories particulières de revenu qui reçoivent un traitement de faveur. Nous sommes convaincus qu'il est souverainement injuste d'exclure ces gains de l'assiette fiscale actuelle.

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant qu'une profonde incertitude règne depuis nombre d'années quant aux recettes, aux gains et aux bénéfices qui doivent être à juste titre assimilés au revenu, aux fins de l'impôt. Cet état de choses a entraîné d'incessants litiges et de fréquentes modifications de la loi. Dans plusieurs cas, on a aussi été amené à attacher plus d'importance à la forme qu'au fond d'une transaction, aux fins de l'impôt. C'est ainsi que, grâce au maniement des questions de forme, le contribuable a pu éviter l'impôt ou le réduire au minimum. Pour ne citer qu'un exemple simple, la vente de l'actif d'une entreprise peut entraîner un impôt élevé, alors que la vente de ses actions se traduit d'ordinaire par un gain non imposable. Nous croyons que seule une transformation radicale du régime actuel permettrait de surmonter ces difficultés et de faire disparaître les injustices qui en résultent. Ce qu'il faut, c'est une nouvelle assiette fiscale compréhensive.

## Le régime proposé

Pour mieux souligner les différences radicales qui existent entre l'assiette compréhensive que nous recommandons et le concept actuel du revenu, nous aurions préféré utiliser un autre mot que "revenu" pour décrire l'assiette fiscale. Cependant, nous n'avons pas pu trouver de terme nettement plus approprié et nous n'ignorons pas que certaines raisons motivent la conservation de l'expression traditionnelle. Dans ce Rapport, nous entendrons donc par "revenu" la matière imposée en vertu de l'assiette compréhensive de l'impôt et, quand nous parlerons d'impôt, c'est de l'impôt sur le revenu qu'il s'agira. Dans notre texte, les expressions "assiette compréhensive de l'impôt", "bénéfices" et "gains nets" seront interchangeables avec le mot revenu.

Montants inclus dans le revenu. Après ce que nous avons dit ici même et dans des chapitres antérieurs, il est clair que nous entendons par "revenu" la valeur nette de presque tous les gains, recettes et bénéfices réalisés pendant l'année. Cette définition, aux fins de l'impôt, correspond d'après nous à la valeur des changements survenus dans la capacité d'un individu à s'offrir des biens et services pour son propre usage. Nous avons aussi indiqué clairement que les intermédiaires, comme les sociétés par actions, les coopératives et les fiduciaires, devraient être considérés comme ayant un revenu et que ce revenu devrait être imposable afin d'empêcher que les particuliers résidents qui sont les détenteurs de créances résiduelles contre ces organismes, ne diffèrent le paiement de leur impôt et afin de prélever un impôt sur les non-résidents qui ont des créances résiduelles contre ces organismes. L'imposition des intermédiaires devrait, autant que possible, être intégrée à celle des particuliers résidents. Puisque nous parlons de valeur nette, on comprendra facilement que, tout comme sous le régime actuel, le revenu représente pour nous ce qui reste après que certaines déductions ont été faites à même les sommes qui le composent.

Il nous semble que, si des lois sont adoptées pour donner suite à nos propositions, on devra y définir le mot "revenu" de façon à consacrer le principe fondamental que nous venons d'énoncer, à savoir que l'assiette fiscale englobe tous les changements survenus dans la faculté contributive. En principe, il ne devrait pas être nécessaire de spécifier aucune catégorie de revenus comme étant assujettie à l'impôt puisque tous les gains nets, tels qu'ils sont définis, seraient inclus dans la définition générale et compréhensive du revenu. Cependant, nous croyons qu'il serait recommandable, afin que la portée de l'article d'imposition soit claire dès le début pour le contribuable, que la loi déclare explicitement, sans limiter la généralité de la définition initiale, que certaines catégories particulières de revenus sont imposables. C'est un point très important si l'on veut s'assurer que toutes les catégories de gains nets seront assujetties à l'impôt.

D'après le système que nous proposons, on continuerait d'imposer ce qui compose le revenu sous le régime actuel mais d'autres catégories de recettes, de gains et de bénéfices, dont quelques-unes ont beaucoup d'importance, seraient aussi assujetties à l'impôt.

Le revenu provenant des trois sources principales, entreprises, biens et charges ou emplois, qui est assujetti à l'impôt sous le régime actuel continuerait d'être inclus dans l'assiette fiscale compréhensive; aux chapitres qui suivent, nous traiterons de l'imposition de ces catégories de revenus tant sous le régime actuel que sous le régime proposé.

Nous avons dit que diverses catégories de gains qui ne proviennent pas de ces trois sources sont assujetties à l'impôt sous le régime actuel. Nous prévoyons qu'elles continueront d'être imposables.

Gains provenant de biens. Nous avons déjà précisé que ce qu'on appelle gains de capital (gains provenant de la disposition de biens) n'est pas imposable actuellement. A nos yeux, il est évident que ces gains ajoutent à la puissance économique ou à la faculté contributive de celui qui les réalise;

ils devraient donc être imposables comme tout autre revenu. La seule exception que nous proposons est la suivante: une exemption cumulative ne dépassant pas \$25,000 au cours de la vie du contribuable, sur les gains provenant de la vente de certaines propriétés résidentielles, y compris les "fermes" (exploitations agricoles).

L'assiette fiscale compréhensive s'étendrait aussi aux autres gains nets qui, jusqu'ici, ont été traités comme étant de capital. Suivant le système proposé, on assimilerait à un revenu, aux fins de l'impôt, le profit réalisé grâce à la vente d'une entreprise. Nous étudierons l'assurance-vie, du point de vue du détenteur de la police, et nous recommanderons que le produit net de telles polices soit éventuellement considéré comme un revenu. La remise de dettes commerciales ajoute aux possibilités économiques du débiteur; le montant de cette remise devrait donc être assimilé à un revenu. A notre sens, on devrait abolir la distinction actuellement respectée entre les recettes de revenu et celles de capital, en ce qui touche les primes de location, les primes et escomptes afférents aux prêts, les sommes encaissées à l'occasion de la rupture ou de la résiliation de contrats, le produit de polices d'assurance autre que l'assurance-vie, les profits dérivant du change étranger, les paiements de dommages-intérêts, les subventions du gouvernement et le produit de l'expropriation de biens; le tout devrait être intégré à l'assiette fiscale.

Dons et héritages. De toute évidence, les dons et les héritages ajoutent à la puissance économique du bénéficiaire. Nous recommandons par conséquent qu'à l'exception principalement des transferts de biens entre les membres d'une unité familiale et de quelques autres exceptions de moindre importance, les dons et les héritages soient considérés comme un "revenu" aux fins de l'impôt. Ainsi l'impôt qui grève actuellement les dons et les héritages serait aboli. Dans les chapitres qui vont suivre, nous étudierons le traitement fiscal des dons, des héritages ainsi que l'imposition du revenu des fiduciaires et de leurs bénéficiaires.

Recettes fortuites. A notre avis, on devrait assimiler à un revenu les recettes fortuites de toutes sortes y compris les gains provenant du jeu ou d'un sweep-stake.

Source de revenu. Nous avons indiqué que nous proposons l'imposition des revenus de toutes provenances et nous avons précisé les genres de revenus particuliers qui, selon nous, devraient être assujettis à l'impôt. Il est bien entendu qu'un contribuable peut toucher différentes recettes qui constitueraient un revenu homogène. Par exemple, il peut, pour une année donnée, être possesseur de biens producteurs de revenus, exploiter deux entreprises ou plus, recevoir plusieurs dons, ou bénéficier de prestations sociales de genres différents. Nous utiliserons l'expression "source" de revenu pour décrire tout ce qui entraîne l'acquisition d'un revenu et nous soulignons que nous ne limitons pas le sens du vocable à l'acception ayant cours au Royaume-Uni, et qui comme nous l'avons mentionné, s'attache à un bien de capital dont on tire un revenu. Selon nos propositions, comme c'est le cas sous l'empire de la loi actuelle, il sera nécessaire, pour une raison ou pour une autre, de déterminer le revenu provenant d'une source donnée, durant une période donnée.

Gains exclus du revenu. Selon nos propositions, on exclurait peu de gains nets de l'assiette fiscale compréhensive. Cependant, nous avons suggéré certaines exclusions, surtout pour des raisons d'ordre administratif afin de simplifier les difficultés portant sur la tenue de livres lorsqu'il s'agit de petits montants. L'exclusion la plus importante découlerait du traitement fiscal proposé pour les gains découlant de la disposition de certaines propriétés résidentielles, y compris les fermes (exploitations agricoles). Nous avons suggéré une exemption cumulative ne dépassant pas \$25,000 au cours de la vie du contribuable, pour les gains réalisés sur la disposition de tels biens. Nous allons suggérer que, initialement, les gains réalisés et les pertes subies, lors d'un décès, sur des polices canadiennes d'assurance-vie soient exclus de l'assiette fiscale de l'unité contributive qui a versé les primes. Néanmoins, après l'écoulement d'une période de transition et

l'assimilation de la portée de nos propositions dans le domaine de l'assurance-vie, on devrait inclure dans le revenu le produit net des polices d'assurance-vie, déduction faite des primes versées et du revenu de placement déjà imposé. De plus, nous avons proposé de légères exemptions sur le revenu gagné par les membres à charge de l'unité familiale ainsi que sur les dons.

Nous avons rappelé plus haut qu'un certain nombre d'éléments d'une importance relativement faible sont expressément exclus du revenu, sous la loi actuelle 17/. Nous souhaitons l'abolition de la plupart de ces exemptions et nous les examinerons presque toutes au chapitre 18.

Effets de l'adoption de l'assiette fiscale compréhensive. A notre avis, l'adoption de l'assiette fiscale compréhensive que nous recommandons améliorerait beaucoup la situation du contribuable, en englobant à peu près tous les accroissements de la puissance économique dans l'assiette fiscale, ce qui aurait pour heureux résultat secondaire d'éliminer en grande partie l'incertitude et les diverses occasions de diminution et d'évitement de l'impôt que nous avons relevées dans le présent système, car, alors, presque tous les gains nets des résidents seraient imposables aux pleins taux personnels. La retenue de l'impôt à la source, par des intermédiaires, aux taux personnels maximums, est d'abord un mode de perception, mais elle offre des avantages supplémentaires importants. Ainsi, la forme ou le moment de la distribution d'un revenu par un intermédiaire perdrait beaucoup d'importance.

#### Méthodes de calcul du revenu

Comme l'impôt sur le revenu est une taxe annuelle, l'année au cours de laquelle on fait entrer en ligne de compte les recettes et les dépenses compte beaucoup pour le contribuable et pour le fisc.

La comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice sont toutes les deux d'usage courant dans le calcul du revenu. Selon la comptabilité de caisse, les gains sont inclus dans le revenu lorsqu'ils sont touchés et les dépenses sont déduites du revenu lors de leur paiement. Selon la comptabilité

d'exercice, les gains qui sont à recevoir, en ce sens que le droit de les recevoir est né, sont inclus dans le revenu, même si, de fait, ils n'ont pas été reçus. Parallèlement, les dépenses qui ont été encourues, en ce sens que l'obligation de les payer est née, sont déduites, même si de fait elles n'ont pas été acquittées.

Dans la détermination du revenu aux fins d'impôt, les méthodes de comptabilité sont, naturellement, sujettes aux mesures expresses du statut de l'impôt et au droit qu'ont les tribunaux de déterminer si oui ou non elles sont appropriées au calcul du revenu à ces fins d'impôt. La Loi prévoit expressément que certains genres de revenus sont imposables sur réception; il s'ensuit que le calcul de ces revenus se fait suivant la comptabilité de caisse, compte tenu des termes de la Loi. Le revenu provenant d'un emploi en fournit un exemple 18/. Citons également, sans être limitatifs dans notre énumération, les dividendes, les paiements de rentes et de pensions et les autres bénéfices du même ordre 19/. Par ailleurs, l'intérêt doit être intégré à l'assiette au moment où il est reçu ou devient exigible suivant la méthode de comptabilité régulièrement suivie par le contribuable, dans le calcul de son profit 20/. Dans la détermination du profit tiré d'une entreprise, on accepte généralement la comptabilité d'exercice comme méthode appropriée 21/. Néanmoins, si un contribuable exploite une ferme ou exerce une profession, la Loi lui permet expressément d'adopter, pour le calcul de son revenu, une méthode qui est sensiblement celle de la comptabilité de caisse 22/. Jusqu'ici on a accordé une latitude raisonnable dans le choix d'une méthode pour le calcul d'autres genres de revenus, à condition que la méthode adoptée accuse le profit avec exactitude et soit d'application constante.

A notre avis, les méthodes de calcul aux fins d'impôt devraient continuer à varier en fonction de la nature du revenu retiré. Les méthodes que nous recommandons sont conçues pour assurer la certitude et un traitement qui fasse justice à tous les contribuables. Pour atteindre ce but, il faudra

recourir à certaines règles spécifiques, afin d'éviter la remise à plus tard de l'imposition.

Nous croyons qu'en général tous les genres de revenus, autres que ceux qui proviennent d'emplois, d'entreprises et de biens, devraient être inclus dans l'assiette fiscale dès qu'ils sont touchés, de façon que la méthode de caisse soit effectivement appliquée.

Selon nous, on devrait généralement imposer le revenu provenant d'un emploi lors de sa réception; mais, au chapitre 14, nous suggérerons des règles spéciales pour que soient imposées des sommes qu'un employé n'a pas touchées de fait, mais qui, pour le bénéfice de celui-ci, ont été mises de côté par l'employeur.

Comme nous l'avons déjà exposé, le revenu provenant d'une entreprise devrait être le profit réalisé durant l'année, et nous croyons qu'il faudrait déterminer ce profit d'après la comptabilité d'exercice. Cette règle s'appliquerait à tous les cas; néanmoins, dans des circonstances données, les particuliers qui retirent un revenu provenant d'une profession ou d'une exploitation agricole, si ce revenu annuel est inférieur à une limite déterminée, pourraient continuer à utiliser la méthode de comptabilité de caisse.

En ce qui touche le revenu tiré de biens, nos propositions varient suivant qu'il s'agit d'un gain provenant de la disposition de biens ou d'un revenu découlant de la possession de biens. Les gains provenant de la disposition de biens devraient être constitués par l'excédent du produit net de la disposition sur le prix coûtant des biens et devraient entrer dans la comptabilité au moment où s'est effectuée ou est censée s'être effectuée la disposition des biens. Le revenu découlant de la possession de biens devrait, en général, être inclus dans l'assiette fiscale soit lorsqu'on le reçoit, soit lorsqu'il devient exigible. Au chapitre 15, nous proposerons, néanmoins, des règles supplémentaires touchant l'imposition de certains

revenus, comme par exemple l'intérêt, mis de côté pour le bénéfice d'un contribuable, même si ces revenus ne sont pas de fait reçus ou exigibles par lui.

La méthode de calcul d'une perte imputable à une source de revenu donnée devrait, bien entendu, être la même que celle utilisée pour le calcul d'un revenu provenant de la même source.

Nous avons souligné que, suivant la comptabilité de caisse, on doit inclure dans l'assiette fiscale les sommes qui ont la nature d'un revenu lorsqu'elles sont reçues, et alors seulement. Il existe malheureusement aujourd'hui quelque incertitude au sujet de la définition de ce qu'est une recette ou la réalisation d'un revenu. Par exemple, on considère généralement la réception d'un chèque comme la réception d'argent comptant et, parallèlement, des sommes portées ou déposées au crédit du contribuable sont, d'ordinaire, considérées comme reçues par lui, s'il a consenti à ce mode de paiement et si le montant se trouve à sa disposition. Toutefois, on n'a pas toujours tenu compte de cette résultante et certains contribuables ont joué avec avantage sur la date de réception.

Dans plusieurs cas, le débiteur pourra déduire le montant dû parce qu'il suit la méthode de comptabilité d'exercice, mais le créancier ne sera pas obligé de l'inclure dans son revenu parce qu'il emploie la méthode de comptabilité de caisse. A notre sens, cette situation n'est pas équitable et il faudrait y remédier, du moins dans les cas où les parties en cause ne traitent pas à distance. Nous recommandons par conséquent, d'amender les règles formulées dans l'article 18 de la Loi de telle sorte que, effectivement, aucun contribuable n'ait droit à la déduction de toute somme payable à une personne résidant au Canada ou y exploitant une entreprise et avec qui le contribuable ne traitait pas à distance, à moins que, durant l'année de déduction, le revenu du créancier n'ait compris cette somme. Sous réserve des modifications précitées, les dispositions de l'article 18 semblent être satisfaisantes.

Cependant, le report du revenu au moyen de la méthode de comptabilité de caisse ne se limite pas aux transactions entre personnes qui ne traitent pas à distance. Nous avons parlé de l'introduction de règles spéciales touchant le revenu provenant d'un emploi et certains revenus tirés de biens, dans les cas où celui qui reçoit le revenu emploie la comptabilité de caisse et n'inscrit donc aucun revenu jusqu'à réception du paiement. Un paiement différé de l'impôt de cette nature est injuste et on devrait ou bien refuser la déduction au contribuable ou bien retenir l'impôt à la source ou bien obliger le bénéficiaire à inclure le montant dans son revenu. Nous en sommes venus à la conclusion que l'une des deux dernières méthodes est préférable; plus loin, nous recommandons la solution qui semble la mieux appropriée à chacun des cas étudiés aux chapitres portant sur ce sujet.

A l'heure actuelle, il est généralement reconnu qu'un revenu se concrétise dès qu'il est reçu en argent ou sous une forme équivalente. Les normes établies par la jurisprudence, compte tenu des mesures statutaires actuelles, comme l'article 24, nous semblent de bon aloi.

L'application générale des mesures touchant la réception d'un revenu soulève une autre difficulté, lorsqu'un contribuable touche une somme grevée. Le problème général à résoudre, dans les cas de cette nature, est le suivant: il faut savoir si le droit du contribuable à cette somme est absolu, c'est-à-dire sans restriction contractuelle ou autre, quant à sa disposition, son usage ou sa jouissance. Ainsi, lorsque des biens ont été laissés à un bénéficiaire, dans des termes exigeant qu'il paie une rente annuelle à une autre personne, la règle générale veut que le bénéficiaire soit assujéti à l'impôt sur la somme totale du revenu et ne puisse faire aucune déduction relativement aux paiements de la rente. Toutefois, si les biens sont donnés sous réserve d'une charge ou laissés en fiducie afin d'assurer le paiement de la rente, le bénéficiaire peut soutenir à bon droit que, dans la proportion de la somme réclamée ou détenue en fiducie pour une autre personne, la rente n'a jamais fait partie intégrante de son revenu et, en conséquence,

n'est pas imposable en ce qui le touche. Au chapitre 17, nous soumettons que tout paiement exigé comme condition de la réception d'un don devrait en être déductible.

Application des méthodes de comptabilité au calcul  
du revenu d'une entreprise ou d'un bien

Aux termes de la législation actuelle, le revenu d'une entreprise ou d'un bien, sous réserve des autres dispositions de la Loi, est le bénéfice qui en découle pour l'année 23/. Les tribunaux ont statué qu'à cette fin, les bénéfices sont ceux qui sont établis d'après les méthodes reconnues de comptabilité, sous réserve de toute disposition contraire de la Loi ou de décisions des tribunaux. En 1948, alors qu'on travaillait à la rédaction de la législation actuelle, il fut proposé d'y inclure une mesure d'après laquelle le revenu d'une entreprise ou d'un bien, sauf dans les cas où la Loi en déciderait autrement, serait déterminé d'après les méthodes reconnues de comptabilité. Cette idée a, par la suite, été abandonnée en faveur de la disposition actuelle, partiellement à cause d'un certain état d'incertitude quant aux normes de comptabilité considérées comme généralement reconnues.

Étant donné que l'adoption de la Loi actuelle remonte déjà à un certain temps, nous avons cru bon de demander à l'Institut canadien des comptables agréés, l'un des organismes représentatifs des comptables de profession, si, à son avis, le calcul du revenu provenant d'une entreprise ou d'un bien, aux fins de l'impôt, devait se fonder sur des méthodes reconnues de comptabilité. Comme on le verra plus loin, l'Institut s'est prononcé contre cette idée. Nous avons cru devoir accepter ses conclusions. Nous nous référons de façon plus détaillée au chapitre 22 à une lettre de l'Institut canadien des comptables agréés, lettre que nous reproduisons à l'annexe A du tome 4.

De façon générale, nous proposons qu'on s'en remette davantage aux méthodes de comptabilité que nous étudions au chapitre 22. Toutefois, il

demeurera quand même nécessaire que la Loi précise certaines règles applicables au calcul du revenu annuel.

Échelonnement du revenu. La Loi actuelle renferme une interdiction générale touchant la déduction des montants transférés aux réserves 24/, sauf autorisation expresse de la Loi. Nous sommes d'avis que cette disposition n'a plus sa raison d'être, étant donné les méthodes de comptabilité qu'on a mises au point. Aussi recommandons-nous la suppression de cette disposition.

Pour la même raison, nous proposons que les dispositions actuelles de la Loi touchant les créances douteuses et les mauvaises créances 25/ ainsi que le revenu non gagné 26/ soient supprimées et remplacées par des dispositions générales stipulant que ces éléments doivent être raisonnables. Toutefois, il sera peut-être nécessaire d'inclure des mesures statutaires expresses à l'égard des ventes à tempérament, des garanties et des indemnités. Nous étudierons plus amplement ce sujet au chapitre 22. Nous suggérons également au chapitre 24 que des provisions bien déterminées soient autorisées dans le cas des banques et en ce qui touche les créances hypothécaires.

#### DÉDUCTIONS PERMISES DANS LE CALCUL DU REVENU

##### Le régime fiscal actuel

Nous avons déjà dit que le revenu aux fins de l'impôt est constitué de ce qui reste, une fois les déductions autorisées faites à même les montants qui doivent entrer dans l'assiette fiscale. Nous avons également souligné que le terme revenu n'est pas défini dans la Loi. La législation actuelle ne comporte non plus aucune disposition qui confère explicitement un droit général à des déductions et qui établisse un concept du revenu net. Cependant, diverses dispositions autorisent certaines déductions et en rejetant certaines autres, soit d'une façon générale, soit pour des catégories particulières de déductions. Les décisions des tribunaux nous éclairent également sur ce qui est ou n'est pas déductible dans certains cas spécifiques. Nous traiterons maintenant des principales mesures statutaires générales de cette nature.

Calcul du revenu provenant d'emploi. La Loi est très précise quant aux déductions admissibles dans le calcul du revenu d'un emploi. Elle donne la liste de celles qui sont autorisées et elle stipule qu'aucune autre déduction quelle qu'elle soit n'est admissible dans le calcul de ce revenu 27/. Cependant, il convient de remarquer que le titulaire d'une charge ou d'un emploi peut réclamer dans le calcul de son revenu en général des déductions qui s'ajoutent à celles qui se rapportent au calcul du revenu provenant de sa charge ou de son emploi. Quoi qu'il en soit, les déductions afférentes au revenu d'un emploi sont plus sévèrement restreintes que les déductions permises dans le calcul du revenu d'une entreprise ou de biens.

Calcul du revenu provenant d'entreprises, de biens et d'autres sources. Le revenu d'une entreprise ou d'un bien est le bénéfice qui en découle pour l'année 28/. Le bénéfice est déterminé d'après des méthodes reconnues de comptabilité, sous réserve de toute disposition expresse de la Loi et de toute décision juridique pertinente. D'après les méthodes reconnues de comptabilité, on établit les bénéfices en soustrayant du revenu gagné ce qu'il en a coûté pour le gagner. Afin de déterminer si une somme donnée peut être déduite dans le calcul des bénéfices d'une entreprise ou d'un bien, il faut donc commencer par établir si elle serait admise en déduction dans le calcul du bénéfice selon les méthodes reconnues de comptabilité; si elle ne l'est pas, la question est tranchée à moins que la déduction ne soit expressément autorisée par la législation fiscale. Cependant, si la déduction est admissible d'après les méthodes reconnues de comptabilité, il faut alors déterminer si elle est interdite ou restreinte par une disposition expresse de la Loi.

A ce propos, la première disposition de la loi actuelle dont on doit tenir compte est l'article 12(1)a) qui stipule que, dans le calcul du revenu, aucune déduction ne peut être effectuée à l'égard "d'une somme déboursée ou dépensée, sauf dans la mesure où elle l'a été par le contribuable en vue de gagner ou de produire un revenu tiré de biens ou d'une entreprise

du contribuable" 29/. La Loi de l'impôt de guerre sur le revenu renfermait une disposition portant que, dans le calcul des bénéfices ou gains, une déduction ne pouvait être autorisée à l'égard des "déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faits en vue de la production du revenu" 30/.

Les termes de la Loi antérieure étaient assez restrictifs et, du moins en ce qui touchait le revenu d'une entreprise, ils ont souvent été interprétés par les tribunaux comme excluant la déduction de dépenses, exception faite des frais réels d'exploitation directement rattachés à la production du revenu. Cependant, cette interprétation étroite n'a pas été uniformément adoptée par les tribunaux. L'interdiction imposée par la Loi actuelle porte sur les dépenses qui ne sont pas faites "en vue de gagner ou de produire un revenu". Certaines décisions rendues à propos de cette disposition attesteraient clairement que l'étroite interprétation déjà citée a été écartée. Toute dépense est déductible aux termes de l'article 12(1)a), pourvu que le motif qui l'inspire puisse raisonnablement se rattacher à la production du revenu. Il n'est pas nécessaire d'établir un lien de cause à effet entre cette dépense et la réception effective du revenu 31/. C'est en se fondant sur les faits propres à chaque situation qu'on peut déterminer si une dépense particulière a eu pour objet, dans le cas d'une entreprise ou de biens, le gain ou la production du revenu.

On peut interpréter l'article 12(1)a) de la Loi comme écartant toute déduction dans le calcul d'un revenu, si ce revenu ne provient ni d'une entreprise ni de biens. En effet, nous l'avons déjà vu, l'article prescrit que les sommes déboursées ou dépensées ne peuvent être déduites que dans la mesure où elles ont pour objet de gagner un revenu tiré de biens ou d'une entreprise. Si cette interprétation est exacte, l'interdiction qui en résulte à l'égard des déductions, dans le calcul du revenu d'autres genres et provenant d'autres sources, a une portée générale et est sujette seulement à des dispositions particulières telles que les articles 5 et 11 qui autorisent

expressément certaines déductions à même un revenu provenant d'un emploi et d'autres sources. Une récente décision de la Cour de l'Echiquier désapprouvait cette interprétation de la portée de l'article 12(1)a 32/. Le droit d'un contribuable à une déduction particulière y était étudié à deux points de vue fondamentaux: les dépenses encourues relevaient d'une entreprise commerciale et, alternativement, les dépenses se rattachaient à une source de revenu autre qu'une entreprise, un bien, ou un emploi. Dans l'exposé des motifs de la décision, on a exprimé l'avis que, du second point de vue, l'article 12(1)a ne devait pas être interprété comme interdisant la déduction de dépenses encourues afin de gagner un revenu provenant de sources autres qu'une entreprise et un bien. Dans cette optique, l'article 12(1)a ne porterait que sur le revenu provenant d'une entreprise ou d'un bien.

En plus des restrictions imposées par l'article 12(1)a, la Loi contient d'autres interdictions et limitations qui s'appliquent aux dépenses en général et non pas seulement aux dépenses qui se rattachent à des catégories particulières de revenu.

La première disposition restrictive est celle qui exclut la déduction des pertes ou dépenses de capital, ou des allocations à l'égard de l'amortissement des immobilisations, de la désuétude ou de l'épuisement, exception faite de ce qui est expressément permis par la Loi 33/. Nous avons vu que l'exclusion du revenu des gains ou recettes de capital, découle de décisions des tribunaux plutôt que de la Loi elle-même. Cependant, dans le cas de pertes ou de dépenses de capital, la déduction est exclue par la Loi. Cette exclusion s'applique non seulement aux pertes provenant de la disposition de biens, mais aussi aux autres pertes et dépenses qu'on estime assimilables au capital. Tout comme certaines recettes sont assimilables au revenu ou au capital, suivant les circonstances, de nombreuses dépenses et pertes peuvent être rattachées au revenu ou au capital suivant les faits particuliers. Au cours des années, il y a eu plusieurs litiges touchant la possibilité ou l'impossibilité de déduire certains éléments aux termes de cet article ou de

celui qui l'a précédé. L'incertitude persiste dans ce domaine.

Dans certains cas, lorsqu'on effectue des dépenses de capital, l'actif ainsi acquis ou la somme déboursée donne droit à l'allocation du coût en capital, aux termes de la Loi 34/ de sorte que la somme peut être déduite au cours d'une certaine période, dans le calcul du revenu aux fins de l'impôt. Cependant, diverses catégories de dépenses affectées avec raison à l'exploitation d'une entreprise ne sont déductibles du revenu, ni à titre de dépenses courantes parce qu'elles sont assimilables à un capital, ni pendant un certain temps parce que les règlements touchant l'allocation du coût en capital ne s'y appliquent pas. C'est ce qu'on est convenu d'appeler des "riens". Nous appuierons davantage sur ce cas plus loin dans le présent chapitre.

Revenu exempté. Une autre interdiction générale de la Loi actuelle en matière de déductions porte sur les dépenses encourues pour la production d'un revenu exempt d'impôt ou sur les dépenses qui se rapportent à un bien dont le revenu ne serait pas imposable 35/. En pratique, cette disposition est importante surtout en ce qu'elle exclut la déduction de l'intérêt versé par une société résidente sur l'argent emprunté pour l'achat d'actions d'une autre société résidente, étant donné qu'aux termes de la Loi, les dividendes reçus par l'acheteur sur des actions constituent un revenu exempté 36/.

Frais personnels ou frais de subsistance. Aux termes d'une autre disposition de la Loi, la déduction des frais personnels ou des frais de subsistance d'un contribuable est expressément interdite 37/. Cette disposition fait exception pour les frais de voyage du contribuable lorsqu'il est absent de chez lui pour ses affaires.

Dépenses déraisonnables. Il existe aussi une autre restriction statutaire en matière de déductions, qui prescrit que les dépenses autrement déductibles ne peuvent être déduites, sauf si elles sont raisonnables dans les circonstances 38/. Cette disposition permet au fisc de contester une dépense particulière qui lui

semble excessive, mais le contribuable conserve le droit de se justifier devant les tribunaux.

Dépenses qui réduisent le revenu de façon factice. La dernière restriction statutaire dont nous parlerons ici prévoit qu'aucune déduction ne peut être faite à l'égard d'un déboursé ou d'une dépense qui réduirait le revenu de façon indue ou factice 39/. Étant donné la portée des autres restrictions dont nous avons traité, il est peu probable que cette dernière mesure puisse s'appliquer, sauf dans des cas extrêmes.

Déductions expressément autorisées. Après avoir parlé des restrictions générales les plus importantes que la Loi mentionne en matière de déductions, nous devons signaler que d'autres dispositions statutaires autorisent expressément certaines déductions dans le calcul du revenu. Nous avons déjà dit que des déductions particulières sont admissibles dans le calcul du revenu provenant d'un emploi. De nombreuses déductions sont expressément autorisées par l'article 11 de la Loi, nonobstant certaines des restrictions générales sur les déductions que nous venons de mentionner 40/. Les déductions prévues à l'article 11 comprennent les sommes afférentes à l'amortissement des immobilisations, à l'épuisement, aux intérêts, aux créances douteuses d'une entreprise, aux contributions à une caisse de bénéfices pour les employés, aux paiements à titre de pension alimentaire ou d'allocation pour l'entretien d'une personne, et plusieurs autres. Dans nombre de cas, il existe certaines restrictions ou limitations, quant aux circonstances où ces déductions sont admissibles ou quant aux sommes qui sont déductibles. D'autres articles de la Loi prévoient également la déduction de certaines catégories particulières de paiements. Nous reviendrons plus loin dans le Rapport à plusieurs de ces dispositions.

Valeur des dispositions sur les déductions dans le régime actuel. A notre avis, le système actuel des déductions de dépenses aux fins d'impôt laisse beaucoup à désirer. L'admissibilité à la déduction ne semble s'inspirer d'aucun principe général. A l'égard du revenu d'un emploi, les dispositions statutaires sont trop restrictives; par contre, dans le calcul du revenu

provenant d'entreprises ou de biens, les dispositions touchant la déduction des dépenses courantes ne nous semblent pas déraisonnables. Cependant, tout comme nous estimons que les gains découlant de la disposition de biens ainsi que d'autres gains de capital devraient être inclus dans le revenu, nous contestons le principe selon lequel les pertes imputables à la disposition de biens et les autres pertes ou dépenses de capital ne sont pas déductibles à certains moments. Il est nettement déraisonnable que de nombreux éléments appartenant à ce qu'on appelle des "riens" ne soient pas déductibles immédiatement ou au cours d'une période donnée. Il semble régner, dans le traitement que la Loi actuelle prévoit pour les déductions des dépenses et des pertes, une confusion et une incertitude tout aussi profondes que celles que nous avons soulignées pour le revenu. Nous estimons que nos propositions pourraient contribuer largement à dissiper cette confusion et cette incertitude.

#### Le régime proposé

Si l'on ajoute d'autres catégories de revenu à l'assiette fiscale, la question des déductions prend plus d'importance. Pour être conséquents, nous suggérons que la totalité du revenu, au sens large que nous attribuons à ce mot, soit assujettie à l'impôt; il devient clair qu'en principe toutes les dépenses, autres que celles qui offrent des avantages personnels au contribuable, devraient être déductibles dans le calcul du revenu. A ce sujet, les deux problèmes fondamentaux consistent à trouver des moyens d'empêcher la déduction de dépenses personnelles et à décider dans quels cas les dépenses qui ne sont pas personnelles devraient être déduites. Des difficultés analogues surgissent lorsqu'on essaie de formuler, au sujet des pertes, des principes à la fois équitables et réalisables du point de vue administratif. L'assiette fiscale compréhensive demande logiquement la déduction de toutes les pertes, à moins qu'elles ne représentent en fait un genre de dépenses personnelles. Le moment où les pertes devraient être déductibles est tout aussi important que celui où les dépenses devraient l'être. Nous traitons sous des titres distincts, plus loin dans le présent chapitre, du problème de la détermination de l'année à laquelle les déductions sont

imputables et de celui du traitement des pertes.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, nous considérons qu'il est impérieux d'empêcher le contribuable de déduire des dépenses personnelles dans la détermination du revenu imposable. Nous proposons que tout accroissement de la capacité du contribuable de se procurer des biens et services pour son propre usage soit assujéti à l'impôt. Autoriser la déduction des dépenses qui procurent un avantage personnel au contribuable, soit qu'elles lui assurent des biens et services exempts d'impôt, soit qu'elles représentent des dons de sa part à d'autres contribuables, équivaudrait à amoindrir sensiblement l'assiette fiscale de certains contribuables. Bien que l'objectif à atteindre soit parfaitement clair, il demeure fort difficile de concevoir un régime simple et pleinement applicable qui empêche la déduction des dépenses personnelles.

A notre avis, il convient d'attaquer le problème sur deux fronts simultanément. Il faudrait des règles générales qui excluent la déduction de dépenses personnelles et la loi devrait contenir des dispositions précises écartant expressément certaines catégories de dépenses qui, vraisemblablement, apportent au contribuable un bénéfice personnel appréciable. Si l'on s'en tient uniquement à des règles générales, leur pleine application sera en quelque sorte impossible; si l'on s'en tient uniquement à des dispositions précises interdisant les déductions, on encourage chez le contribuable la manipulation habile de ses affaires afin de contourner la lettre de cette interdiction.

Il nous semble que, quelle que soit la catégorie de revenu, la déduction des dépenses devrait reposer sur trois principes généraux. Nous traiterons brièvement ici de chacun de ces principes; quant à leur application à diverses catégories de revenu; nous en parlerons de façon plus détaillée dans des chapitres ultérieurs où sera clairement démontrée la nécessité d'ajouter aux règles générales des dispositions précises, applicables au revenu provenant de certaines sources. Le premier principe présente des

aspects tant positifs que négatifs, car il prévoit que certaines dépenses seront déductibles et que d'autres ne le seront pas. Les deux autres principes sont essentiellement restrictifs: ils excluent des dépenses qui, autrement, pourraient être déductibles.

Dépenses "raisonnablement imputables" à la production de revenu. D'après le premier principe général, les dépenses ne doivent être déductibles que si elles sont raisonnablement liées au gain ou à la production de revenu. Dans son aspect positif, ce principe veut que toute dépense raisonnablement imputable au gain ou à la production de revenu soit déductible; dans son aspect négatif, il n'admet pas à la déduction toute dépense qui ne présente pas cette relation. Il nous semble que la loi pourrait, sans difficulté, tenir compte de ces deux aspects. Nous soulignons que l'adoption de nos propositions ferait disparaître la distinction entre les dépenses encourues pour produire un revenu et les prétendues dépenses de capital; en conséquence, le droit même aux déductions ne serait pas modifié, mais, bien entendu, le problème de l'échelonnement des déductions subsisterait.

Par les mots "raisonnablement imputables au gain ou à la production de revenu", nous entendons énoncer un principe général plutôt que de proposer les termes mêmes de la loi. Nous doutons que le texte actuel de l'article 12(1)a), c'est-à-dire les mots "en vue de gagner ou de produire un revenu", puisse convenir, sous le régime de l'assiette fiscale compréhensive, même s'il était clairement établi qu'il s'applique à toutes les catégories de revenus et non pas uniquement au revenu provenant d'une entreprise ou de biens. L'assiette fiscale compréhensive engloberait dans le revenu des éléments comme les dons qui ne résultent peut-être pas d'un acte délibéré de la part du bénéficiaire mais à même lesquels des déductions sont peut-être appropriées. Quoi qu'il en soit, nous insistons pour que le texte de loi se prête à une large interprétation de façon que l'on puisse déduire toute dépense encourue dans l'espoir d'en tirer un gain net ou rattachée à une activité ou à une situation desquelles on peut raisonnablement atteindre

un gain net, sous réserve de toute autre disposition statutaire.

Pour plusieurs raisons, nous en sommes venus à la conclusion qu'une restriction s'impose sur les déductions du genre visé par ce principe général. Dans des causes où l'arrêt a été rendu suivant l'article 12(1)a), on a constaté que les contribuables réclament des déductions lorsque le rapport de ces déductions avec la production de revenu est trop éloigné pour que l'admissibilité à la déduction soit justifiée par les termes d'une loi fiscale. A notre avis, il faudrait déterminer ce qui constitue un rapport satisfaisant d'après les circonstances entourant chaque cas particulier. Nous l'avons déjà dit, les dons ne devraient pas être déductibles du revenu du donateur, puisqu'ils constituent, en somme, des dépenses d'ordre personnel. Le principe du "lien raisonnable" devrait exclure toute partie d'une dépense qui représente un don de la part du contribuable plutôt que le paiement de biens et services aux prix du marché.

En résumé, nous croyons que le premier principe général, dans son aspect positif, confère au contribuable un droit statutaire à des déductions plus étendu que le droit actuel. Dans son aspect négatif, ce principe assure au fisc une sorte de protection supplétive contre la déduction de dépenses qui, de l'avis du contribuable, sont peut-être raisonnablement imputables à la production du revenu mais que le fisc et, en cas de litige, les tribunaux peuvent considérer comme inadmissibles. L'un des résultats de cette règle serait le refus, aux fins de déduction, de certaines dépenses qui présentent un caractère personnel et n'ont aucun lien avec la production de revenu; à ce point de vue, cette règle serait complétée par nos autres principes généraux.

Dépenses déraisonnables. Le deuxième principe général est relié au premier et il implique que les dépenses qui autrement seraient déductibles ne devraient pas être admises si elles sont jugées déraisonnables dans les circonstances. Ce principe porte surtout sur le montant de la dépense tandis que le premier appuie davantage sur la nature de la dépense. On trouve son

parallèle dans la loi actuelle 41/ et nous croyons qu'il est également nécessaire sous le régime de l'assiette fiscale comprehensive afin de parer à l'évitement de l'impôt.

Dépenses d'ordre personnel. Selon le troisième principe général, les dépenses d'ordre personnel, c'est-à-dire les dépenses encourues à des fins d'usage ou de consommation personnels, ne devraient pas être déductibles. La loi actuelle interdit la déduction des frais personnels ou de subsistance 42/. Sous le régime de l'assiette fiscale comprehensive, ce principe devrait être d'application très générale. Ainsi, il devrait exclure la déduction en tout temps de toute partie du coût d'achat d'un bien destiné à un usage ou à une consommation personnels, sauf pour le calcul du gain ou de la perte provenant de la disposition de ce bien. Ce principe exclurait aussi le coût de conservation ou d'entretien dudit bien. Évidemment, les biens acquis pour un usage ou une consommation personnels pourraient plus tard être affectés à d'autres usages, et vice versa; nous recommanderons que tels changements dans l'utilisation des biens soient assimilés à la disposition de biens.

Application des principes à des dépenses d'ordre particulier. Quelques mots maintenant de l'application de ces principes aux dépenses se rattachant à un emploi, à la possession de biens et à une entreprise. Nous traitons cette question à fond dans les chapitres consacrés aux principales sources de revenu.

1. Nous avons proposé que l'admissibilité à une déduction des dépenses des employés soit plus généreusement accordée qu'elle ne l'est actuellement. Nous croyons que la meilleure façon d'établir un régime équitable à l'égard des dépenses relatives à un emploi consiste d'une façon générale à leur appliquer les mêmes règles que celles qui régissent les dépenses des entreprises. Il faudrait donc lever l'interdiction actuelle sur la déduction de la plupart des dépenses imputables à un emploi et appliquer les trois principes énoncés plus haut. Pour réduire les difficultés d'ordre administratif dans la comptabilité de plusieurs petites dépenses,

nous proposons un mode uniforme, facultatif, de déduction de 3 p. 100 du revenu d'un emploi avec déduction maximum de \$500, en ce qui a trait aux dépenses encourues en vue de gagner ce revenu; mais nous recommandons également que l'employé soit autorisé à réclamer une plus forte déduction s'il peut en établir le bien-fondé. Quoiqu'il en soit, certaines dépenses, par exemple le transport entre le domicile et le lieu de travail, qui sont, dans une certaine mesure, reliées à l'emploi, ont été jusqu'ici écartées et devraient, à notre avis, continuer de l'être parce qu'elles sont plutôt d'ordre personnel. Il sera donc nécessaire, pour plus de certitude, d'insérer dans la loi des dispositions précises excluant certaines dépenses qui, autrement, pourraient être déductibles en vertu des principes généraux.

2. Il est évident que le contribuable moyen acquiert une large part de ses biens, comme le mobilier et les appareils ménagers, pour usage ou consommation personnels et non pour en tirer un revenu. Les dépenses entraînées pour conserver et entretenir ces biens ne devraient pas être déductibles. Il y a cependant des cas où des biens sont acquis tant en prévision du revenu qu'on pourra en tirer que pour usage personnel. L'achat d'une maison dont une partie est louée constitue un exemple frappant. Ici, la partie des dépenses de conservation et d'entretien qui est d'ordre personnel ne devrait pas être déductible dans le calcul du revenu provenant de la possession de ce bien.

Un contribuable peut réaliser un gain provenant de la disposition d'un bien qu'il détenait, que ce bien ait été acquis ou non pour usage ou consommation personnels. Sous le régime de l'assiette fiscale compréhensive, ce gain serait imposable, à moins qu'il ne soit en-deçà de l'exemption à vie prévue pour les gains sur les propriétés résidentielles et sur les fermes. Cependant, il peut arriver que la possession d'un bien suscite à un contribuable des dépenses déductibles plus élevées que le revenu annuel qu'il rapporte et qu'il s'ensuive une perte annuelle dans l'exploitation, même si plus tard, le bien est aliéné à un prix supérieur

à la totalité des coûts. Pour cette raison, nous recommandons plus loin que le contribuable soit autorisé à ajouter au prix coûtant de ce bien certaines dépenses déductibles occasionnées par la possession de ce bien, au lieu de les inclure dans ses frais d'exploitation. Cependant, lorsque le bien est détenu pour usage personnel, le contribuable, à notre avis, ne devrait être autorisé ni à déduire ses dépenses de son revenu d'exploitation ni à les ajouter au prix coûtant du bien.

3. Dans le cas d'une entreprise, des difficultés peuvent également surgir lorsqu'il y a des dépenses d'ordre personnel. Les principes généraux que nous avons énoncés contribueraient à écarter la déduction de la plupart de ces dépenses. Certains frais (autres que la rémunération normale) peuvent faire partie du coût raisonnable d'exploitation tout en procurant un avantage à un employé, à un fournisseur, à un acheteur, au propriétaire, à un associé, à un actionnaire ou à un membre de l'entreprise. Dans des chapitres ultérieurs, nous formulerons des suggestions spécifiques touchant l'imposition de tels avantages, soit entre les mains du bénéficiaire, soit entre celles du pourvoyeur.

Déboursés de capital. Nous avons déjà parlé de certaines des restrictions actuelles touchant les déductions sur le revenu, en indiquant qu'il existe aussi des restrictions sur la déduction des déboursés de capital <sup>43/</sup>. En principe, nous estimons que toutes les dépenses qui peuvent raisonnablement se rattacher à la production du revenu, sous réserve des autres règles statutaires, devraient être déductibles. Une restriction dans le cas des déboursés assimilables au capital serait incompatible avec ce raisonnement, mais l'échelonnement des déductions de ces déboursés conserverait son importance.

Revenu exempt d'imposition. La législation fiscale actuelle exclut également les dépenses encourues dans la production d'un revenu exempté <sup>44/</sup>. Sous le régime de l'assiette fiscale compréhensive, à peu près tous les gains seraient assujettis à l'impôt. En conséquence, à notre avis, cette disposition perdrait son utilité.

Dispositions de la loi sur les déductions expressément prévues. Il nous reste à déterminer dans quelle mesure il est nécessaire que la loi prévoie expressément des déductions dans le calcul du revenu. D'après nos propositions, la plupart des dépenses raisonnablement imputables à la production de revenu sont déductibles à un moment ou l'autre. Nous prévoyons qu'un nombre appréciable des dispositions détaillées de la loi actuelle qui portent sur des déductions déterminées <sup>45/</sup> cesseront d'être nécessaires, tandis que d'autres le demeureront, parce que certains genres de dépenses, comme la pension alimentaire et les frais de subsistance, ne sont pas rattachés à la production d'un revenu. D'autre part, la législation fiscale devrait continuer à limiter spécifiquement les montants déductibles aux fins de l'impôt, comme c'est le cas pour les dons de charité et les cotisations versées à des régimes enregistrés de revenu-retraite.

Échelonnement des déductions. Toutes les dépenses déductibles devraient être soustraites du revenu au fur et à mesure, sauf pour trois catégories particulières de dépenses qui procurent des bénéfices au cours de périodes s'étendant au-delà de l'année d'imposition. En voici l'énumération:

1. Les dépenses affectées à l'achat de stocks de marchandises, dont nous parlons plus loin.
2. Les déboursés afférents à l'acquisition d'éléments d'actif à long terme énumérés dans les annexes relatives aux allocations à l'égard du coût en capital, qui deviendraient déductibles par voie de réclamation de cette allocation du coût en capital. La plupart des éléments de la catégorie dite des "riens" seraient admis en déduction au fur et à mesure ou ils tomberaient dans l'une ou l'autre des catégories actuelles ou futures d'allocation du coût en capital.
3. Les sommes requises pour l'acquisition de valeurs mobilières, de terrains, d'achalandage, de marques de commerce et d'autres éléments d'actif de durée indéfinie. Selon nous, toute déduction à l'égard de ces déboursés ne devrait être autorisée qu'à la disposition de ces actifs, ou lorsqu'on peut prouver qu'ils ont subi une perte de valeur.

Nous recommandons que les dispositions de la Loi et que les règlements touchant l'évaluation des stocks de marchandises soient abrogés et que ces stocks soient évalués conformément à des méthodes reconnues de comptabilité. Cependant, nous proposerons plus loin certaines limites quant à l'évaluation des stocks par la méthode de l'épuisement successif dit procédé du dernier entré, premier sorti (LIFO).

Les normes applicables à la détermination d'un revenu commercial devraient aussi, dans les cas appropriés, régir le calcul du revenu provenant d'autres sources. Ainsi, nous estimons que le régime de l'allocation du coût en capital vaudrait pour le calcul du revenu découlant de la possession d'un bien et qu'on devrait autoriser une provision pour les mauvaises créances attribuables à la vente à crédit d'un actif.

Traitement général des pertes. Il se peut qu'un contribuable subisse des pertes au lieu de réaliser des gains à la suite d'une activité dont il s'attendait à tirer un revenu. Les pertes résultent d'ordinaire de la possession ou de la disposition de biens ou encore de l'exploitation d'une entreprise. Nous avons vu que les pertes assimilables au capital, qu'elles découlent ou non de la disposition de biens, ne sont pas actuellement déductibles, dans le calcul du revenu.

Si l'on adopte nos propositions, les gains de toutes catégories seront inclus dans l'assiette fiscale, y compris ceux qui proviennent de l'exploitation d'une entreprise, de la disposition de biens, de même que d'autres gains jusqu'ici jugés assimilables au capital. A chacune de ces catégories de gains peuvent correspondre des pertes comme les pertes découlant de la possession ou de la disposition de biens ou encore de l'exploitation d'une entreprise.

Sous le régime actuel, le revenu est considéré en bloc et il est possible, dans le calcul du revenu de l'année, de déduire, à même un revenu provenant de certaines sources, des pertes provenant d'autres sources dont le

revenu aurait été imposable. La seule exception est la disposition de la loi à l'égard d'une entreprise agricole exploitée comme passe-temps; cette disposition limite la somme des pertes qui peuvent être déduites du revenu provenant d'autres sources 46/. De plus, compte tenu de certaines restrictions, les pertes subies au cours d'une année par une entreprise peuvent être reportées rétrospectivement et opposées au revenu de l'année précédente et, s'il y a lieu, au revenu des cinq années suivantes 47/.

Dans notre optique générale, toutes les pertes autres que celles qui sont d'ordre personnel devraient être, aux fins de l'impôt, déductibles de tout revenu et les règlements réglissant le report de ces pertes devraient être très larges.

Nous allons maintenant tracer les grandes lignes de notre proposition. Elle comporte certaines restrictions destinées à empêcher la déduction de sommes qui sont surtout de la nature de biens de consommation personnelle.

Pertes imputables à la possession de biens. La possession d'un bien durant une année donnée peut se solder par un excédent des frais d'exploitation sur le revenu d'exploitation. Nous l'avons dit, la déduction de ces dépenses devrait être refusée lorsque le bien est détenu pour usage ou consommation personnels. La question d'une perte d'exploitation de ce bien aux fins de l'impôt ne devrait donc pas se poser en pareil cas. Cependant, des pertes d'exploitation peuvent se produire dans d'autres cas: par exemple, lorsqu'on possède un terrain ou une garantie en tout ou en partie à des fins autres que l'usage ou la consommation personnels. Puisque le contribuable n'a pas à tenir compte, dans son revenu, des plus-values non réalisées sur ces biens, nous n'estimons pas qu'il ait droit de déduire de ses autres revenus de l'année la perte qu'il a subie à cause de la possession de ces biens. Cependant, pour faire l'appariement des revenus et des dépenses et pour restreindre la déduction de dépenses personnelles, il faudrait que le contribuable ait droit, en règle générale, à des allègements de deux catégories à l'égard de ces pertes d'exploitation.

1. On devrait autoriser le contribuable à reporter cette perte et à la soustraire du revenu d'exploitation que lui vaudra la possession de ce bien pour une période indéfinie.
2. Comme on peut rattacher certaines dépenses annuelles au gain qui peut être réalisé en définitive au moment de la disposition du bien, le contribuable devrait être autorisé à opter pour l'addition de certains frais d'exploitation au prix coûtant du bien, au lieu de les considérer comme simples dépenses d'exploitation déductibles dans son calcul du revenu de l'année. Comme nous l'indiquons au chapitre 15, ces montants seraient précisés et pourraient comprendre les frais d'intérêt, les dépenses encourues pour la conservation du titre de propriété, les dommages dont le contribuable est tenu responsable en sa qualité de possesseur des biens et les impôts fonciers. Cette option ne doit pas devenir un moyen de déduire des dépenses personnelles et c'est pourquoi l'intérêt et les impôts fonciers applicables à une résidence et au terrain adjacent ne pourraient être déduits en vertu de cette option. L'interdiction générale de déduire les dépenses d'ordre personnel devrait suffire à cette fin. Sous le régime de la deuxième catégorie d'allégements, le contribuable pourrait réduire ou supprimer une perte d'exploitation qu'il n'eût peut-être pas pu déduire d'un revenu subséquent tiré de la possession des biens avant leur disposition, en utilisant le procédé d'augmentation du prix coûtant, ce qui influencerait sur le gain réalisé ou la perte encourue lors de la disposition définitive de l'actif.

Pertes imputables à la disposition de biens. Nous estimons que tous les gains provenant de la disposition de biens, à l'exception de certains gains limités provenant de certaines propriétés résidentielles, y compris les fermes (exploitations agricoles), devraient être imposables; aussi l'équité exige-t-elle que les pertes subies lors de la disposition soient déductibles dans le calcul du revenu. A quelques petites restrictions près, destinées à

empêcher la déduction de frais d'ordre personnel, nous recommandons un tel mode de déduction.

En somme, nous proposons qu'une perte subie à la disposition d'un bien soit déductible si le bien est de nature telle qu'un déboursé effectué à l'occasion de son acquisition serait admis en déduction, à un moment ou un autre, aux termes des règles générales statutaires que nous avons recommandées. Cette théorie aurait comme résultat principal d'écartier la possibilité de déduire des pertes imputables à des biens détenus pour usage ou consommation personnels. Nous sommes persuadés que cette interdiction est essentielle. Bien plus, même si ce cas est déjà partiellement régi par la règle générale, nous refuserions explicitement toute déduction de pertes subies au moment de la disposition d'une propriété qui sert de résidence au contribuable, afin qu'il y ait concordance avec l'exclusion déjà mentionnée à l'égard des gains provenant de cette propriété.

Nous recommandons que les pertes imputables à la disposition d'un bien et qui ne sont exclues par aucune disposition précise puissent être déduites des revenus de toutes sortes, pour l'année où la perte est subie et qu'il soit possible de les reporter à deux ans en arrière ou de les différer à plus tard, indéfiniment, et de les soustraire des revenus de toutes sortes. Ce régime est le même que celui que nous proposons plus bas pour les pertes commerciales.

Nous proposons un autre mode d'allégement pour les pertes qui ne sont pas déductibles lors de la disposition d'un bien, parce que le bien a été utilisé à des fins personnelles. Il nous semble qu'une perte subie à la disposition d'un bien d'une catégorie particulière, une oeuvre d'art par exemple, devrait être déductible des gains réalisés lors de la disposition d'autres biens de la même catégorie, au cours de l'année de la perte, au cours des deux années antérieures ou au cours des six années subséquentes. Pour assurer un certain degré de certitude dans ce domaine, on pourrait établir la classification de ces biens par règlement.

An chapitre 15, nous parlons assez longuement du traitement fiscal des pertes subies à la disposition de biens et nous proposons une solution de rechange au cas où on jugerait que le régime proposé plus haut est trop généreux ou suscite trop de difficultés d'ordre administratif.

Pertes commerciales. Nous avons déjà rappelé que, sous le régime actuel, les pertes d'exploitation d'une entreprise peuvent habituellement être opposées au revenu d'autres catégories pour l'année où les pertes sont subies et peuvent aussi, sous certaines réserves, être reportées sur le revenu d'affaires de l'année précédente ou sur celui des cinq années subséquentes. A notre avis, ces pertes devraient continuer d'être opposables au revenu de toute autre source encaissé durant l'année où surviennent les pertes, mais les dispositions actuelles touchant le report des pertes devraient être élargies. Il devrait être possible de reporter les pertes commerciales à deux années en arrière ou de les différer indéfiniment. On devrait aussi pouvoir opposer toutes les pertes commerciales déductibles au revenu de toute source plutôt qu'au seul revenu d'entreprise pendant la période de report. L'exigence selon laquelle une perte n'est déductible que dans la mesure où elle n'a pas été déduite au cours d'une année précédente devrait être maintenue.

Cependant, ce régime généreux à l'égard des pertes d'entreprise devrait comporter, à notre avis, une restriction de façon à ce que les dépenses qui sont surtout affectées à des fins de consommation personnelle ne puissent pas être déduites d'une autre sorte de revenu. Sans doute, les principes généraux proposés seront efficaces, mais ils seront difficiles à appliquer à l'exploitation d'une entreprise qui reste active, en dépit de pertes constantes, parce que le propriétaire en retire un avantage personnel non pécuniaire. Ce qu'on a appelé la "ferme passe-temps" en est un exemple, bien que ce genre d'activité d'agrément non rentable ne soit pas limité à l'agriculture. La restriction proposée serait applicable aux entreprises qui se soldent par des pertes nettes au cours d'une période prolongée. La possibilité de soustraire ces pertes des gains provenant d'autres entreprises ou d'une autre sorte de

revenu ne nous semble pas raisonnable. Nous nous rendons compte qu'il peut être difficile de déterminer si un contribuable particulier exploite une seule ou plusieurs entreprises, et difficile également d'établir dans ce cas une distinction entre elles, mais nous ne croyons pas ces difficultés insurmontables 48/.

Devant une restriction comme celle-là, il importe, nous en sommes conscients, de tenir compte de la situation particulière d'une nouvelle entreprise. Souvent, il faut plusieurs années avant qu'elle soit solidement établie. Nous savons aussi qu'il faut prendre en considération la situation d'une entreprise déjà établie qui, obligée de faire face à de nouvelles conditions, subit alors des pertes considérables.

Nous proposons que les pertes d'une entreprise, qu'il s'agisse ou non d'une entreprise nouvelle, soient déductibles des revenus de toutes provenances de l'année où elles ont été subies, des deux années précédentes ou des années subséquentes, à moins que des pertes surviennent au cours de trois années à l'intérieur d'une période quinquennale. Toutefois, si des pertes ont eu lieu au cours de ces trois ans, toute autre perte subie après la troisième de ces années de perte ne devrait pas être déductible d'un revenu du contribuable, soit pour l'année de la perte ou toute autre année, si ce revenu provient d'autres sources que de l'entreprise déficitaire. De telles pertes subséquentes pourraient être reportées rétrospectivement aux deux années précédentes ou différées indéfiniment et déduites du revenu de cette même entreprise. Si, après avoir subi de telles pertes, l'entreprise devient rentable, et que les bénéfices réalisés au cours des années suivant les années de perte excèdent toutes les pertes de la même entreprise déjà déduites les années précédentes, y compris les pertes soustraites d'autres revenus, cette entreprise aurait de nouveau droit à une défalcation illimitée de pertes, opposables à d'autres revenus, à moins que la règle des trois ans ne s'applique de nouveau et jusqu'à ce que cela se produise.

Les restrictions que nous avons proposées devraient prévenir le drainage des recettes fiscales en empêchant les entreprises qui peuvent être exploitées sans perspectives raisonnables de bénéfices de soustraire continuellement, à même les gains provenant d'autres sources, les pertes qu'elles subissent. Nous croyons que la restriction par nous suggérée, conjuguée avec le rejet des déductions de dépenses personnelles, apporterait une solution presque complète au problème de la "ferme passe-temps", de sorte que la disposition actuelle de la Loi à ce sujet n'aurait plus sa raison d'être 49/. En outre, nous sommes d'avis qu'une mesure d'une portée aussi générale offre l'avantage d'être utilement applicable à nombre d'occupations autres que l'agriculture telle qu'elle est définie actuellement 50/.

N'oublions pas que, dans le calcul d'une perte, le contribuable n'est pas tenu de réclamer l'allocation du coût en capital; une restriction de cet ordre ne devrait donc généralement pas inquiéter l'exploitant d'une entreprise commerciale authentique. Nous recommandons aussi que certaines dépenses précises, comme les impôts fonciers et les intérêts, puissent, au choix du contribuable, être capitalisées plutôt que d'être incluses dans les frais d'exploitation. Cette disposition diminuerait les chances qu'une perte soit subie dans une véritable transaction commerciale.

On pourrait aussi stipuler que toute perte subie après la période de trois ans sera déductible de tout autre revenu si, dans l'ensemble, l'entreprise a réalisé un profit, c'est-à-dire si les profits ont excédé les pertes durant une période de, disons, sept ans, en comptant l'année de perte. Une disposition de cette nature permettrait à certaines entreprises de déduire une perte à même un revenu d'une autre provenance réalisé au cours de l'année déficitaire, plutôt que de reporter cette perte à une autre année et de la déduire alors du revenu de la même entreprise.

Nous ne voudrions pas que nos propositions aggravent injustement la situation du cultivateur de profession qui doit travailler à l'extérieur pour garder et faire prospérer son exploitation agricole. Si l'on estime que nos

propositions risqueraient de dissuader ce cultivateur de travailler à l'extérieur, on devra songer à modifier la restriction relative aux pertes afin de l'adoucir davantage dans ce cas-là.

Nous recommandons plus loin que la législation fiscale continue à restreindre la transmissibilité des pertes, même si l'adoption de l'assiette fiscale compréhensive et les généreuses dispositions relatives au report des pertes signifiaient la possibilité de déduire la plupart des pertes, à un moment donné.

Autres pertes. Dans les cas où des pertes ne découlent pas de la possession ou de la disposition d'un bien ni de l'exploitation d'une entreprise, nous sommes d'avis qu'elles devraient être déductibles, si elles ont été calculées d'après les règles générales formulées pour le calcul du revenu. Ici encore, nous croyons qu'il devrait être possible de soustraire ces pertes de tout autre revenu réalisé durant l'année où la perte a été subie et de les reporter deux ans en arrière ou de les différer pour une période illimitée, en les opposant à n'importe quel revenu.

Résumé du traitement proposé pour les déductions. A notre sens, l'adoption de l'assiette fiscale compréhensive ajouterait grandement à l'équité de la situation du contribuable, en l'autorisant à déduire toutes les dépenses encourues en vue de gagner un revenu. Ainsi, la catégorie des "riens", serait éliminée dans le calcul des dépenses légitimes d'entreprise.

En outre, toutes les dépenses encourues pour gagner un revenu seraient uniformément déductibles, quel que soit le genre de revenu en cause. A cet égard, nous suggérons la suppression des limitations relatives aux déductions de dépenses rattachées à un revenu d'emploi.

Nous avons souligné, toutefois, qu'il importe d'empêcher que les dépenses de consommation personnelle réduisent les proportions de l'assiette fiscale compréhensive. Nous savons parfaitement qu'il est difficile de déterminer quand une dépense est réellement d'ordre personnel. Pour que tous les

contribuables soient placés en toute justice sur le même pied, cet aspect de l'assiette fiscale compréhensive ne doit évidemment pas devenir un prétexte à des abus généralisés. Il est également important de dissiper autant que possible toute incertitude quant au sens de la législation fiscale. Nous avons donc suggéré qu'on retienne les dispositions statutaires actuelles prohibant la déduction des dépenses d'ordre personnel et des frais de subsistance, et qu'on réserve aux tribunaux, comme auparavant, le soin d'établir les principes généraux régissant la distinction entre ce qui est déductible et ce qui ne l'est pas. Cependant, pour atténuer l'incertitude dans les cas limites, nous proposons que la législation fiscale définisse expressément certaines dépenses d'ordre personnel. Nous n'ignorons pas que nombre de contribuables auront l'impression que le caractère arbitraire de ces règles et des limites proposées est indûment restrictif. Quoi qu'il en soit, nous estimons qu'il s'agit là d'un domaine où les limites ne doivent pas être libérales.

Par contre, nous suggérons une attitude très large au sujet de l'échelonnement des dépenses justement déductibles. Bien que nous ne proposons pas que la totalité du revenu soit déclarée au fur et à mesure, nous recommandons que les dépenses soient déductibles, en règle générale, dès qu'elles sont encourues, même si elles ne rapportent des bénéfices substantiels que plus tard. Sans doute, le concept de l'équilibre entre revenus et dépenses se trouve-t-il sensiblement déformé au grand avantage du contribuable, mais nous estimons que cette libéralité atténuerait les injustices qui pourraient découler d'une application rigoureuse des principes généraux, qu'elle réduirait l'incertitude que pourrait provoquer l'obligation de répartir, de quelque façon, de nombreux éléments sur plusieurs périodes et qu'elle serait économiquement avantageuse en permettant l'amortissement immédiat de dépenses, telles que celles imputables aux recherches, à la formation du personnel, à la mise au point du produit, dépenses dont le rendement peut se faire attendre.

Ainsi, non seulement toutes les dépenses encourues pour gagner un revenu devraient-elles être déductibles, mais la plupart le seraient au moment où on les encourrait. Cette attitude libérale devrait aussi s'étendre au traitement fiscal des pertes, de sorte que, si les dépenses étaient plus élevées que le revenu, pour une entreprise donnée, le contribuable puisse soustraire ces pertes le plus tôt possible de son revenu provenant d'autres sources. De même, on devrait élargir la théorie selon laquelle toutes les dépenses productives de revenu devraient être déductibles à un moment ou un autre, de façon que toutes les pertes autres que les dépenses personnelles soient déductibles, elles aussi, à un moment ou un autre.

Rappelons en outre que nos recommandations visent à traiter sur un même pied d'égalité tous les revenus, indépendamment de leur provenance. L'importance qu'on attribue actuellement à la distinction entre le revenu d'entreprise et le revenu de placement disparaîtrait donc. Qu'un bien ou une entreprise produise un gain ou une perte, et que ce gain ou cette perte provienne de l'exploitation ou de la disposition d'un actif, la situation vis-à-vis de l'impôt serait la même. C'est pourquoi, en proposant des restrictions, par exemple au sujet de la possibilité de déduire certaines dépenses et certaines pertes, nous recommandons que le régime soit le même pour les deux genres de revenu. Comme résultat, nous prévoyons la disparition presque totale de l'incertitude et des litiges auxquels donne lieu le régime actuel, qui tente de différencier les sources de revenu.

#### LES CATEGORIES DE CONTRIBUABLES

##### Individus et familles

Aux termes de la loi actuelle, l'individu constitue l'unité d'imposition aux fins de l'impôt personnel sur le revenu. Nous proposons que le mari, l'épouse et les enfants à charge constituent une unité d'imposition. Il faudrait donc généralement grouper leur revenu dans une même déclaration et recourir à une échelle de taux particulière pour l'imposition du revenu

de cette unité familiale. Tel que mentionné au chapitre 11, les membres de l'unité familiale bénéficieraient de certains avantages. Celui qui ne ferait pas partie d'une unité familiale constituerait une unité d'imposition individuelle et son revenu serait imposable d'après une autre échelle de taux.

Entreprises individuelles, sociétés en nom collectif et syndicats

Lorsqu'un individu exploite seul une entreprise, le revenu de l'entreprise est actuellement considéré comme son revenu. Les sociétés en nom collectif et les syndicats ne sont pas considérés comme des unités d'imposition distinctes et, aux termes de la loi, leurs membres doivent inclure dans leur déclaration personnelle leur part de revenu émanant de la société ou du syndicat, pour l'année, qu'ils l'aient touché ou non 51/. Nous proposons le maintien de ce régime.

Intermédiaires

Sous le régime actuel, les sociétés par actions sont généralement considérées comme des unités d'imposition distinctes aux fins de l'impôt et elles sont assujetties à l'impôt sur le revenu des sociétés; lorsqu'elles distribuent aux actionnaires ce qui reste après le paiement de l'impôt, les sommes ainsi distribuées doivent paraître au revenu des actionnaires. D'après nos propositions, le revenu de la société serait imposable, mais les règles touchant la distribution de ce revenu déjà imposé à des actionnaires résidents seraient sensiblement modifiées. De fait, les actionnaires résidents seraient assujettis à l'impôt sur leur partie du revenu de la société (avant le paiement de l'impôt) que la société distribue ou répartit et ils seraient autorisés à soustraire de leur impôt personnel la totalité de l'impôt acquitté par la société sur ce revenu. Cette proposition aurait pour effet d'assimiler en principe le traitement accordé aux revenus des sociétés à celui qui s'applique aux entreprises individuelles ou aux associés.

Sous le régime que nous suggérons, le mode d'imposition du revenu des

sociétés ordinaires et de leurs actionnaires se rapprochera, beaucoup plus que sous le régime actuel, du mode d'imposition appliqué aux coopératives et à leurs membres ou clients. Nous proposons plus loin, à l'égard des coopératives, des changements dans l'imposition qui aboutiront à une similitude encore plus étroite entre l'imposition du revenu des sociétés et celle du revenu des coopératives. Nous soumettons aussi des modifications, au point de vue de l'impôt, applicables à d'autres mutuelles, comme les coopératives de crédit, les caisses populaires, les mutuelles d'assurance, les oeuvres de bienfaisance, les cercles ou clubs privés et les organismes sans but lucratif.

En vertu de la Loi, les fiducies et les successions ont le statut d'individus aux fins de l'impôt et l'imposition de leur revenu est régie par des règles spéciales 52/. Nous nous proposons de recommander que l'imposition des fiducies et des successions soit intégrée à l'assujettissement à l'impôt des bénéficiaires résidents, à peu près comme nous le recommandons dans le cas des autres intermédiaires. Nous avons déjà recommandé qu'aux fins de l'impôt, on assimile les dons et les héritages au revenu du bénéficiaire et qu'on abolisse les impôts qui les frappent actuellement.

Nous estimons qu'on devrait intégrer autant que possible l'imposition des intermédiaires comme les sociétés, les coopératives et les fiduciaires, à l'imposition des particuliers qui sont actionnaires, membres, ou bénéficiaires qui détiennent encore des créances contre ces intermédiaires. Nous avons formulé des propositions concrètes destinées à réduire les possibilités d'évitement fiscal et à éliminer toute distinction injuste à l'égard du revenu passant entre les mains de ces intermédiaires.

#### Résidence

Dans le présent chapitre, nous avons fait remarquer que la loi actuelle accorde un traitement fiscal différent aux résidents et aux non-résidents du Canada. Cette distinction fondamentale persisterait si nos propositions étaient adoptées. Toutefois, le fait d'être résident canadien prendrait une

importance accrue relativement au revenu provenant d'intermédiaires, puisqu'en général, seule l'imposition des particuliers résidents serait intégrée à l'imposition des intermédiaires.

#### LE CALCUL DE L'IMPÔT

En vertu de la Loi actuelle, une fois qu'on a déterminé le revenu net, c'est-à-dire la totalité des gains et des pertes, on peut en déduire certaines sommes dans le calcul du revenu imposable 53/. Pour le particulier, ces déductions dépendent de son statut de célibataire ou de personne mariée, du nombre et de l'âge des personnes à charge, et de ses frais médicaux. Pour le contribuable en général, les déductions comprennent aussi les dons aux oeuvres de charité et à la Couronne. Dans le cas des sociétés résidentes, ils englobent également, sous certaines réserves, les dividendes reçus d'autres sociétés résidentes et de sociétés de types déterminés dans lesquelles le bénéficiaire possède un certain nombre d'actions 54/. Nous recommanderons certains changements à ce régime.

Nous avons déjà exposé notre attitude générale à l'égard des dépenses incompressibles des particuliers et de certaines déductions consenties en vertu d'un privilège. Nous avons suggéré de remplacer le régime actuel des déductions sur le revenu des particuliers, déductions qui dépendent du statut personnel et des personnes à charge, par un système de dégrèvements applicables à l'impôt, des dégrèvements étant également accordés aux mères qui travaillent et qui ont des enfants d'âge scolaire; on tiendrait aussi compte de certains frais relatifs à l'instruction post-secondaire. Cependant, nous recommandons le maintien du régime général actuel qui autorise des déductions pour certains frais médicaux et dépenses connexes et pour les dons de charité.

#### Échelles de taux d'impôt

L'impôt auquel est actuellement assujéti le revenu imposable des individus est calculé d'après une échelle contenue dans la Loi 55/ dont le taux initial est de 11 p. 100 et le taux marginal maximum de 80 p. 100. Au chapitre

Il nous proposons l'établissement de deux échelles de taux pour l'imposition des particuliers. L'une des deux s'appliquerait à l'unité familiale et l'autre au particulier qui ne fait pas partie d'une unité familiale. Le taux marginal maximum serait de 50 p. 100 dans les deux cas.

Aux termes de la Loi actuelle, le revenu des sociétés est assujéti à un double taux d'imposition 56/. Nous recommandons de le remplacer par un taux unique correspondant au taux personnel marginal maximum de 50 p. 100 que nous avons proposé. En compensation, les entreprises nouvelles et encore peu importantes, qu'elles soient constituées ou non en sociétés, devraient bénéficier de concessions particulières, comme il est suggéré au chapitre 22.

#### Sommes déduites de l'impôt

La Loi autorise à déduire certaines sommes de l'impôt autrement payable par les particuliers et les sociétés. Suit ici un résumé des déductions fondamentales.

Abattements relatifs aux impôts provinciaux. Toutes les provinces du Canada prélèvent des impôts sur le revenu des particuliers et sur celui des sociétés. Aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, des déductions sont accordées tant aux particuliers 57/ qu'aux sociétés 58/ à l'égard du revenu gagné durant l'année dans une province. Nous traitons de ces déductions au chapitre 38 où nous soulignons l'importance que nous attachons à la coordination future des régimes fiscaux fédéral et provinciaux.

Dégrèvements pour dividendes. Les particuliers qui résident au Canada ont actuellement le droit de déduire de leur impôt 20 p. 100 du revenu net provenant des dividendes reçus de sociétés canadiennes assujétiées à l'impôt 59/. Ces dégrèvements pour dividendes ont pour objet d'atténuer, tant pour la société elle-même que pour l'actionnaire, au moment de la distribution, les effets de l'impôt sur le revenu des sociétés. Si on adopte nos propositions touchant l'impôt sur le revenu des sociétés, cette disposition ne sera plus nécessaire puisque les actionnaires résidents auront droit à un plein dégrèvement touchant l'impôt acquitté par la société sur le revenu distribué.

Dégrèvements pour impôts étrangers. Aux termes de la Loi, on assujettit les résidents du Canada à un impôt sur le revenu provenant de sources canadiennes ou extérieures au Canada; cependant, ils ont droit à des dégrèvements à valoir sur l'impôt canadien sur ce revenu, en raison des impôts étrangers qu'ils ont acquittés sur leur revenu de source étrangère 60/. Au chapitre 26 nous traitons de ces dégrèvements et formulons des propositions touchant le traitement fiscal du revenu provenant de sources extérieures au Canada.

Impôts provinciaux sur les opérations minières et forestières. La Loi renferme une disposition prévoyant une déduction de l'impôt fédéral à l'égard des impôts provinciaux touchant les opérations forestières 61/. Elle prévoit aussi une déduction touchant les impôts provinciaux sur les exploitations minières 62/. Toutefois, cette dernière disposition ne constitue pas une déduction de l'impôt mais une déduction dans le calcul du revenu. Nous proposons, aux chapitres 23 et 25, que tous ces impôts particuliers puissent servir, à l'avenir, de déductions applicables au calcul du revenu.

Dégrèvements généraux sur les impôts. Les déductions actuelles dont nous venons de parler, à l'exception des dégrèvements pour dividendes, portent sur les impôts payés à d'autres gouvernements, provinciaux ou étrangers. Nos propositions prévoient le maintien de ce genre de déductions sur l'impôt, mais y ajoutent deux autres grandes catégories de dégrèvements. Le dégrèvement accordé au particulier s'il fait partie d'une unité familiale est caractéristique de la première de ces deux catégories: dans ce cas-là, aucun paiement antérieur n'aurait été versé à un autre gouvernement. Le deuxième cas est celui d'un contribuable qui profite d'un dégrèvement à l'égard d'un impôt acquitté par quelqu'un d'autre. Ce cas peut se présenter, par exemple, si le contribuable obtient une part des fonds distribués par un intermédiaire comme une société, une coopérative ou une fiducie.

### Concessions à certaines industries et à des types spéciaux de sociétés

Avec l'évolution du régime actuel, des règles spéciales sont devenues applicables à l'imposition de types particuliers d'industries, de contribuables et de revenu. Nous avons fait une analyse critique de ces règles et, dans bien des cas, nous proposons de les modifier. Nous traitons, par exemple, à certaines institutions financières, à l'agriculture, à la pêche, à l'exploitation forestière, à l'industrie de la construction et à l'assurance générale. Dans chaque cas, nous proposons des modifications au régime actuel. Nous indiquons également que, si nos propositions sont acceptées, le régime fiscal actuel touchant les sociétés personnelles et les sociétés de placements diversifiés n'aura plus sa raison d'être et que, à notre avis, il faudrait abolir progressivement le régime de faveur accordé aux sociétés de placements appartenant à des non-résidents et à des sociétés faisant affaires à l'étranger.

### Étalement du revenu

Dans des cas isolés, la Loi actuelle prévoit un allègement de l'impôt qui frappe, d'après une échelle de taux progressifs, des catégories ou des sommes exceptionnelles de revenu, pour une année donnée. Sous le régime de l'assiette fiscale compréhensive, ces cas se présenteraient plus souvent car les dons, les héritages, les gains provenant de la disposition d'un bien, de même que les gains fortuits, seraient compris dans le revenu. Au chapitre 13, nous étudions le problème des revenus sujets à des fluctuations et nous formulons des propositions complètes, touchant l'étalement du revenu des particuliers.

### L'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT

La propension du contribuable à se soustraire à l'impôt suit probablement la courbe des taux de l'impôt, et, comme les taux sont actuellement très élevés, il va sans dire que la tentation est forte. L'évitement fiscal s'est

probablement généralisé au cours de la deuxième guerre mondiale et dans la période d'après-guerre, alors que les taux étaient suffisamment élevés pour que la somme d'impôt épargnée dépasse les dépenses et les ennuis que pouvaient entraîner ces tentatives d'évitement. On a inventé et perfectionné un grand nombre de moyens ingénieux afin de permettre au contribuable habile de payer moins d'impôt qu'il n'aurait dû le faire en réalité. De fait, on compare l'évitement fiscal à l'hydre de Lerne, car à mesure qu'un moyen d'évasion est mis à jour et que le Parlement le supprime, le contribuable en imagine un autre. Les anomalies et les illogismes du régime fiscal actuel ont grandement favorisé cette situation.

Il est peut-être vrai que le lourd fardeau actuel de l'impôt sur le revenu incite de plus en plus les hommes d'affaires canadiens à prendre les dispositions voulues pour diminuer les impôts qu'ils ont à payer. On se plaint souvent que l'échelle de taux élevés est de nature à nuire à l'expansion, au progrès économique, à l'initiative personnelle, ainsi qu'à l'usage intelligent et à l'accroissement des capitaux, avec les risques que cela comporte. De façon pratique, si l'homme d'affaires peut réduire son impôt, il aura ainsi trouvé des fonds qui serviront à l'expansion de son entreprise et lui permettront de mieux faire face à la concurrence. Il s'ensuit que nombre de contribuables recourent à tous les stratagèmes que leur offre la loi pour payer un minimum d'impôt.

L'attitude des tribunaux des États-Unis diffère grandement de celle des tribunaux du Canada et du Royaume-Uni, en ce qui a trait à l'évitement fiscal. A notre avis, les tribunaux doivent interpréter la loi de l'imposition équitablement et de façon à garder toute son efficacité au programme législatif, sans préjugé en faveur du contribuable ou contre lui. A notre sens, les tribunaux devraient aussi considérer la nature véritable et les résultats des transactions et tenir compte de leur portée économique de même que de leur caractère juridique. Nous reparlerons de ce sujet au chapitre 32.

La Loi contient actuellement des dispositions destinées à empêcher l'évitement fiscal. Certaines portent sur des circonstances particulières, tandis que d'autres sont d'une application très générale. Il y a aussi des dispositions qui s'appliquent aux transactions entre personnes liées entre elles selon la Loi et qui ne sont pas censées transiger entre elles à distance.

A l'appendice A de ce tome, nous étudions différentes façons d'aborder le problème de l'évitement fiscal. Nous croyons que nos principales recommandations touchant le régime fiscal élimineraient bien des inconséquences et restreindraient les domaines où l'évitement est possible ou alléchant. Il va sans dire qu'il resterait certaines échappatoires permettant au contribuable de se soustraire complètement ou partiellement à l'impôt, surtout dans le cas des transactions entre résidents et non-résidents.

Nous indiquons à l'appendice A notre politique sur le genre de dispositions qui, à notre avis, seraient efficaces et équitables pour combattre l'évitement fiscal. Nous y énonçons aussi plusieurs conclusions qui comprennent les points suivants:

1. On devrait formuler les dispositions relatives à l'évitement fiscal en des termes assez généraux pour que les tribunaux puissent interpréter les mots en se fondant sur la teneur du programme législatif, et les appliquer selon les circonstances propres à chaque cas. Toutefois, elles ne doivent pas être rédigées en termes si généraux qu'elles deviennent confuses.
2. On devrait écarter la présomption impérieuse d'après laquelle certaines personnes parentes ou alliées ne traitent pas réellement entre elles à distance dans le cas des rapports entre frères, soeurs, beaux-frères et belles-soeurs, avec preuve suffisante, mais on devrait la maintenir dans le cas des conjoints, des parents avec leurs enfants, et des sociétés régies par une même autorité.

3. On devrait apporter des redressements aux transactions entre personnes qui ne traitent pas à distance de façon qu'elles représentent la juste valeur marchande ou qu'elles la ramène à des proportions raisonnables. Ces redressements s'appliqueraient aux comptes d'impôt des deux parties intéressées et à toutes les fins de la législation fiscale. Toutefois, ces dispositions ne s'appliqueraient pas dans le cas des transactions considérées comme des réorganisations ou des transferts exempts d'impôt.
4. On ne devrait octroyer des pouvoirs discrétionnaires que dans les cas extrêmes et en général seulement comme mesure provisoire. Il faudrait supprimer toute disposition générale portant sur l'évitement fiscal, comme l'article 138 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les remarques ci-dessus constituent un bref exposé des changements les plus importants que nous recommanderons de faire subir au régime fiscal actuel. Les chapitres suivants contiennent l'énoncé détaillé des recommandations spécifiques que nous proposons.

#### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. L'assiette fiscale devrait être définie par la Loi et comprendre la valeur des gains nets de toutes catégories réalisés durant l'année.
2. Toutes les catégories de revenu présentement imposables devraient continuer d'être assujetties à l'impôt sous le régime que nous proposons, bien qu'il y ait lieu, dans certains cas, de modifier la façon de les imposer.

#### LES MONTANTS INCLUS DANS L'ASSIETTE FISCALE

3. On devrait imposer, comme tout autre revenu, les gains provenant de la disposition de biens. Toutefois, on devrait accorder une exemption cumulative n'excédant pas \$25,000 au cours de la vie du contribuable à l'égard des gains provenant de la vente de certaines propriétés résidentielles, y compris les fermes (exploitations agricoles).

4. L'assiette fiscale devrait s'étendre aux gains qui sont considérés actuellement comme gains de capital ou qui peuvent l'être dans des circonstances particulières, tels que le produit de la vente d'une entreprise, l'indemnisation pour la perte d'une charge ou d'un emploi, la remise de dettes, les primes de location, les primes et les escomptes afférents aux prêts, les sommes touchées à l'occasion de la rupture ou de la résiliation de contrats, le produit de polices d'assurance autres que les polices d'assurance-vie, les profits sur le change étranger, les paiements de dommages-intérêts, les subventions gouvernementales et le produit de l'expropriation d'une propriété.
5. A certaines exceptions près, les dons et les héritages devraient être assujettis à l'impôt comme le sont les autres catégories de revenu; mais les impôts actuels sur les dons et sur les héritages devraient être abolis.
6. L'assiette compréhensive de l'impôt devrait inclure les gains fortuits.
7. On ne devrait en principe exclure de l'assiette fiscale aucun montant autre que ceux qui ont déjà été mentionnés. Les gains et les pertes consécutifs au décès sur les polices canadiennes d'assurance-vie que réalise ou subit une unité d'imposition qui a versé les primes seraient au début exclus de l'assiette fiscale de cette unité, mais le produit net, après déduction des primes et du revenu de placement qui a déjà été imposé, devrait, à un stade ultérieur, faire partie de l'assiette fiscale.

#### LES MODES DE CALCUL DU REVENU

8. Nous recommandons que les principes suivants soient appliqués:
  - a) sous réserve de quelque rares exceptions, le revenu d'un emploi devrait être imposé lorsqu'il est reçu;

- b) le revenu d'une entreprise devrait être imposé annuellement d'après la comptabilité d'exercice, sauf dans le cas de revenus provenant de l'agriculture ou de l'exercice d'une profession par certains contribuables à faible revenu;
- c) les gains provenant de la disposition d'un bien devraient être imposés au moment où ils sont réalisés ou au moment où ils sont censés l'être;
- d) le revenu provenant de la possession d'un bien pourrait être imposé d'après l'un ou l'autre de ces modes, pourvu que des dispositions expresses exigent que certains gains soient imposés lorsqu'ils sont mis à part au profit du contribuable;
- e) les autres catégories de revenu devraient, en général, être assujetties à l'impôt lorsque le revenu est reçu.

#### L'APPLICATION DES MÉTHODES COMPTABLES

9. La Loi, sauf disposition contraire, devrait permettre, comme elle le fait à l'heure actuelle, de calculer les bénéfices tirés d'une entreprise ou d'un bien selon les méthodes comptables généralement reconnues; mais la Loi ne devrait se référer à aucune méthode comptable en particulier. Toutefois, on devrait, dans la détermination de ce revenu, recourir moins souvent à des règlements statutaires et s'en remettre davantage aux méthodes comptables.

#### L'ATTITUDE GÉNÉRALE A L'ÉGARD DES DÉDUCTIONS

10. En prenant pour acquis que tous les gains devraient être inclus dans l'assiette fiscale, il s'ensuit que l'on devrait permettre la déduction de toutes les dépenses raisonnablement encourues en vue de réaliser ces gains.

LES PRINCIPES GOUVERNANT LA  
DÉDUCTION DES DÉPENSES

11. La Loi devrait renfermer trois principes généraux touchant la déduction des dépenses.

Premier principe: on devrait pouvoir déduire les dépenses raisonnablement liées au gain ou à la production de revenu. Ce principe renferme des aspects tant positifs que négatifs. Selon ce principe, on interdirait la déduction

- a) des dépenses d'ordre personnel, et
- b) des dons.

On autoriserait ainsi la déduction des dépenses encourués avec la perspective raisonnable de réaliser un bénéfice ou encourues pour gagner le revenu.

Deuxième principe: on ne devrait déduire les dépenses que dans la mesure où elles sont raisonnables dans les circonstances. Ce principe porte avant tout sur le montant même de la dépense.

Troisième principe: pour donner plus de force aux principes précédents, on devrait interdire expressément la déduction des dépenses d'ordre personnel. La Loi, outre la mention de ces principes généraux, devrait interdire d'une manière spécifique certaines déductions, comme, par exemple, les frais de transport entre le domicile et le lieu de travail et les dépenses qui ont trait à la conservation ou à l'entretien de biens qui sont d'usage ou de consommation personnels.

LES DÉBOURSÉS DE CAPITAL ET LES  
DÉPENSES ENCOURUES POUR PRODUIRE  
UN REVENU EXEMPT D'IMPÔT

12. Il ne devrait y avoir aucune restriction sur la déduction des dépenses de capital, sauf en ce qui concerne leur échelonnement. Comme l'assiette fiscale compréhensive assujettirait à l'impôt presque toutes les catégories

de revenu, il n'y aurait pas lieu de prohiber la déduction des dépenses encourues en vue de réaliser un revenu exempt d'impôt.

LES DÉDUCTIONS EXPRESSÉMENT  
PRÉVUES PAR LA LOI

13. La plupart des dispositions expresses de la Loi concernant la déduction des dépenses devraient être abrogées, exception faite des frais qui ne sont pas encourus pour produire un gain net, notamment les pensions alimentaires et les allocations de subsistance, les dons de charité ainsi que les cotisations à des régimes enregistrés de revenu-retraite.

L'ÉCHELONNEMENT DES DÉDUCTIONS

14. La Loi devrait autoriser la déduction immédiate des dépenses, sauf dans des cas bien spécifiques. Ces exceptions porteraient sur les dépenses encourues à l'acquisition
- a) de stocks;
  - b) d'éléments d'actif à long terme, mentionnés expressément dans les annexes portant sur les allocations à l'égard du coût en capital;
  - c) de valeurs mobilières, de terrains, d'achalandage acquis, de marques de commerce, et d'autres biens dont la durée est indéfinie; on pourrait déduire ces frais lors de la disposition de l'actif ou sur production de la preuve de leur perte de valeur.
15. La Loi devrait permettre l'évaluation des stocks suivant les méthodes comptables reconnues, sauf que l'on devrait astreindre à certaines restrictions spécifiques l'usage de la méthode d'évaluation par épuisement successif: procédé du dernier entré, premier sorti (LIFO).
16. Aucune interdiction générale n'est nécessaire pour ce qui est de la déduction des sommes transférées à des réserves.

17. Il y aurait lieu d'autoriser, dans certains cas par des dispositions expresses de la Loi, toutes les déductions raisonnables à l'égard des provisions pour mauvaises créances.

#### LES PERTES EN GÉNÉRAL

18. Le contribuable devrait pouvoir déduire dans le calcul de son revenu aux fins de l'impôt toutes les pertes qu'il a encourues; à cet égard, il devrait exister des normes généreuses touchant leur report.

#### LES PERTES IMPUTABLES A LA POSSESSION DE BIENS

19. Les pertes imputables à la possession d'un bien autre qu'un bien détenu pour usage personnel, devraient être:
- a) reportées au revenu d'exploitation provenant de ce même bien au cours des années subséquentes, et cela, sans limite de temps; ou
  - b) réduites dans la mesure de la somme de certains frais afférents à ce bien, lesquels seraient ajoutés à son prix coûtant.

#### LES PERTES SUR DISPOSITION DE BIENS

20. Le contribuable ne devrait pas déduire les pertes subies lors de la disposition d'un bien détenu pour usage personnel d'une autre catégorie de revenu. Toutefois, on devrait déduire la plupart de ces pertes (à l'exception des pertes encourues lors de la disposition de certaines propriétés résidentielles, dont nous recommandons l'exclusion du revenu) des gains réalisés sur la disposition d'autres biens de la même catégorie soit au cours de l'année de la perte, soit au cours des deux années précédentes ou des six années subséquentes.
21. Le contribuable devrait déduire les pertes subies lors de la disposition d'autres biens des revenus de toutes catégories gagnés au cours de l'année de la perte. On devrait permettre de les reporter deux années en arrière et sans limite de temps pour les années subséquentes, et de les déduire de n'importe quelle catégorie de revenu.

## LES PERTES COMMERCIALES

22. La Loi devrait appliquer aux pertes commerciales un traitement fiscal analogue à celui que nous proposons pour les pertes encourues sur la disposition de biens qui ne sont pas détenus pour usage personnel. On devrait toutefois imposer certaines restrictions afin d'empêcher la déduction de frais personnels. La Loi ne devrait pas autoriser une entreprise qui subit des pertes continues à déduire ces pertes des revenus venant d'autres sources. Ainsi, si une entreprise subissait des pertes pendant trois années sur cinq, le contribuable ne pourrait à l'avenir soustraire ces pertes que du revenu provenant de cette même entreprise, jusqu'au moment où les revenus provenant de cette entreprise dépasseront toutes les pertes déduites auparavant, y compris les pertes déduites des revenus provenant d'autres sources. Les pertes des trois premières années seraient déductibles de la totalité du revenu.

## LES CATÉGORIES DE CONTRIBUABLES

23. La Loi devrait considérer les unités familiales et les contribuables sans personne à charge comme unités contributives. Les membres d'une même famille pourraient, sous certaines réserves, choisir d'acquitter l'impôt comme des unités distinctes de l'unité familiale.
24. On ne devrait pas modifier les normes d'imposition afférentes aux entreprises individuelles, aux sociétés en nom collectif et aux syndicats.
25. Les intermédiaires, tels que les sociétés, les sociétés de fiducie et les sociétés mutuelles, devraient être imposables, mais un dégrèvement égal à l'impôt qu'ils auront acquitté devrait être accordé à leurs actionnaires, bénéficiaires ou membres résidant au Canada, au moment de la distribution ou de l'attribution de leur revenu aux ayants droit.

## LA RÉSIDENCE

26. On devrait maintenir la distinction fiscale actuelle entre les résidents et les non-résidents.

## LE CALCUL DE L'IMPÔT

27. On devrait remplacer le régime actuel de déductions relatives à l'état civil et aux personnes à charge par un système de dégrèvements fiscaux. La Loi devrait également attribuer des dégrèvements aux mères qui travaillent ainsi qu'à l'égard de certains frais d'études post-secondaires.
28. On devrait autoriser le contribuable à déduire de son revenu ses frais médicaux qui excèdent une certaine limite, et ses dons aux oeuvres de bienfaisance, sous certaines réserves.
29. La Loi devrait prévoir deux échelles de taux personnels: l'une pour les familles et l'autre pour les individus.
30. On devrait accorder au bénéficiaire d'une distribution ou d'une attribution de revenu un dégrèvement égal à sa part des impôts acquittés par les intermédiaires. En conséquence, on devrait abolir le dégrèvement accordé pour les dividendes ainsi que l'échelle actuelle à deux paliers de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés serait de 50 p. 100 et correspondrait au taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu des particuliers. On devrait toutefois accorder certaines concessions aux petites entreprises qui débutent.
31. On ne devrait permettre la déduction des impôts sur les opérations minières et forestières qu'à titre de dépenses pour calculer le revenu.
32. On devrait accorder des dégrèvements pour les impôts étrangers dans la plupart des cas.

## L'ÉVITEMENT FISCAL

33. On devrait formuler les dispositions relatives à l'évitement fiscal en des termes généraux, mais elles ne devraient toutefois pas être générales au point de n'avoir plus de signification précise.
34. La présomption impérieuse d'après laquelle certaines personnes liées entre elles ne traitent pas réellement à distance devrait demeurer ir-réfutable lorsqu'il s'agit de transactions effectuées entre conjoints, entre parents et enfants, et entre des sociétés soumises à une même direction. Le contribuable devrait toutefois pouvoir réfuter cette présomption dans les cas de transactions entre frères, soeurs, beaux-frères et belles-soeurs.
35. Le fisc devrait reviser les transactions entre personnes qui ne traitent pas à distance de façon qu'elles reflètent la juste valeur marchande ou en ramener la valeur à de justes proportions pour les deux parties en cause, sauf dans le cas des transactions considérées comme étant des réorganisations ou des transferts exempts d'impôt.
36. La Loi ne devrait octroyer des pouvoirs discrétionnaires que dans les cas extrêmes et en général seulement comme mesure provisoire. Il faudrait supprimer toute disposition générale portant sur l'évitement fiscal, comme l'article 138 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

## NOTES

- 1/ Article 2.
- 2/ Article 3.
- 3/ Article 4.
- 4/ Les tribunaux ont eu recours à diverses expressions en ce qui touche les méthodes et les normes de la comptabilité et du commerce. Cependant, pour plus de commodité, nous emploierons, dans ce Rapport, le terme "méthodes reconnues de comptabilité" en lui attribuant une acception générale qui englobe les normes dont ces méthodes s'inspirent.
- 5/ Un arrêt qui fait jurisprudence, précise que les méthodes de comptabilité ne permettent pas nécessairement d'établir le revenu aux fins de l'impôt. Il s'agit de la cause du M.R.N. v. L'Anaconda American Brass Ltd., [1956] A.C. 85. Le comité judiciaire du Conseil privé a alors refusé de reconnaître, aux fins de l'impôt, la méthode de l'épuisement successif dite procédé du dernier entré, premier sorti (LIFO).
- 6/ Article 5.
- 7/ On peut citer en exemple les dividendes, les prestations de retraite, les intérêts, les pensions alimentaires et les allocations de subsistance dans certains cas, les bénéfices assimilables à un revenu et provenant de successions ou de fiducies et les sommes découlant de l'usage ou du rendement d'un bien. Ces exemples sont tirés de l'article 6 de la Loi.
- 8/ Voir par exemple, les articles 6(1)p), 19A, 25, 85B, 85D et 85E.
- 9/ Article 10.
- 10/ Ce dernier article est l'article 3, qui assimilait au revenu divers gains "et aussi les profits ou gains annuels dérivés de toute autre source".

- 11/ Voir l'article 6(1)a)(v), et la définition de "allocation de retraite" à l'article 139(1)aj).
- 12/ Au chapitre 18 nous traitons de la remise de dettes.
- 13/ Jusqu'à il y a quelques années, le tribunal de dernière instance, dans les causes canadiennes, était le Comité judiciaire du Conseil privé au Royaume-Uni; ses décisions faisaient jurisprudence ici.
- 14/ Cas VI de l'Annexe D.
- 15/ Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, Final Report, Cmd. 9474, London: H.M.S.O., 1955, alinéas 30 et 31.
- 16/ Harvard Law School, International Program in Taxation, Taxation in the United States, World Tax Series, Boston: Little, Brown and Company, 1963, p. 367.
- 17/ Article 10. De plus, d'après l'article 62(1)a), le revenu imposable de certains employés de gouvernements étrangers en fonction au Canada est exempt d'impôt, compte tenu de certaines conditions.
- 18/ Voir article 5.
- 19/ On trouvera à l'article 6 les exemples spécifiques fournis et plusieurs autres.
- 20/ Article 6(1)b).
- 21/ Au chapitre 22, nous traiterons des ventes à tempérament. Dans une partie du chapitre 25, relatif à l'industrie de la construction, nous étudierons certains aspects de la détermination du profit dans cette industrie.
- 22/ Article 85F.
- 23/ Article 4.

- 24/ Article 12(1)e).
- 25/ Article 11(1)e) et f).
- 26/ Article 85B.
- 27/ Article 5(1), mais voir aussi l'article 5(2).
- 28/ Article 4.
- 29/ Article 12(1)a).
- 30/ Article 6(1)a).
- 31/ Voir, par exemple, Royal Trust Company v. M.R.N., 57 DTC 1055.
- 32/ Steer v. M.R.N., [1965] R.C. de l'E. 458, cause actuellement en appel devant la Cour suprême du Canada.
- 33/ Article 12(1)b).
- 34/ L'article 11(1)a) et divers règlements. Il est question, plus loin dans le présent chapitre, des allocations du coût en capital; nous en traitons également au chapitre 22.
- 35/ Article 12(1)c); l'expression "revenu exempté" est définie à l'article 139(1)o).
- 36/ Voir l'article 28 et la définition du "revenu exempté" à l'article 139(1)o).
- 37/ Voir l'article 12(1)h); l'article 139(1)ae) donne un sens large à l'expression "frais personnels ou frais de subsistance".
- 38/ Article 12(2).
- 39/ Article 137(1).
- 40/ Voir les articles 12(1)a), b) et h) précités.

- 41/ Article 12(2).
- 42/ Article 12(1)h).
- 43/ Article 12(1)b).
- 44/ Article 12(1)c).
- 45/ Comme certaines de celles que prévoit l'article 11.
- 46/ Article 13.
- 47/ Article 27(1)e).
- 48/ Voir l'article 139(1a) de la Loi et nos commentaires au chapitre 22.
- 49/ Article 13.
- 50/ L'article 139(1)p) donne une définition de l'agriculture.
- 51/ Article 6(1)c).
- 52/ Article 63.
- 53/ Article 2.
- 54/ Les articles 26 à 31A énumèrent les déductions autorisées dans le calcul du revenu imposable.
- 55/ Voir l'article 32 qu'il faut mettre en regard de l'article 33(4).  
L'article 32 prévoit une surtaxe de 4 p. 100 à l'égard du revenu de placement provenant de sources extérieures au Canada; nous recommandons au chapitre 15 l'abolition de cette surtaxe. En plus de l'échelle régulière d'imposition, on prélève un impôt de 4 p. 100 du revenu imposable, jusqu'à concurrence de \$120, aux termes de la Loi sur la sécurité de la vieillesse; nous recommandons aussi au chapitre 18 de supprimer les impôts distincts perçus aux termes de cette loi et de les inclure dans les taux ordinaires.

56/ L'article 39 fixe un taux d'imposition de 18 p. 100 sur la première tranche de \$35,000 du revenu imposable et de 47 p. 100 sur l'excédent. Un impôt supplémentaire de 3 p. 100 du revenu imposable est prélevé aux termes de la Loi sur la sécurité de la vieillesse; nous recommandons au chapitre 18 de supprimer les impôts distincts perçus aux termes de cette loi et de les inclure dans les taux ordinaires.

57/ Article 33.

58/ Article 40.

59/ Article 38.

60/ Article 41.

61/ Article 41A et article 700 des Règlements.

62/ Article 11(1)p) et article 701 des Règlements.

## CHAPITRE 10

### L'UNITÉ D'IMPOSITION

Depuis que l'impôt fédéral sur le revenu existe au Canada, l'individu a toujours constitué l'unité d'imposition. Nous entendons par là que l'assujettissement à l'impôt frappe sans distinction toute personne touchant un revenu, qu'elle soit mariée ou célibataire, que ce soit un enfant ou toute personne ayant un autre état civil, et le calcul de l'impôt se fait surtout d'après le montant du revenu gagné par cet individu. Aucune disposition générale ne concerne le groupement des revenus des membres d'une unité sociale ou économique, telle que la famille. Le fisc permet, toutefois, de redresser certaines des déductions générales dans le cas des personnes légalement à charge qui touchent des revenus. C'est dans ce cas que le régime actuel reconnaît le mieux le fait que les revenus de personnes étroitement liées peuvent avoir une certaine corrélation. Ainsi, on soustrait de la déduction de \$1,000 accordé à l'homme qui assure la subsistance de son épouse, tout ce qu'elle gagne en sus de \$250, et la déduction devient nulle lorsque le revenu de l'épouse atteint \$1,250. Lorsqu'un enfant touche un revenu de plus de \$950, sauf dans le cas du salaire d'une infirmière stagiaire, on ne peut pas considérer cet enfant comme une personne à charge, même si on accorde la déduction intégrale lorsque son revenu est inférieur à ce montant. Néanmoins, ces dispositions n'outrepassent aucunement le principe selon lequel l'individu constitue l'unité d'imposition aux termes du régime canadien de l'impôt sur le revenu personnel.

De graves problèmes relatifs à l'équité et à l'application de la loi découlent du fait que l'individu constitue l'unité d'imposition.

### L'ÉQUITÉ ET LE RÉGIME ACTUEL

Comme nous l'avons dit, en toute équité, à revenu égal, l'individu devrait payer plus d'impôt que deux conjoints, parce que ces derniers

sont sujets à des dépenses incompressibles plus élevées que celles de l'individu. Toutefois, même si la vie à deux coûte plus cher, il reste qu'on peut réaliser des économies quand on partage le gîte et le couvert. Pour tenir compte de cette réduction de l'ensemble des dépenses incompressibles après le mariage, nous pensons que, dans le cas des contribuables à revenus élevés et moyens, l'impôt des conjoints devrait être supérieur à la somme de celui de deux individus gagnant chacun la moitié du revenu du couple.

Or, le régime actuel élude cet aspect de la question. Il est évident, qu'à revenu égal, les conjoints paient moins d'impôts que l'individu, mais, quand le mari et la femme touchent des revenus égaux, l'impôt sur le revenu des conjoints est le même que celui de deux individus célibataires touchant le même revenu. Nous croyons qu'il est peu équitable de ne pas prélever des impôts plus lourds des conjoints car, c'est ne faire aucun cas des économies de la vie en commun.

Les impôts payés par les conjoints, sous le régime actuel, varient selon la proportion du revenu reçue par chaque conjoint. Cet impôt est moins élevé quand le mari et l'épouse ont un revenu égal; il atteint son maximum si le mari ou la femme gagne le revenu global. Cette manière de faire donne des résultats ridicules. Examinons le cas de deux couples sans aucune personne à leur charge, chacun touchant un revenu annuel de \$8,000. D'après le régime actuel (1965), si tout le revenu des conjoints est gagné par le mari, l'impôt fédéral (sans tenir compte de l'impôt de la sécurité de la vieillesse et après l'exemption normale) serait de \$976.60; si, dans le cas des deux autres conjoints, le mari et l'épouse ont gagné chacun \$4,000 l'impôt fédéral total de ces conjoints serait de \$765.70. Nous ne voyons absolument aucun motif pour justifier cet écart d'environ \$200 1/, surtout si tout le revenu provient de biens et si aucun des conjoints n'a d'emploi.

La situation se complique dès que l'on compare des conjoints sans aucun revenu d'emploi, avec un seul revenu d'emploi, ou avec deux revenus d'emploi (aux fins de cette étude, nous laissons de côté les personnes à charge). On peut soutenir que si deux ménages gagnent le même revenu, le ménage qui compte un seul revenu provenant d'un emploi devrait payer des impôts plus élevés que le couple qui en compte deux, puisque le premier ménage devrait être imposé sur un revenu imputé à la ménagère. On ne saurait écarter à la légère cette justification de l'une des caractéristiques du régime actuel. Comme nous l'avons noté au chapitre 8 on devrait, en principe, inclure dans l'assiette fiscale le revenu imputé. Mais, comme nous l'avons dit aussi, on rencontre des difficultés d'évaluation insurmontables. De l'aveu général, on pourrait avoir recours à des rectifications arbitraires, mais nous ne pouvons pas trouver de justification à l'imposition du revenu imputé de la ménagère sans imposer aussi les autres formes de revenu imputé. Il n'y a, à notre avis, aucune méthode, fût-elle arbitraire, qui permette d'imposer, dans ces circonstances, le revenu imputé; l'individu sans revenu d'emploi peut être soit à la retraite, soit incapable de trouver un emploi, soit inapte au travail, ou tout bonnement paresseux. Si on ne peut imposer le revenu imputé sans même un minimum d'uniformité, nous ne pensons pas qu'il faille l'imposer arbitrairement quand c'est commode de le faire, et n'en pas tenir compte quand surgissent des difficultés. Par conséquent, nous rejetons l'idée qu'il y ait un écart entre les montants d'impôt à payer par deux ménages gagnant un même revenu global comme moyen de justifier l'imposition du revenu imputé de maris ou de femmes qui ne travaillent pas à l'extérieur du foyer.

En vertu du régime actuel, lorsque les conjoints ont des enfants, la seule chose qui vienne alléger le fardeau fiscal des parents est la déduction accordée pour chaque enfant à charge, à moins que cet enfant ne gagne un revenu qui excède \$950 ou ne soit une infirmière stagiaire. Si un enfant à charge touche un revenu inférieur à \$950, ce revenu peut servir à défrayer certaines dépenses qui autrement auraient du être encourues

par les parents. Ce revenu est exempt d'impôt. Si un enfant mineur, membre d'une famille, touche un revenu imposable, disponible pour défrayer les parents, ce revenu est assujéti au taux d'impôt progressif applicable au revenu de l'enfant. Ce taux d'impôt serait, normalement, beaucoup plus bas que celui qu'il aurait fallu utiliser si on avait considéré le revenu de l'enfant comme étant un revenu supplémentaire des parents. Ainsi, sous le régime actuel, le revenu des enfants qui accroît la faculté contributive de la famille est soit exempt d'impôt, soit imposé à des taux relativement bas.

On rencontre d'autres anomalies qui touchent l'imposition des dons et celle des biens transmis par décès. Étant données les généreuses exemptions annuelles accordées à l'égard de l'impôt sur les dons, on peut répartir les transferts de biens sur un certain nombre d'années, de façon à esquiver l'imposition des dons et d'éviter ou de réduire l'impôt sur les biens transmis par décès. Par contre, si on n'utilise pas cette manière de procéder, et si on a accumulé des biens d'une valeur considérable, ces biens pourront éventuellement être assujéti à un lourd impôt sur les biens transmis par décès, qui s'applique de la même façon, sans égard au fait que les biens soient transmis, ou non, à des membres de la famille du donateur. Supposons que la famille A et la famille B ont chacune accumulé une somme de \$200,000. Dans chacun des cas, le mari et la femme ont probablement contribué à gagner et à épargner ce montant, d'une manière ou d'une autre. Dans le cas de la famille A, il se peut que le mari possède tous les biens. Dans celui de la famille B, il se peut que chacun des époux en possède la moitié (soit par suite d'un programme de donations, ou autrement). Si chacun des maris devait décéder avant son épouse, l'impôt sur les biens transmis par décès serait beaucoup plus considérable au décès du mari de la famille A qu'à celui du mari de la famille B. Si chacune des épouses devait décéder la première en laissant ses biens à son mari, l'impôt sur les biens transmis par décès serait plus considérable dans le cas de la famille B que dans celui de la famille A. Une troisième famille, la

famille C, pourrait éviter l'impôt sur les biens transmis par le décès des deux conjoints, en accumulant une partie de leurs biens en fiducie au bénéfice de leurs enfants. Si dans la famille A, le mari faisait de son vivant, un don substantiel à sa femme ou à ses enfants, il pourrait être frappé d'un impôt sur les dons, lequel aurait été évité par les familles B et C. Alors que pour la plupart des familles, le gain et l'épargne du revenu résultent de la collaboration de tous les membres, les impôts qui découlent des transferts de biens entre les membres des familles peuvent varier de beaucoup, d'après le système actuel, selon les dispositions prises par les parties relativement au droit de propriété des biens, selon les programmes de donations adoptés, et selon le fait que l'un ou l'autre des conjoints décède le premier.

#### DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA LOI SOUS LE RÉGIME ACTUEL

Le régime actuel, axé sur l'imposition du revenu des individus, a eu pour résultat d'augmenter leur fardeau fiscal, tout en leur offrant les moyens d'éviter cet inconvénient. Sans des dispositions statutaires spéciales, rien n'empêcherait le contribuable dont le revenu provient de loyers ou de placements de céder à son épouse certains de ses biens produisant un revenu et de réduire ainsi le montant des impôts. Depuis la création d'un impôt sur le revenu au Canada, on a prévu la possibilité de recourir à ce genre de fractionnement du revenu, et le premier texte de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu de 1917 prévoyait que le revenu provenant de biens transférés par une personne à son conjoint ou à un membre de sa famille serait censé être celui du cédant, et non celui du cessionnaire, à moins que le Ministre ne soit satisfait que la cession n'avait pas pour but d'éviter l'impôt 2/.

Avec le temps, une pression constante, causée par la hausse des taux de l'impôt et par la difficulté au point de vue administratif de distinguer entre les transactions effectuées de bonne foi et celles qui sont effectuées dans le but d'éviter l'impôt, a eu pour résultat d'élargir progressivement

la portée de la disposition initiale. Présentement, les dispositions de la loi englobent non seulement les transferts entre conjoints, mais aussi ceux qui sont effectués par toute personne à des individus âgés de moins de 19 ans 3/, ainsi que certains transferts en fiducie 4/; elles n'admettent pas la déduction d'un salaire versé par une personne à son conjoint dans une co-propriété ou une société en nom collectif 5/; elles accordent au Ministre le pouvoir discrétionnaire d'attribuer à l'un des conjoints le revenu d'une société en nom collectif entre un mari et sa femme 6/.

Plusieurs des personnes que nous avons entendues ont vivement critiqué ces dispositions, qu'elles trouvent illogiques et injustes à l'égard des contribuables entre eux, et trop rigides et restrictives à l'égard des relations entre conjoints. Voici quelques exemples des anomalies qui peuvent se présenter.

Aux termes de l'article 21(1) de la Loi, lorsqu'une personne transfère des biens à son conjoint, le revenu provenant de ces biens, ou des biens qui leur sont substitués, est présumé être le revenu du cédant; de même, aux termes de l'article 22(1), le revenu provenant de tout bien transféré à une personne âgée de moins de 19 ans est présumé être le revenu du cédant. Toutefois, les tribunaux ont décidé qu'un prêt ne constitue pas un transfert de biens. En conséquence, lorsqu'un mari fournit de l'argent pour l'acquisition, au profit de son épouse, d'une participation dans une société, et que cette somme consiste en un remboursement de prêt fait antérieurement par l'épouse, l'article 21(1) ne s'applique pas; le remboursement n'est pas un transfert de biens, et de toute façon, le revenu qu'on en retire ne provient pas d'un bien, mais d'une entreprise 7/. Et lorsqu'un père de famille consent un prêt à des fiduciaires, dont le montant est affecté à l'achat d'un immeuble qui sera détenu en fiducie au nom des enfants mineurs du prêteur, on a décidé que les loyers de l'immeuble en question ne constituaient pas un revenu du père 8/. Par

contre, on a jugé que la vente d'un bien à un conjoint en contrepartie de son billet à ordre constituait un transfert de propriété tombant sous le coup de l'article 21(1) 9/.

Lorsqu'un mari est l'employeur de son épouse, il lui est interdit, aux termes de l'article 21(2), de déduire de son revenu la rémunération qu'il lui verse pour les services qu'elle rend à son entreprise; par contre, si l'entreprise est constituée en société par actions, celle-ci, étant une entité distincte de ses actionnaires, peut déduire un traitement raisonnable versé à l'épouse de l'actionnaire majoritaire en rémunération de ses services à l'entreprise.

Nous concluons que le régime actuel manque de la plus fondamentale équité si l'on compare des familles à parité de situation, et que les tentatives pour empêcher les abus ont donné libre cours à des anomalies sérieuses et encouragent le rigorisme. La plupart de ces conséquences découlent du concept selon lequel chaque individu constitue une unité d'imposition distincte. Le fait de taxer l'individu, sans presque tenir compte des liens économiques et financiers, inévitablement très serrés, qui le rattachent aux autres membres de l'unité sociale fondamentale dont il est ordinairement un membre, la famille, constitue, à notre avis, un autre exemple frappant de l'absence d'une structure logique et rationnelle dans le régime fiscal actuel. Pour donner suite à notre principe général à l'effet qu'il faudrait élargir et uniformiser nos concepts au sujet de la fiscalité afin de parvenir à l'équité, nous recommandons de traiter la famille comme une unité d'imposition et de l'imposer selon une échelle de taux particulière aux unités familiales. On continuera de traiter comme des unités d'imposition distinctes les individus qui ne sont pas membres d'une unité familiale et on les imposera selon une échelle de taux propre aux particuliers.

## LA FAMILLE COMME UNITÉ D'IMPOSITION

Nous considérons que la famille se compose du mari, de l'épouse et des enfants à charge, s'il y en a. L'imposition de la famille en tant qu'unité entraînerait comme principale conséquence l'unification des revenus des membres de la famille et l'application de déductions et de taux d'impôt appropriés à ce revenu global. Il en découlerait cependant plusieurs autres conséquences que nous examinerons au cours de ce chapitre. Plusieurs de celles-ci ont une certaine importance en ce qui concerne l'unification des revenus et, dans certains cas, elles se traduiraient par des réductions ou des augmentations appréciables d'impôt par rapport à la situation actuelle.

Tout d'abord, il nous incombe de motiver clairement notre choix de la famille comme unité de base pour l'imposition. Dans un sens, nous venons de le faire en soulignant les imperfections d'un régime qui frappe les membres d'une même famille en tant qu'unités d'imposition individuelles, laissant ainsi entendre que le seul remède à ces imperfections serait d'imposer le revenu global de la famille. Toutefois, il existe des arguments plus probants. Nous sommes convaincus que la famille constitue aujourd'hui, comme elle l'a été depuis bien des siècles, la cellule économique fondamentale de la société. S'il est vrai que les mariages contractés pour des raisons purement pécuniaires sont peu nombreux, il n'en reste pas moins que, aussitôt le mariage contracté, l'intérêt porte avant tout sur la régularité du revenu et sur la situation financière de la famille, et non pas sur le revenu et la situation financière de ses membres pris individuellement. Ainsi, les conjoints adoptent eux-mêmes dès le début, le concept économique de la famille comme unité de revenu. Dans notre société occidentale, il arrive souvent que, grâce à un emploi, l'apport financier de l'épouse au revenu familial soit considérable. A plus forte raison peut-on affirmer que c'est en tant qu'unité financière que le nouveau foyer encourt ses dépenses. Normalement, dans le budget familial on répartit

le revenu entre les dépenses ordinaires et les dépenses importantes et, surtout pour ces dernières, les conjoints prennent ensemble les décisions. Ces décisions influent indirectement sur l'épargne familiale et sur les dispositions prises en vue de la retraite, bien qu'il arrive souvent que ces précautions soient prises par contrat au moyen d'assurances ou de régimes de retraite et, dans ces deux cas, la famille, et non l'individu directement en cause, est la principale intéressée.

Lorsque des enfants viennent agrandir la famille, elle doit, en tant qu'unité, prendre d'autres décisions importantes d'ordre économique et financier. Des questions, comme le niveau d'instruction, le moment de l'entrée dans le monde du travail, et, souvent, le choix d'une carrière, sont tranchées au sein du foyer, bien que cette affirmation puisse souffrir de nombreuses exceptions. Quelquefois, le revenu d'un enfant vient s'ajouter à celui de la famille et, même s'il ne s'y ajoute pas directement, le fait que l'enfant a un revenu peut influencer sur les principales décisions financières de la famille. Sans aucun doute, dès que l'enfant est en mesure de subvenir à ses besoins, la famille s'attend habituellement à ne plus avoir à assumer d'autres dépenses pour son compte. Le revenu des enfants influe beaucoup sur le revenu de la famille même si, dans bien des cas, l'effet est indirect.

Lorsque les enfants se marient, un nouveau cycle commence qui influera sur la situation financière de la première et de la nouvelle unité familiale. L'ancienne unité familiale continue à exister dans la personne des parents, et sa situation financière est d'ordinaire nettement différente de celle de la nouvelle unité. Si la première famille a acquis des biens au cours de son existence, il faut qu'elle prévoie la façon d'en disposer pendant la retraite ou au moment du décès. Là encore, les considérations principales ne sont pas celles qui visent l'individu, mais plutôt celles qui visent la famille prise comme un tout, et notamment les moyens de subsistance éventuels du conjoint survivant. De plus, la perspective de la

dissolution de l'unité familiale après le décès des conjoints est habituellement prévue, et l'on prend les mesures nécessaires à la disposition des biens qui resteront à ce moment.

Nous voulons souligner que la description qui précède n'a pas pour objet de présenter un tableau idyllique de la vie familiale au Canada. Le but de notre Rapport n'est pas de traiter des grandes questions sociologiques, mais bien de la fiscalité. Nous avons cependant la ferme conviction que, dans notre société moderne, la famille constitue encore la première unité économique et financière. Nous proposons donc que ce fait soit reflété dans notre régime fiscal et que la famille soit adoptée comme unité de base aux fins de l'impôt sur le revenu. Comme nous l'avons déjà dit, l'individu qui ne fait pas partie d'une famille devrait continuer d'être une unité d'imposition distincte tout comme il l'est aujourd'hui.

Il existe de nombreuses applications du principe de l'unification des revenus dans le régime fiscal de presque tous les grands pays du monde, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni et presque tous les pays d'Europe. Le Canada se singularise en s'en tenant à l'individu, comme base d'imposition. Le concept de l'unification, assez simple en soi, prend une dimension nouvelle à la lumière de nos recommandations en faveur d'une nouvelle assiette compréhensive de l'impôt, selon lesquelles le "revenu" comprendrait presque tous les dons faits entre vifs ou laissés en héritage, les gains réalisés lors de la disposition de biens: ces gains seraient présumés être réalisés au décès du contribuable ou du conjoint survivant d'une unité familiale, ou seraient censés être réalisés au moment où le contribuable cesse de résider au Canada. Comme nous l'avons dit, par suite de l'adoption de la famille comme l'une des unités fondamentales pour l'imposition du revenu, on n'assujettirait pas à l'impôt les transferts de biens à l'intérieur de l'unité familiale. Ce n'est pas qu'on exempterait de l'impôt les transferts entre mari et femme, ou entre les parents et leurs enfants mineurs; c'est simplement que ces transferts échapperaient

à la portée du régime fiscal. De même, pour ce qui est de la réalisation des gains provenant de la plus-value des biens, puisque seuls les transferts de biens entre unités familiales devraient avoir des conséquences du point de vue de l'impôt, nous recommandons plus loin qu'il ne soit censé y avoir aucune réalisation lors des transferts de biens entre les membres d'une même unité familiale. Les dons ou les legs d'un membre à un autre d'une même unité familiale ne donneraient lieu à aucun impôt sur les plus-values non réalisées de ces biens. Seuls les revenus reçus par l'unité familiale et les transferts de biens entre des unités familiales auraient ordinairement une incidence fiscale.

Afin de dissiper tout malentendu, il est bon de noter que nos propositions n'entraînent aucune modification du droit de propriété que détiennent les membres de l'unité familiale sur leurs biens, ni des droits de chacun à son propre revenu; nos propositions s'attachent seulement à la façon de traiter le revenu aux fins d'impôt.

Nous étudierons séparément deux sortes d'unités familiales: l'une composée uniquement des conjoints, et l'autre comptant les conjoints et des enfants à charge. Plus loin dans ce chapitre, nous recommandons l'inclusion du revenu des enfants à charge dans celui de l'unité familiale; mais afin de présenter clairement notre exposé, il est préférable d'aborder en premier lieu le cas de l'unité familiale sans personne à charge.

#### UNITÉ FAMILIALE COMPOSÉE DES CONJOINTS SEULEMENT

On exigerait des conjoints 10/ résidant au Canada qu'ils utilisent l'échelle des taux de l'unité familiale pour calculer leurs impôts à payer. Normalement, les conjoints unifieraient leurs revenus, et l'impôt sur ce montant global serait calculé selon l'échelle des taux de l'unité familiale. Cependant, les conjoints qui ne désirent pas se révéler leur revenu l'un à l'autre auraient le choix 11/ de faire des déclarations séparées en calculant l'impôt comme suit: chaque conjoint multiplierait son revenu

par deux; l'impôt sur ce revenu doublé serait calculé selon la table de taux de l'unité familiale; le montant d'impôt à payer par le conjoint serait la moitié de l'impôt ainsi calculé. L'impôt à payer par la famille serait alors un peu plus élevé que si les conjoints avaient groupé leurs revenus.

#### Début d'une unité familiale

Une nouvelle unité contributive familiale serait créée au début de l'année fiscale au cours de laquelle deux personnes résidant au pays se marient. Par la suite, le mari et la femme (à moins qu'ils ne choisissent de faire des déclarations séparées) devraient unifier leurs revenus et calculer leur impôt à payer conjointement d'après l'échelle des taux de l'unité familiale. Les biens détenus soit par le mari, soit par la femme au moment du mariage ne seraient pas inclus dans le revenu de la nouvelle unité familiale. Au chapitre 17, nous recommandons que chaque individu ait droit à une exemption cumulative d'une valeur totale de \$5,000 applicable aux dons effectués par un contribuable au cours de sa vie. Au moment du mariage, la famille pourrait utiliser la partie inutilisée de l'exemption de chacun des époux. Ainsi, si le mari et la femme en se mariant ont tous deux perdu leur statut de personnes à charge, le couple bénéficierait alors d'une exemption de \$10,000 à l'égard des dons. Cette exemption serait valable une fois au cours de la vie. De même, si le mari et la femme disposent de dégrèvements d'impôt pour frais d'instruction supérieure qui n'ont pas été utilisés (tel que nous l'avons mentionné au chapitre 12), ces dégrèvements seraient reportés et serviraient à réduire le fardeau fiscal de la famille.

Afin d'empêcher les contribuables d'étaler leur revenu gagné avant le mariage, lorsque les taux d'une unité d'imposition différente s'appliquaient, avec le revenu gagné après le mariage, il serait nécessaire d'exiger que les revenus réalisés au cours des années antérieures à la fondation d'une unité familiale ne puissent être comptés avec ceux qui ont

été réalisés au cours des années qui la suivent, aux fins du calcul de l'étalement périodique du revenu. Cependant, les contribuables désireux de faire des dépôts dans un compte de répartition du revenu 12/, tout en faisant une déclaration individuelle, ne seraient pas tenus de les ajouter à leur revenu gagné avant le mariage puisqu'à notre avis les dépôts, faits à un compte de répartitions du revenu, réduisent en fait la puissance économique et devraient être imposés, au moment où ils s'ajoutent au revenu, quels que soient les changements survenus dans l'unité d'imposition du déposant.

#### Unification des revenus.

Toutes choses étant égales d'ailleurs, la somme de l'assiette fiscale du mari et de celle de l'épouse, qui font des déclarations séparées, serait égale à celle des conjoints qui font une déclaration unique. Les transferts de biens entre conjoints ne seraient ajoutés à l'assiette fiscale ni dans un cas, ni dans l'autre, et ces transferts ne seraient pas censés donner lieu à la réalisation de la plus-value des biens transférés entre les époux 13/. A tous les autres égards, l'assiette (ou les assiettes) fiscale des conjoints serait déterminée comme s'il s'agissait d'une personne seule. Les revenus reçus par les conjoints de sources extérieures à l'unité familiale seraient inclus dans leur assiette fiscale unifiée ou séparée; les gains provenant de la disposition de biens, autres que les transferts entre conjoints, seraient inclus dans leur assiette fiscale unifiée ou séparée.

#### Conjoints sans enfant dont le mariage dure moins de cinq ans

La seule réserve que nous formulons à l'endroit des transferts de biens entre époux, en est une qui, à notre avis, s'impose, si l'on veut réduire l'évitement fiscal résultant de mariages simulés. Nous recommandons que, sauf une exception, les biens ne puissent être transférés sans impôt d'un conjoint à l'autre que lorsque le mariage aura duré cinq ans,

ou qu'après la naissance d'un enfant de ces conjoints, selon ce qui se produit en premier. L'exception serait que l'un des conjoints pourrait effectuer des transferts exempts d'impôt à l'autre conjoint pendant cette période de temps pourvu que ces transferts soient égaux à la moitié du revenu net d'impôt déclaré par l'unité familiale durant le mariage. Cette technique constitue, au point de vue administratif, une méthode simple permettant le transfert de biens qui peuvent avoir été accumulés après le mariage et qui sont le fruit de sacrifices communs du mari et de la femme.

#### Fractionnement des revenus

Si on adoptait cette formule, les avantages du fractionnement des revenus entre mari et femme disparaîtraient. En fait, à moins que les revenus des conjoints soient identiques, les conjoints qui optent pour des déclarations distinctes subiraient une légère pénalité. Par conséquent, on pourrait éliminer toutes les dispositions de l'article 21 de la Loi actuelle visant à empêcher le fractionnement des revenus entre les époux. Cela mettrait fin aux distinctions injustes envers les épouses à l'emploi de leur mari et envers les maris et femmes qui sont associés dans une entreprise, et cela éliminerait les déficiences qui découlent des règles actuelles concernant l'attribution du revenu.

#### Dissolution d'une unité familiale

Une unité familiale aux fins de l'impôt ne serait pas dissoute par le décès de l'un des conjoints. Aucune conséquence du point de vue de l'impôt ne résulterait de la transmission de biens par le conjoint décédé au conjoint survivant 14/. Toutefois, lorsque le conjoint survivant n'a pas de personne à charge, même si l'unité familiale était maintenue, l'impôt annuel du survivant devrait être calculé selon l'échelle des taux individuels. Autrement, une veuve de 25 ans, sans enfant, et qui ne se remarierait pas, profiterait, pour le reste de sa vie, d'un taux d'imposition inférieur à celui d'une célibataire ayant le même revenu.

Quatre circonstances entraîneraient la dissolution de l'unité familiale sans enfant à charge. Nous expliquons ci-dessous ces cas et leurs conséquences du point de vue de l'impôt. Nous prenons pour acquis que les conjoints étaient mariés depuis au moins cinq ans avant la dissolution de l'unité.

1. Au décès des deux époux ou au décès du survivant qui ne s'est pas remarié, l'unité familiale serait dissoute, ce qui entraînerait les conséquences suivantes:
  - a) il y aurait une réalisation présumée des gains résultant de la plus-value des biens de l'unité familiale dissoute;
  - b) les biens transmis par l'unité dissoute à d'autres unités s'ajouteraient au revenu des unités bénéficiaires.
  
2. Lors du remariage du conjoint survivant, l'unité familiale serait dissoute, mais sans entraîner de conséquences en ce qui concerne l'impôt. La situation serait alors la suivante:
  - a) il n'y aurait pas de réalisation présumée des plus-values des biens de l'unité familiale dissoute, sauf quand il s'agit de biens passant à des tiers;
  - b) les biens passant de la première unité à la nouvelle, ne seraient pas inclus dans le revenu de cette dernière.

Nous nous rendons compte que, dans certains cas, il pourrait en résulter un ajournement du paiement de l'impôt, mais, à notre avis, ce serait anodin. A notre avis, quelle que soit la provenance des biens de l'un ou l'autre des conjoints les conséquences entraînées par le mariage seraient les mêmes. On devrait exempter d'impôt tous les biens transmis par le conjoint décédé, détenus en fiducie et qui n'ont pas été transférés au conjoint survivant avant son remariage même si le transfert se trouve à être fait à une autre unité d'imposition.

3. Le divorce ou la séparation légale des conjoints mettrait fin à l'unité familiale, mais sans qu'il y ait de conséquences fiscales. Pour être plus précis, nous mentionnons ce qui suit:
- a) il n'y aurait pas de réalisation présumée des plus-values des biens de l'unité familiale dissoute, sauf quand il s'agit de biens passant à des tiers.
  - b) les deux nouvelles unités d'imposition résultant de la dissolution de l'unité familiale antérieure ne seraient pas obligées d'ajouter à leur revenu les biens reçus de la première unité, quel que soit le conjoint qui en ait été auparavant propriétaire;
  - c) les pensions alimentaires et les frais de subsistance versés après le divorce ou la séparation continueraient à être traités à peu près comme aujourd'hui. Les prestations seraient déduites du revenu de l'unité d'imposition qui les verserait, et devraient être ajoutées au revenu de celle qui les reçoit. Ce traitement s'appliquerait même si les prestations étaient réparties sur une période de temps.
4. Lorsque les deux conjoints cessent d'être résidents 15/, l'unité familiale serait dissoute, entraînant les mêmes conséquences fiscales que celles que nous avons décrites au paragraphe 1. Quand l'un des conjoints cesse d'être résident, mais que l'autre le demeure, l'unité familiale ne serait pas dissoute, mais il y aurait réalisation présumée de gains résultant de la plus-value des biens du conjoint qui quitte le pays.

Pour résumer ces recommandations, disons que pour la plupart des conjoints, c'est-à-dire ceux qui résident au Canada et qui ne sont ni divorcés, ni séparés, l'unité familiale décrite ici offrirait le droit

à l'imposition selon une échelle de taux propre aux unités familiales quant aux revenus conjoints, elle exempterait d'impôts les transferts de biens à l'intérieur de l'unité familiale pendant toute son existence, et elle prévoirait qu'aucune réalisation de la plus-value des biens n'ait lieu avant que les deux conjoints décèdent. Pour employer des termes courants dans la fiscalité actuelle, on ne prélèverait aucun impôt sur les dons ni aucun impôt successoral sur les transferts de biens entre conjoints. C'est seulement au décès des deux conjoints que l'impôt serait exigible sur les gains provenant de la réalisation présumée des biens accumulés à ce moment par la famille. En vertu de l'assiette compréhensive de l'impôt que nous proposons, les transferts à des personnes n'appartenant pas à l'unité familiale, y compris les transferts faits au décès du conjoint survivant, seraient considérés comme des réalisations présumées par l'unité familiale, et le montant net, après la déduction des impôts, ainsi transféré serait inclus dans le revenu de l'unité d'imposition bénéficiaire.

#### UNITÉ FAMILIALE COMPRENANT DES ENFANTS À CHARGE

Il y a d'excellents arguments, aussi bien en faveur de l'inclusion du revenu des enfants à charge dans celui de l'unité familiale qu'en faveur de leur exclusion. La plupart des familles tiennent compte du revenu des enfants à charge avant de prendre une décision qui touche la famille. Les familles dont le revenu est modeste attendent souvent de leurs enfants une contribution pour le soutien de la famille, tandis que dans les familles aisées, l'enfant qui touche un revenu défraie souvent le coût de ses vêtements et de ses divertissements. Autrement les parents devraient assumer ces coûts, du moins en partie. Dans les deux cas, le revenu de l'enfant augmente la puissance économique de la famille et devrait être imposé au taux marginal de la famille. L'inclusion du revenu de l'enfant à celui de ses parents éliminerait les stratagèmes visant à éviter l'impôt, par lesquels certains revenus provenant de biens pourraient

être détournés en faveur des enfants. En plus de ces considérations, une autre raison d'ordre administratif favorise l'inclusion du revenu des enfants dans celui de l'unité familiale. Si on incluait le revenu des enfants, les transactions entre parents et enfants n'entraîneraient aucune conséquence fiscale, pour la même raison que celles qui interviennent entre conjoints n'en provoquent pas. Mais si on exclut le revenu des enfants de celui de l'unité familiale, il serait nécessaire de définir et d'évaluer les "dons" faits par les parents à leurs enfants. De toute évidence, les allocations de subsistance faites à un enfant selon les exigences de la loi ne seraient pas définies comme un don mais il faudrait tirer une ligne de démarcation entre les allocations de subsistance et les dons. Où devra-t-on tirer cette ligne entre l'utilisation de l'auto de la famille, le don d'une auto d'occasion de valeur modique, le don d'une auto très coûteuse que l'on peut vendre des milliers de dollars, et le don d'une tranche d'actions ou du titre d'une propriété immobilière, qui valent des dizaines ou même des centaines de milliers de dollars? Si on n'impose pas ces cadeaux considérables, l'enfant se trouverait à éviter de payer l'impôt sur la valeur de ces cadeaux qui augmentent de façon importante sa puissance économique.

En revanche, on peut soutenir qu'il serait trop rigoureux d'inclure dans le revenu familial les revenus que l'écolier gagne en travaillant à temps partiel, et de les imposer aux taux marginaux de la famille. De plus, il serait impossible aussi de faire respecter pareille mesure, parce que bien des familles ne déclareraient pas ces revenus, et en plus ce serait de nature à décourager les enfants à travailler.

On peut invoquer une autre raison contre l'inclusion du revenu des enfants dans l'unité familiale. Certains enfants reçoivent des dons considérables de personnes généreuses n'appartenant pas à la famille, comme les grands-parents, les tantes, les oncles et d'autres parents ou amis. Si le revenu des enfants était inclus dans l'unité familiale sans aucune

disposition d'allégement, ces dons devraient s'ajouter au revenu de la famille et, s'ils n'étaient pas consommés avant que l'enfant quitte la famille, il faudrait encore les ajouter au revenu de l'enfant, au moment où il quitte la famille. Ce serait la formule tout indiquée, si le don fait à l'enfant était considéré par l'enfant et par ses parents comme un élément qui augmente la puissance économique de la famille et que celle-ci pourrait le dépenser ou l'économiser à son gré. Toutefois, si le don était considéré par la famille comme un bien détenu "en fiducie" pour l'enfant, pour que ce dernier en dispose au moment où il se sépare de la famille, il serait injuste de taxer la famille ainsi que le donataire, au moment où l'enfant se sépare de la famille, car le don n'augmenterait pas la puissance économique de la famille.

Nous en sommes venus à la conclusion que la meilleure des deux formules serait de s'en tenir au principe selon lequel la famille serait traitée comme une unité économique, et d'exiger que, de façon générale, les enfants âgés de 21 ans ou moins soient inclus dans l'unité familiale et que le revenu de ces enfants soit ajouté au revenu des parents aux fins de l'impôt. Cependant, nous recommandons plusieurs dispositions atténuantes qui, à notre avis, réduiraient sensiblement, et pourraient même éliminer complètement, les difficultés qui pourraient en résulter. Nous étudierons ces dispositions atténuantes dans l'exposé qui suit.

#### Définition de l'unité familiale

Nous recommandons que, en vertu du concept plus étendu de l'unité familiale que nous préconisons, les personnes résidentes suivantes soient traitées comme des unités familiales:

1. un mari et son épouse;
2. un mari, son épouse et leurs enfants à charge;
3. un conjoint survivant 16/;

4. un veuf ou une veuve et un ou plusieurs enfants à charge;
5. une personne séparée ou divorcée et un ou plusieurs enfants à charge;
6. un ou plusieurs enfants à charge qui ont déjà fait partie d'une unité familiale mais qui sont séparés de l'un et l'autre de leurs parents parce que ces derniers sont décédés ou ont cessé d'être résidents, ou pour quelque autre raison;
7. une personne seule et un ou plusieurs enfants à charge, ce qui comprendrait une personne célibataire avec un ou plusieurs enfants adoptés, ou une mère célibataire et son ou ses enfants.

L'expression enfants à charge serait définie de façon à comprendre les enfants non mariés résidant au Canada, les enfants naturels ou adoptés, âgés de 21 ans ou moins ou de plus de 21 ans s'ils sont affligés d'une infirmité mentale ou physique 17/.

Deux possibilités s'offrent donc. En vertu de la première, un enfant de 21 ans ou moins, mais qui a dépassé l'âge de la fréquentation scolaire dans sa province de résidence, qui ne vit pas avec ses parents et qui est employé ou qui exploite une entreprise à plein temps, pourrait, au choix de l'enfant ou des parents, se retirer de l'unité familiale aux fins de l'impôt et produire une déclaration d'impôt comme unité d'imposition individuelle. Ce choix permettrait de tenir compte du cas de l'enfant qui, pour l'une des multiples raisons possibles, pourvoit lui-même à ses besoins lorsqu'il est jeune.

En vertu de la seconde possibilité, un enfant qui est âgé de plus de 21 ans, mais dont l'âge ne dépasse pas 25 ans, qui fréquente à plein temps une institution d'enseignement post-secondaire reconnue, pourrait, si cela convient à la fois à l'enfant et à ses parents, choisir de demeurer membre de l'unité familiale. Cette option permettrait aux parents d'un étudiant qui fréquente une université d'obtenir le dégrèvement que nous

recommandons au chapitre 12 en raison des frais de scolarité relatifs aux études universitaires, ainsi que le dégrèvement ordinaire concernant les personnes à charge et que nous proposons au chapitre 11. Le dégrèvement spécial relatif aux frais de subsistance d'un étudiant, et dont nous traitons au chapitre 12, ne serait pas accordé aux parents, car ils auraient déjà inscrit l'enfant comme personne à charge. On n'imposerait pas l'enfant en raison du don d'une formation universitaire reçu de ses parents. Par ailleurs, si l'enfant reste membre de l'unité familiale, les parents seraient taxés sur le revenu de l'enfant provenant d'un emploi à temps partiel ou d'une entreprise, dépassant le montant de l'exemption mentionnée plus bas.

Nous proposons de ne jamais utiliser l'aide versée par les parents comme critère pour déterminer si le revenu d'un enfant doit être inclus dans le revenu de l'unité familiale ou en être exclus.

#### Début d'une unité familiale

L'unité familiale serait ordinairement constituée au commencement de l'année au cours de laquelle un couple s'est marié, et cela entraînerait les conséquences fiscales que nous avons déjà exposées dans ce chapitre. Cependant, une unité familiale aux fins de l'impôt serait aussi créée quand une femme célibataire a un enfant, et qu'elle conserve la garde de son ou de ses enfants; quand une personne célibataire adopte un ou des enfants; ou quand un conjoint divorcé ou séparé conserve la garde d'une ou de plusieurs personnes à charge. Dans chacun de ces cas, la première année fiscale de l'unité familiale serait l'année civile au cours de laquelle se produit l'évènement qui cause son existence. Dans ces cas, les conséquences fiscales seraient identiques à celles d'une unité familiale constituée par un mariage.

### Unification des revenus

Si des conjoints produisaient une déclaration conjointe, on inclurait le revenu d'un enfant à charge dans le revenu familial aux fins de l'impôt, tout comme les revenus des conjoints seraient groupés et seraient imposables selon l'échelle des taux applicables à la famille. Si les conjoints produisaient des déclarations séparées, l'un des deux serait tenu d'inclure le revenu de l'enfant dans le sien aux fins d'impôt. Ni dans un cas ni dans l'autre, les parents ne seraient tenus de faire signer la déclaration d'impôt par la personne à charge. Les parents seraient tenus responsables de l'exactitude de la déclaration.

Il serait nécessaire d'adopter des dispositions relatives à la responsabilité des membres de l'unité familiale quant aux paiements des impôts. Nous recommandons que lorsque l'unité familiale est formée d'un père et d'une mère et qu'ils produisent une déclaration conjointe, ils soient, conjointement et solidairement, tenus responsables du montant global de l'impôt. Au cas où il ne seraient pas disposés à assumer cette responsabilité, il leur serait loisible de produire des déclarations séparées, conformément à ce qui a déjà été énoncé dans ce chapitre. S'il n'y a qu'un seul des époux dans l'unité, celui-ci serait alors responsable de la totalité de l'impôt à payer par l'unité. En plus, tout enfant à charge serait tenu responsable de la partie de l'impôt afférente à son revenu qui a été comprise dans le revenu de l'unité familiale. Il faudrait aussi prévoir que si un enfant ou un des parents qui a soumis une déclaration séparée, a bénéficié d'un transfert de biens d'un autre membre de l'unité, il sera responsable de l'impôt payable par l'unité, jusqu'à concurrence de la valeur du bien ainsi reçue, en plus de tout autre responsabilité qui lui incombe en vertu des règles précédentes.

Afin surtout de réduire les difficultés de la mise en oeuvre de ces règles, l'unité familiale aurait droit à une déduction annuelle de \$500 relativement aux revenus que chaque enfant à charge gagne lors de transactions

effectuées à distance, dans l'exercice d'un emploi ou l'exploitation d'une entreprise. Seuls les revenus excédant \$500 seraient inclus dans le revenu de la famille. Cette disposition vise à soustraire de l'impôt les petits montants gagnés par des enfants et provenant d'emplois occasionnels, parce qu'il serait impossible de vérifier si ces revenus ont été déclarés. Nous avons restreint le montant à \$500 parce que, à notre avis, cette somme suffit à résoudre les difficultés d'ordre administratif.

#### Transferts de biens

Les transferts de biens à l'intérieur de l'unité familiale n'entraîneraient aucune conséquence du point de vue de l'impôt pour le donateur ou pour le donataire. Les transferts entre parents et enfants à charge seraient traités tout comme les transferts entre conjoints; on n'en tiendrait pas compte aux fins de l'impôt. A une exception près, cependant, la famille devrait payer l'impôt à l'égard des transferts de biens effectués en faveur d'une personne à charge, et provenant d'une source extérieure à l'unité familiale.

Pour éviter la difficulté de taxer d'abord la famille et ensuite l'enfant au moment où il se sépare de la famille, relativement aux dons importants reçus par un enfant à charge de source extérieure à l'unité familiale, nous recommandons que l'enfant (ou ses parents ou son tuteur) ait le droit de déposer, en son nom, au cours de l'année où le don ou le legs est reçu, dans un compte de répartition du revenu, portant intérêt 18/, le montant de tout don ou legs reçu par l'enfant de sources extérieures à l'unité familiale. Ces dépôts seraient déductibles du revenu de l'unité familiale. L'intérêt sur ces dépôts ne serait payé qu'au moment du retrait et serait alors ajouté au revenu. Toutes sommes retirées de ces comptes alors que l'enfant était membre de l'unité familiale seraient ajoutés au revenu de la famille. Le retrait devrait se faire lorsque l'enfant cesse de faire partie de l'unité familiale et il serait inclus dans le revenu de la nouvelle unité d'imposition de l'enfant à ce moment-là.

On pourrait établir la moyenne des retraits de ce compte selon l'une des méthodes décrites au chapitre 13.

Économies réalisées par des personnes à charge  
à même leurs revenus provenant d'un emploi ou  
d'une entreprise

Les revenus d'emploi ou d'entreprise gagnés par des personnes à charge au cours de transactions faites à distance excédant l'allocation de \$500 dont nous avons parlé plus haut, peuvent être considérés et par la personne à charge et par sa famille, comme des fonds à mettre de côté pour payer les dépenses éventuelles de l'enfant, une fois qu'il se sera séparé de l'unité familiale. Ici encore, il semblerait injuste d'exiger que ces fonds soient ajoutés au revenu familial, puis ajoutés de nouveau au revenu de l'enfant après sa séparation de l'unité familiale. Nous recommandons donc d'autoriser l'enfant à déposer les montants excédant \$500 dans un compte de répartition du revenu, et de déduire ces dépôts du revenu familial. On inclurait ces dépôts dans le revenu de l'unité d'imposition dont le déposant fait partie au moment du retrait, de la façon déjà exposée, et on devrait ajouter ce retrait au revenu de la nouvelle unité d'imposition, une fois que l'enfant a cessé d'être membre de l'unité familiale initiale.

Retrait de l'enfant  
de l'unité familiale

Un enfant cesserait d'être membre de son unité familiale initiale au moment de son mariage ou de son décès, ou s'il perd son droit au statut de personne à charge, à cause de son âge, ou parce qu'il cesse d'être résident ou qu'il a choisi de s'en séparer aux conditions que nous avons déjà spécifiées, ou si une autre famille l'adopte.

Deux questions se posent lorsqu'un enfant a cessé d'être membre de sa première unité familiale. Comment doit-on imposer les plus-values, non réalisées, des biens que l'enfant retire de son unité familiale initiale?

Comment doit-on taxer la nouvelle unité d'imposition pour les biens retirés de la première?

Nous recommandons que les plus-values non réalisées sur des biens retirés de l'unité familiale initiale par l'enfant soient imposées comme un revenu de l'unité familiale initiale pendant l'année où l'enfant s'en sépare. Il y aurait exception à cette règle dans le cas d'un enfant à charge orphelin qu'une autre famille a adopté. Dans ce cas, il n'y aurait pas de réalisation présumée, mais les biens de l'orphelin conserveraient la même valeur qu'ils avaient dans l'unité originale.

Pour sauvegarder le principe selon lequel les dons font partie de l'assiette compréhensive de l'impôt, nous recommandons que l'enfant soit tenu d'inclure dans son revenu, en tant que nouvelle unité d'imposition, durant l'année où il s'est séparé de la première unité familiale, sauf si c'est par suite de son adoption, la valeur marchande de tout bien qu'il retire de la première unité excédant son exemption de \$5,000 valable une fois au cours de la vie, et son exemption annuelle de cette année-là. L'exemption valable une fois au cours de la vie devrait suffire à assurer à ceux qui fondent de nouvelles unités d'imposition un actif initial libre d'impôt. Nous n'avons pas recommandé une exemption plus considérable, parce que, à notre avis, ce serait de nature à augmenter l'injustice inhérente à toute exemption qui ne s'applique qu'à une seule catégorie de revenu. L'exclusion d'un montant maximum de \$5,000 est une déduction admise en vertu d'un privilège qui ne serait valable qu'une fois au cours de la vie et dont chaque individu qui cesse d'être une personne à charge pourrait se prévaloir. Comme nous le recommandons au chapitre 17, cette déduction pourrait être utilisée en tout temps à l'égard des dons et des legs provenant de sources extérieures à l'unité.

Si un enfant devenait un non-résident, alors que les parents continuent à être des résidents, l'enfant cesserait d'être membre de l'unité familiale, à moins qu'il ne choisisse de continuer à être taxé à titre de

résident. S'il ne choisit pas cette possibilité et qu'il cesse d'être membre de l'unité familiale, on exigera qu'il fasse entrer dans son revenu tous les biens (en excédent des exemptions) qu'il garde avec lui en quittant l'unité. En plus, l'unité familiale serait censée avoir réalisé les biens transférés. Il y aurait également réalisation présumée de la part de l'unité familiale de tous les biens qui font l'objet de dons subséquents effectués par les parents en faveur de l'enfant; on assujettirait ces réalisations à une retenue d'impôt. Pour ces raisons, un enfant qui devient non-résident, pour fréquenter une université ou pour d'autres raisons, choisirait probablement de continuer à être imposé à titre de résident, aussi longtemps qu'il sera éligible à rester membre de l'unité familiale.

Si l'enfant a cessé d'être membre de l'unité familiale à cause de son mariage, et qu'il a par conséquent fondé une nouvelle unité familiale, cette dernière unité ajouterait à son revenu au cours de sa première année d'imposition, les biens transférés par l'unité initiale excédant le montant combiné des exemptions valables une fois au cours de la vie et non encore utilisées par les conjoints. On imposerait ces biens selon l'échelle des taux applicables à la famille, comme tout autre revenu. L'enfant qui se sépare de la famille pour toute autre raison que son mariage ajouterait à son unité d'imposition individuelle la valeur des biens retirés de la première unité qui excède l'exemption de \$5,000 valable une fois au cours de la vie, et cette valeur serait imposée avec les autres revenus selon l'échelle des taux applicables aux individus. Dans les deux cas, la nouvelle unité d'imposition aurait le droit de se prévaloir des dispositions concernant la méthode de l'étalement du revenu dont nous avons parlé au chapitre 13. Tout don ou legs supplémentaire fait à la nouvelle unité d'imposition de n'importe quelle provenance, serait ajouté à l'assiette fiscale de cette nouvelle unité, compte tenu de la partie inutilisée de l'exemption valable une fois au cours de la vie et des exemptions annuelles que nous recommandons au chapitre 17. Les exemptions annuelles proposées

sont de \$250 pour une personne présentant une déclaration comme personne seule, de \$250 pour chaque conjoint dans une unité familiale, et de \$100 pour chaque enfant dans une unité familiale. Cette disposition devrait exempter de l'impôt les dons personnels ordinaires.

L'unification des revenus d'une personne à charge avec ceux de sa famille éliminerait tous les avantages du fractionnement du revenu au moyen de dons effectués aux personnes à charges qui sont membres de l'unité familiale. Dans ce but, on pourrait éliminer de la loi les articles qui attribuent le revenu provenant de biens transférés à des personnes de moins de 19 ans ainsi que les articles concernant les transferts en fiducie 19/. Le fractionnement du revenu pourrait être encore la cause de l'allocation de dons provenant de sources extérieures à l'unité familiale effectués à des mineurs qui ont choisi de produire une déclaration séparée. Un don considérable fait par un grand-père à son petit-fils mineur en serait un exemple représentatif. Toutefois, selon nos recommandations, la permission de produire une déclaration séparée serait soumise à des conditions si rigoureuses que nous doutons que l'on puisse y avoir recours aux fins de diminuer l'impôt. En outre, l'impôt à payer sur le transfert, à la fois par le donateur et par le donataire, compenserait ordinairement l'avantage d'un taux d'impôt inférieur sur le revenu subséquent du donataire. Pour ces raisons, nous recommandons d'abroger entièrement les dispositions des articles 21 et 22 qui visent à empêcher le fractionnement du revenu. A la suite de tous les changements que nous recommandons concernant l'assiette fiscale et les taux, il est impossible de prévoir avec certitude si on trouvera des moyens de fractionner les revenus, de sorte qu'il sera nécessaire de faire des révisions en ce sens de temps à autre.

#### Dissolution de l'unité familiale

L'unité familiale qui ne comprend pas d'enfants à charge sera dissoute dans les circonstances et avec les conséquences dont nous avons déjà parlé. Mais des règles supplémentaires s'imposent dans les cas où l'unité familiale comprend un ou plusieurs enfants à charge.

S'il se produit un divorce ou une séparation légale, l'unité familiale serait dissoute sans qu'il y ait de conséquences d'ordre fiscal. Il n'y aurait pas de réalisation présumée de la plus-value des biens de la famille dissoute; de plus, on n'obligerait pas les deux unités d'imposition résultant de la dissolution de l'unité familiale antérieure à ajouter à leur revenu les biens reçus de la première unité. Un conjoint divorcé ou séparé, qui a conservé la garde d'un ou de plusieurs enfants à charge, formerait avec eux une nouvelle unité familiale. Un conjoint qui n'aurait pas la garde d'enfants à charge, formerait une nouvelle unité d'imposition simple.

Si un des époux dans une unité familiale a cessé de résider au Canada, tandis que l'autre y est demeuré, l'unité familiale est censée continuer. Il en serait de même, si l'un des conjoints ou les deux cessaient de résider au Canada, mais s'ils avaient un ou plusieurs enfants à charge qui continuent à résider au Canada, l'unité ne serait pas dissoute. Dans toutes les circonstances mentionnées dans ce paragraphe, il y aurait une réalisation présumée des gains résultant de la plus-value des biens de l'unité familiale initiale, mais seulement à l'égard des biens du ou des membres de l'unité qui ont cessé de résider au Canada. Au cas où tous les membres de l'unité familiale deviendrait des non-résidents, cette unité serait dissoute et il y aurait réalisation présumée à leur juste valeur marchande de tous les biens de l'unité familiale.

Au décès de l'un des conjoints, l'unité familiale serait censée continuer à exister dans deux cas:

1. si un conjoint survit, avec ou sans enfant ou enfants à charge;
2. si aucun conjoint ne survit, mais qu'un ou plusieurs enfants à charge survivent.

Dans chacun de ces cas, il n'y aurait pas de réalisation présumée de la plus-value des biens de l'unité familiale transmis aux membres survivants. Ces membres survivants ne paieraient pas d'impôt sur les biens qui leur sont transmis à la suite d'un décès.

Si une unité familiale se compose seulement d'un ou de plusieurs enfants à charge, elle continuera d'exister jusqu'au moment où le dernier enfant à charge cesse d'être à charge (comme nous l'avons défini). A ce moment, il y aurait réalisation présumée des gains résultant de la plus-value non encore réalisée des biens de l'unité familiale, à moins que le dernier enfant à charge ne cesse d'en faire partie à la suite d'une adoption.

On établirait l'impôt à payer d'une unité familiale constituée par un enfant à charge d'après l'échelle de taux des particuliers, tout comme l'impôt à payer d'une unité d'imposition constituée par un conjoint survivant n'ayant personne à sa charge.

Dans le cas du mariage d'un conjoint survivant ou d'un célibataire ayant un ou des enfants à charge, leur unité d'imposition prendrait fin et ils deviendraient membres, avec le nouveau conjoint, d'une nouvelle unité d'imposition. Le cas échéant, il n'y aurait pas de réalisation présumée des biens provenant de la première unité et la valeur de leurs biens ne s'ajouterait pas aux revenus de la nouvelle unité.

#### AUTRES PERSONNES A CHARGE

Nous nous sommes également demandé si aux fins de l'impôt, on devrait comprendre dans l'unité familiale des personnes à charge autres que des enfants. Sans aucun doute, d'autres personnes à charge, telles que le père ou la mère, par exemple, font souvent partie intégrante de la famille, tant par leur présence physique qu'en raison de leur influence sur les dépenses familiales. Cependant, il y a d'autres cas où ce rapport social n'existe qu'en partie, ou même n'existe pas du tout. En outre, nous n'avons pas réussi à trouver de dispositions permettant de déjouer certaines ruses cherchant à réduire l'imposition, surtout à l'égard des dons et des legs, qu'on pourrait utiliser si l'unité familiale dépassait les cadres que nous avons déjà recommandés.

Nous recommandons, par conséquent, qu'une unité familiale ne comprenne que des conjoints et des enfants à charge (selon notre définition). Cela ne signifie pas, toutefois, qu'on ne reconnaitra aucunement les dépenses encourues par la famille pour le soutien de proches parents qui font partie, en fait, du groupe familial. Nous recommandons, au chapitre 12, qu'un dégrèvement fiscal de \$100 au maximum soit accordé à l'égard de telles dépenses encourues pour un proche parent ou à son profit. Nous allons même jusqu'à recommander qu'il ne soit pas nécessaire que la personne soit entièrement à charge pour que ce dégrèvement soit réclamé. Il faut aussi remarquer que même si les dons et les legs faits à des parents doivent s'ajouter au revenu du bénéficiaire, dans la mesure où ils dépassent l'exemption proposée, un proche parent, à cause de l'échelle des taux et des dégrèvements que nous proposons, ne paierait pas ou presque pas d'impôt sur le revenu, s'il n'a reçu qu'un montant raisonnable d'assistance.

#### Couples unis irrégulièrement

Bien des couples vivent ensemble sans être mariés. Ils vivent comme le fait une famille et souvent ont des enfants. Parfois, l'un ou les deux partenaires ont un conjoint légal, mais en sont séparés légalement ou autrement. Il serait équitable, à notre avis, de traiter ces couples et leurs enfants comme des unités familiales, aux fins de l'impôt sur le revenu, peu importe leur état civil. Toutefois, pour que cette mesure soit réalisable au point de vue administratif, il faudrait adopter une règle précise permettant d'établir quand une telle union doit être reconnue aux fins de l'impôt. Ainsi, une disposition pourrait prévoir qu'un homme et une femme qui ne sont pas légalement mariés soient considérés comme des conjoints s'ils ont cohabité comme mari et femme depuis au moins un an, et s'ils ont soumis une déclaration conjointe de leur intention d'être traités comme mari et femme aux fins de l'impôt. Si une personne légalement mariée à une autre personne, mais qui n'en est pas légalement séparée, produit une telle déclaration, il en résulterait la dissolution de l'unité familiale originale de

la même façon que s'il y avait eu séparation légale. Il faudrait prévoir que, lorsqu'une telle déclaration a été soumise, chacune des deux parties serait présumée être le conjoint de l'autre, et non le conjoint d'une autre personne. Tout enfant qui est à la charge de l'un des conjoints ou des deux, et non d'une autre personne, serait inclus dans l'unité familiale, aux mêmes conditions que les enfants d'une autre famille. Si ces personnes se séparent et restent séparées durant au moins un an, elles seraient traitées au point de vue de l'impôt comme des conjoints qui ont obtenu une séparation légale.

#### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Le régime fiscal actuel considère l'individu, et non la famille, comme unité de base aux fins de l'impôt. A notre avis, ce régime crée des injustices, puisque c'est la faculté contributive de la famille, et non celle de ses membres, qui doit entrer en ligne de compte lors de l'établissement du fardeau fiscal.
2. Les conjoints devraient, à notre avis, payer moins d'impôt qu'un célibataire qui reçoit un revenu total identique. Cependant, nous croyons que les conjoints de presque toutes les catégories de revenu devraient payer plus d'impôt que deux célibataires gagnant chacun la moitié du revenu des conjoints, en raison des économies que permet la vie en commun. Le présent régime ne donne pas ce résultat.
3. L'impôt à payer par les conjoints devrait être indépendant de la proportion du revenu global qui a été gagné par le mari ou par l'épouse. Le régime actuel n'atteint pas ce but, car lorsqu'il s'agit de deux conjoints qui gagnent des revenus identiques, ils paient un impôt inférieur à celui des conjoints dont le même revenu total est gagné par un seul des conjoints.
4. On pourrait éliminer ces difficultés en unifiant les revenus de l'épouse et du mari. En imposant le revenu total des conjoints

selon une table de taux établie en tenant raisonnablement compte de la table de taux applicable aux individus, on pourrait réaliser une répartition plus équitable des impôts entre les personnes célibataires et les personnes mariées.

5. L'une des conséquences importantes de l'unification des revenus des conjoints serait l'élimination des conséquences fiscales qu'entraînent les transactions entre mari et femme. En particulier, les donations entre vifs et les legs de biens entre conjoints seraient libres d'impôt, en dépit du principe général de l'inclusion des dons dans le revenu de l'unité d'imposition qui les reçoit.
6. L'adoption de la famille comme l'une des unités de base aux fins de l'impôt aurait l'avantage d'éliminer les difficultés que crée actuellement le fractionnement du revenu entre les conjoints. Les articles restrictifs de la Loi, qui sont actuellement nécessaires pour prévenir le fractionnement du revenu, ont été vivement critiqués comme étant injustes et contradictoires. Ces restrictions pourraient être abolies.
7. L'unification du revenu des enfants à charge et de celui de la famille présente à la fois des avantages et des inconvénients. En toute équité, il serait préférable que l'unification du revenu des enfants à charge et de celui de leurs parents soit obligatoire, sauf dans certains cas exceptionnels; les difficultés d'ordre administratif seraient probablement moindres en utilisant cette méthode. En conséquence, nous recommandons que l'addition du revenu des enfants à charge à celui de la famille soit obligatoire, tout en préconisant l'adoption de certaines mesures destinées à tenir compte des divers rapports qui existent entre parents et enfants ainsi que de la nature exceptionnelle des revenus que reçoivent parfois les enfants à charge.

## LA COMPOSITION DE L'UNITÉ FAMILIALE

8. Un mari et son épouse, s'ils résident au Canada, devraient être traités comme une unité d'imposition ("l'unité familiale") aux fins de l'impôt. Celle-ci prendrait naissance au début de l'année d'imposition pendant laquelle le mariage a eu lieu.
9. Les enfants à charge qui résident au Canada devraient également faire partie de l'unité familiale aux fins de l'impôt. Sauf deux exceptions, les enfants à charge devraient être, par définition, des enfants non mariés, âgés de moins de 21 ans, ou des enfants infirmes âgés de plus de 21 ans. Il ne serait pas nécessaire qu'il y ait effectivement soutien pour qu'un enfant puisse être considéré comme personne à charge. Les autres proches parents qui sont à la charge de l'unité familiale ne devraient pas faire partie de cette unité aux fins de l'impôt. Toutefois, on devrait accorder un dégrèvement proportionné aux dépenses encourues pour le soutien de ces personnes à charge.
10. En outre, une unité familiale devrait être constituée au début de l'année pendant laquelle l'un des événements suivants se produit: une femme non mariée donne naissance à un enfant; une personne non mariée adopte un ou plusieurs enfants; ou un conjoint divorcé ou séparé conserve la garde d'un ou de plusieurs enfants à charge. L'unité serait composée du père ou de la mère, et de l'enfant ou des enfants à charge.

LES CHOIX POSSIBLES CONCERNANT  
LES ENFANTS A CHARGE

11. On devrait accorder une alternative dans les deux cas suivants concernant les enfants à charge:
  - a) un enfant non marié, résidant au Canada, âgé de 21 ans ou moins mais ayant dépassé l'âge de la fréquentation scolaire,

ayant vécu à l'extérieur du foyer et travaillant ou exploitant une entreprise à plein temps, devrait avoir le droit de produire, à son choix ou à celui de ses parents, une déclaration d'impôt individuelle;

- b) un enfant non marié, résidant au Canada, âgé de plus de 21 ans mais n'ayant pas plus que 25 ans et qui fréquente à temps plein une institution d'enseignement post-secondaire reconnue pourrait, si cela convenait à la fois à l'enfant et à ses parents, demeurer membre de l'unité familiale.

#### L'ÉCHELLE DES TAUX APPLICABLES À LA FAMILLE

12. Normalement, l'ensemble du revenu de la famille ferait l'objet d'une seule déclaration et l'impôt serait calculé selon une "échelle de taux applicables à l'unité familiale". En vertu de cette échelle, l'unité familiale paierait moins d'impôt qu'un individu ayant le même revenu.
13. Chaque conjoint devrait avoir la possibilité de soumettre son revenu séparément. Dans ce cas, les conjoints produiraient des déclarations distinctes et seraient imposés séparément selon l'échelle des taux applicables à la famille, mais selon certaines modalités qui auraient pour effet de produire une contribution fiscale un peu plus lourde (au total) que si les conjoints avaient unifié leurs revenus. On ajouterait tout revenu d'un enfant à charge (qui excéderait l'exemption définie ci-après) au revenu du père ou à celui de la mère.

#### L'OBLIGATION POUR LA FAMILLE D'ACQUITTER L'IMPÔT

14. Les conjoints devraient être, conjointement et solidairement, tenus d'acquitter l'impôt que doit payer l'unité familiale,

sauf si chacun produit une déclaration distincte. S'il n'y a qu'un conjoint, il aurait l'obligation d'acquitter la totalité de l'impôt. L'enfant à charge qui a un revenu serait tenu d'acquitter la part de l'impôt attribuable à ce revenu.

#### L'EXEMPTION DU REVENU D'ENFANTS A CHARGE

15. Le revenu d'un enfant qui est membre d'une unité familiale, provenant d'un emploi ou d'une entreprise et gagné au cours de transactions effectuées à distance, devrait être exempté de l'impôt s'il ne dépasse pas \$500 et, en conséquence, la déclaration familiale n'inclurait pas ce revenu. On n'ajouterait aux revenus de l'unité familiale que le revenu de l'enfant à charge qui excède ce montant.

#### L'ÉCHELLE DES TAUX APPLICABLES AUX PARTICULIERS

16. On devrait traiter comme une "unité individuelle" une personne qui ne fait pas partie d'une unité familiale, et elle devrait acquitter l'impôt selon une "échelle de taux applicables à l'unité individuelle".

#### LES TRANSFERTS DE BIENS AU SEIN DE L'UNITÉ FAMILIALE

17. Sauf dans un cas, les transferts de biens entre les membres d'une même unité familiale, qu'il s'agisse de dons entre vifs ou de legs, ne constitueraient ni une disposition présumée de biens, ni un revenu gagné. Par exemple, les dons entre vifs ou les legs faits par un mari à son épouse ou à son enfant à charge seraient libres de tout impôt.
18. En vue d'empêcher que des mariages soient conclus dans le seul but de réduire les impôts sur les transferts de biens, on devrait restreindre les transferts libres d'impôt aux conjoints

mariés depuis au moins cinq ans ou qui ont eu un enfant de leur mariage, selon le premier de ces événements. Comme exception à cette règle, on permettrait durant cette période de temps que des transferts soient libres d'impôt jusqu'à concurrence de la moitié du revenu, déduction faite des impôts, déclaré par l'unité familiale.

LES TRANSFERTS DE BIENS ENTRE  
LES UNITÉS D'IMPOSITION

19. On devrait considérer comme revenu de l'unité familiale les dons de biens qui proviennent de l'extérieur de l'unité familiale et qui sont faits à un membre de l'unité, sous réserve de l'exemption mentionnée plus bas.
20. Les règles spéciales suivantes devraient s'appliquer aux enfants à charge:
  - a) Un enfant à charge qui reçoit des dons ou des legs de sources extérieures à l'unité familiale, devrait avoir le droit de déposer ces dons ou ces legs, ou leur valeur en argent, dans un compte de répartition du revenu, portant intérêts. Les dépôts à ce compte seraient déduits du revenu familial aux fins de l'impôt. L'unité familiale dont le donataire fait partie au moment où les retraits sont effectués devrait acquitter l'impôt sur les montants retirés de ce compte. L'enfant serait obligé de retirer tout le montant au moment où il fonde une nouvelle unité contributive.
  - b) Un enfant à charge qui, à la suite de transaction effectuées à distance, retire d'un emploi ou d'une entreprise un revenu supérieur à l'allocation annuelle de \$500, devrait pouvoir déposer l'excédent dans un compte de répartition du revenu

selon les conditions précitées à l'égard des dons provenant de l'extérieur de l'unité familiale.

- c) Lorsqu'un enfant se marie, cesse de résider au Canada, ou perd son titre d'enfant à charge, selon les définitions données au paragraphe 9 ci-haut:
- i) il devrait y avoir réalisation présumée de gains ou de pertes de la part de l'unité familiale originale, sur les biens que l'enfant emporte à la nouvelle unité;
  - ii) l'enfant devrait ajouter la valeur marchande de ces biens au revenu de sa nouvelle unité contributive, lors de sa première année d'imposition, compte tenu d'une exemption cumulative d'une valeur totale de \$5000 au cours de la vie du contribuable et de l'exemption annuelle relative aux dons; si l'enfant cesse de résider au Canada, les biens devraient être assujettis à une retenue d'impôt à titre de dons.
- d) Lorsqu'une unité familiale adopte un orphelin qui devient à sa charge, il ne devrait pas y avoir réalisation présumée de biens, et les biens de l'enfant adopté ne devraient pas être inclus dans le revenu de la nouvelle unité.

#### LA DISSOLUTION DE L'UNITÉ CONTRIBUTIVE INDIVIDUELLE

21. L'unité contributive individuelle serait dissoute lorsque la personne qui la compose meurt, se marie ou cesse de résider au Canada. Sauf en cas de mariage, il y aurait pour l'unité dissoute une réalisation présumée des gains résultant de la plus-value de ses biens, et les biens passant à d'autres unités d'imposition qui résident au Canada, feraient partie du

revenu de l'unité bénéficiaire. Lors d'un mariage, il n'y aurait pas de réalisation présumée, et la valeur des biens transférés de l'unité individuelle à la nouvelle unité familiale créée par le mariage ne serait pas ajoutée au revenu de cette dernière. Dans tous ces cas de réalisation présumée de biens, cette réalisation sera fondée sur la juste valeur marchande.

#### LA DISSOLUTION DE L'UNITÉ CONTRIBUTIVE FAMILIALE

22. L'unité contributive familiale devrait prendre fin lorsque les deux conjoints cessent de résider au Canada et qu'aucun enfant à charge résidant au Canada n'en fait partie. Il y aurait pour l'unité dissoute une réalisation présumée des gains résultant de la plus-value de ses biens. La valeur des biens ainsi transférés à des unités contributives résidant au Canada s'ajouterait au revenu de ces dernières. Si une personne cesse de résider au Canada et qu'elle choisit de continuer à être taxée comme un résident, elle devrait être considérée comme un résident du point de vue de l'impôt.
23. Lorsqu'un conjoint cesse de résider au Canada, il y aurait dans son cas une réalisation présumée des gains résultant de la plus-value de ses biens. Toutefois, il n'y aurait pas dissolution de l'unité familiale si l'un des conjoints ou si des enfants à charge continuent de résider au Canada.
24. L'unité contributive familiale devrait prendre fin lorsque les conjoints divorcent ou se séparent légalement. Toutefois, il n'y aurait pas de réalisation présumée de la plus-value des biens de cette unité familiale, et la valeur des biens de l'unité dissoute qui sont transférés par des membres de la famille à de nouvelles unités d'imposition qu'ils constituent ne serait pas ajoutée au revenu de ces dernières.

25. L'unité familiale devrait prendre fin:

- a) au décès du conjoint survivant, s'il ne reste aucun enfant à charge résidant au Canada;
- b) lors du remariage du conjoint survivant;
- c) au moment où le conjoint survivant cesse d'être résident au Canada, s'il n'y a plus d'enfant à charge qui y réside;
- d) lorsque tous les membres de l'unité familiale, dont les parents sont décédés ou ont cessé d'être résidents en laissant des enfants à charge résidant au Canada, ont perdu leur statut de personnes à charge.

Dans les circonstances décrites aux sous-paragraphes a), c) et d), il y aurait réalisation présumée de tous les gains résultant de la plus-value des biens de l'unité familiale. Dans le cas des sous-paragraphes a) et d), on ajouterait la valeur des biens transférés de l'ancienne unité d'imposition, déduction faite des impôts qu'elle doit, au revenu des unités bénéficiaires. Dans le cas du remariage du conjoint survivant, il n'y aurait pas de réalisation présumée, et la valeur des biens du conjoint survivant ne serait pas ajoutée au revenu de la nouvelle unité. Lors du mariage d'un conjoint survivant ou d'une personne non mariée qui a un ou plusieurs enfants à charge, tous les membres de l'ancienne unité d'imposition deviendraient probablement membres de la nouvelle unité. Il n'y aurait pas alors de réalisation présumée des gains pour l'ancienne unité, et la valeur des biens transportés ne serait pas ajoutée au revenu de la nouvelle unité.

## NOTES

- 1/ L'écart est réduit à \$80 environ, si l'on tient compte de l'impôt relatif à la sécurité de la vieillesse.
- 2/ Loi de l'impôt de guerre sur le revenu 1917, chap. 28, art. 4(4).
- 3/ Art. 21(1) et 22(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu.
- 4/ Art. 21(1), 22(1) et (2).
- 5/ Aux termes de l'article 21(2), lorsqu'une personne a reçu une rémunération à titre d'employé de son conjoint, le montant de cette rémunération n'est pas déduit en calculant le revenu du conjoint, ni compris dans le revenu de l'employé. L'article 21(3) prévoit que, lorsqu'une personne reçoit une rémunération à titre d'employé d'une société en nom collectif dans laquelle son conjoint était un associé, la proportion de la rémunération que la participation du conjoint dans cette société en nom collectif représentait par rapport à celle de tous les associés est censée avoir été reçue par le conjoint, comme partie du revenu qu'il retire de la société en nom collectif pour l'année.
- 6/ Art. 21(4).
- 7/ Robins v. M.R.N. (1963) R.C. de l'E. 171.
- 8/ Dunkelman v. M.R.N. (1959) R.C. de l'E. 73.
- 9/ Campbell v. M.R.N. 63 D.T.C. 493; 32 T.A.B.C. 203.
- 10/ Voir l'exposé relatif au traitement accordé aux couples unis irrégulièrement, plus loin dans ce chapitre.
- 11/ On ne soulèverait vraiment pas de difficulté en laissant les époux décider s'ils doivent produire une déclaration conjointe

ou individuelle à chaque année fiscale, à condition de suivre la façon de procéder exposée ici.

- 12/ Un compte de répartition du revenu est un compte régi par le gouvernement et dont nous recommandons l'institution. Nous le décrivons au chapitre 13.
- 13/ Les biens transférés entre conjoints seraient inscrits à un prix égal au prix qu'ils ont coûté au conjoint donateur.
- 14/ Il serait aussi possible de convenir que, dans ce cas, l'unité familiale serait dissoute, mais sans répercussion du point de vue de l'impôt comme dans le cas d'un divorce ou d'une séparation légale. Nous croyons, cependant, que la méthode recommandée, en plus d'insister sur l'importance de l'unité familiale au point de vue de l'impôt, facilite la façon de traiter les assurances-vie et le revenu de retraite reçus par le conjoint survivant.
- 15/ Sauf si les deux conjoints choisissent d'être imposés comme s'ils étaient résidents du Canada. On peut trouver l'explication de cette façon de procéder au chapitre 26. Si ce choix est exercé dans tous les cas où une personne devient un non-résident, les conséquences fiscales seraient les mêmes que si cette personne avait continué d'être un résident.
- 16/ Comme nous l'avons déjà expliqué, s'il reste un conjoint survivant résident sans enfant à charge, l'unité familiale continuerait d'exister, mais le revenu serait imposé selon l'échelle des taux individuels. La continuation de l'unité familiale au décès de l'un des conjoints assurerait que les transferts des biens accumulés par un couple ne seraient pas imposés au décès du mari ou de l'épouse.
- 17/ Nous avons suggéré d'établir à 21 ans, l'âge qui servira de

principal critère afin de déterminer si un enfant est à charge ou non. On peut soutenir que, puisque la plupart des enfants qui ne fréquentent pas l'université pourvoient eux-mêmes à leurs besoins avant d'avoir atteint 21 ans, cet âge devrait être ramené à 18 ans.

18/ Voir la note 12 supra,

19/ Articles 22(1) et 22(2).

## CHAPITRE 11

### TAUX DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Dans les quatre chapitre précédents, nous avons défini ce que devrait être l'assiette fiscale et les unités d'imposition à l'égard desquelles cette assiette fiscale se déterminerait. Le présent chapitre contient nos recommandations visant le calcul de l'impôt des unités dont les caractéristiques et les revenus diffèrent.

Si l'on veut un régime fiscal équitable, il faut que l'impôt payé par les unités d'imposition à revenu élevé corresponde à une plus forte proportion de leur revenu global que l'impôt payé par les unités d'imposition à revenu moindre. Si l'impôt sur le revenu était la seule taxe, une lente progression des taux marginaux serait suffisante. Toutefois, comme nous l'avons montré au chapitre 6, d'autres formes d'imposition sont régressives. L'impôt sur le revenu doit donc être progressif simplement pour qu'on en arrive à un régime fiscal proportionnel; il doit l'être nettement, si l'on cherche à édifier un régime fiscal progressif.

Nous proposons dans ce chapitre des échelles de taux d'impôt sur le revenu qui, conjuguées avec nos réformes de l'assiette fiscale, augmenteraient la progressivité moyenne du régime fiscal par rapport à celle du système actuel. On trouve au chapitre 36 les preuves étayant cette affirmation. Nous sommes d'avis que ces réformes permettraient d'atteindre une répartition plus équitable du fardeau fiscal. L'adoption d'une définition comprehensive du revenu augmenterait l'assiette fiscale des particuliers et des unités familiales à revenu élevé plus que celle des autres; la progressivité accrue pourrait donc se réaliser par l'application de taux marginaux d'impôt beaucoup plus bas à l'extrémité supérieure de l'échelle des taux. Comme nous le soulignons au chapitre 37, l'utilisation de taux marginaux d'impôt plus bas devrait donner plus d'attrait aux placements rentables, augmenter les taux de participation de la main-d'oeuvre et accroître l'effort des travailleurs, des dirigeants et des hommes de profession. L'adoption de ces taux

marginaux réduits devrait donc accélérer le rythme de la croissance économique du Canada. La faculté de baisser les taux marginaux tout en augmentant la progressivité moyenne du régime fiscal témoigne de l'inefficacité du régime fiscal actuel et de la nécessité d'une réforme.

#### CRITÈRES RÉGISSANT LE CHOIX D'UNE ÉCHELLE DE TAUX

C'est en fonction de plusieurs objectifs et de facteurs déterminants que nous avons dressé les échelles de taux suggérées ici. Notre but principal a été de répartir les impôts entre les unités d'imposition, proportionnellement à la capacité contributive de chaque unité. C'est ainsi que nous avons cherché à établir des échelles conformes aux critères établis au chapitre 7. Au surplus, nous croyons que l'échelle de taux devrait permettre d'atteindre les objectifs suivants:

1. comme les taxes de vente sont, tout au plus, proportionnelles au revenu et que l'impôt foncier est régressif, on devrait, par des réductions compensatrices, alléger le fardeau fiscal des unités d'imposition à faible revenu, afin d'assurer une répartition de tous les impôts selon la capacité contributive;
2. on devrait diminuer les impôts des unités à revenu moyen, afin de réduire l'écart défavorable qui existe entre les impôts sur le revenu prélevés respectivement au Canada et aux États-Unis;
3. le taux maximum d'imposition de n'importe quelle forme de revenu ne devrait jamais dépasser 50 p. 100 afin de minimiser les effets dissuasifs de l'utilisation de taux plus élevés 1/.

Seul le premier de ces objectifs se rapport à la faculté contributive, mais nous croyons que les deux autres sont assez importants pour entrer en ligne de compte dans l'élaboration des échelles de taux que nous proposons.

Les facteurs suivants ont conditionné notre choix des échelles de taux:

1. selon l'arrêté en conseil créant cette Commission, le régime fiscal que nous recommandons doit permettre de percevoir à peu près les mêmes recettes que le régime actuel;
2. à l'exception des industries touchées par l'élimination de concessions inefficaces prévues par la présente Loi de l'impôt, le fardeau de l'impôt qui frappe les placements en actions ne devrait pas être plus lourd qu'à l'heure actuelle malgré un élargissement de l'assiette fiscale qui pourvoit à l'imposition intégrale des gains de capital.

N'étaient les exigences des recettes fiscales, il serait assez simple de choisir une échelle de taux compatible avec tous nos objectifs. Ces derniers ne comportent aucune contradiction que ne puisse corriger une diminution des recettes du régime fiscal. Mais, comme nous ne pouvons pas réduire celles-ci, il nous faut déterminer l'importance relative de chaque objectif. Sauf dans quelques cas d'exceptions soulignées plus loin, c'est le premier objectif qui a la prédominance: il doit sauvegarder l'équité du régime fiscal en répartissant les impôts d'après la faculté contributive des unités d'imposition.

#### Imposition conforme à la faculté contributive

Au chapitre 7, nous avons établi que les impôts devraient se répartir en proportion de la faculté contributive. Nous croyons cet objectif réalisable pourvu que la définition de l'assiette fiscale s'accorde avec celle que nous donnons du revenu, dans toute la compréhension du terme et que la détermination de l'impôt se calcule, en fonction de cette assiette fiscale, selon des échelles de taux qui traduisent les différences existant dans la puissance économique discrétionnaire des unités d'imposition dont le revenu et la situation familiale diffèrent.

Les échelles de taux "idéales" que nous avons élaborées conformément à nos principes relatifs à la capacité contributive, expliqués au chapitre 7, s'adaptent ensuite aux autres objectifs et facteurs déterminants. En dressant

ces échelles "idéales" nous nous sommes appuyés sur plusieurs présomptions importantes:

1. Nous prenons pour acquis que les tous premiers dollars de revenu d'une unité d'imposition ne sont pas disponibles en vue de dépenses compressibles. En deçà d'une certaine limite, le taux marginal d'impôt devrait donc être nul. Nous avons adopté comme limites inférieures \$300 pour les contribuables sans personne à charge et \$700 pour les familles. Ces deux limites, ainsi que les autres présomptions déterminent le rythme de progression des taux marginaux. Les limites de \$300 et de \$700 seraient appropriées si les impôts sur le revenu des particuliers étaient les seuls prélevés. Pourtant, il faut majorer ces chiffres afin de compenser les taxes de vente et les impôts fonciers. Dans les échelles de taux que nous recommandons, les montants assujettis à un taux d'impôt nul dépassent ces limites.
2. Nous supposons que tout revenu excédant une certaine limite peut être affecté à des dépenses compressibles. Au-delà d'une certaine limite, le taux marginal d'impôt sur un montant de revenu supplémentaire devrait donc être constant. Dans l'ordonnance de nos échelles de taux "idéales" et de celles que nous recommandons, nous avons choisi \$100,000 comme limite supérieure. Cette borne peut être excessive même si elle équivaut au quart seulement de la frontière actuelle.
3. Nous présumons, entre ces limites, des différences égales en pourcentage dans le revenu, se rapportant à des différences équivalentes dans la fraction de revenu supplémentaire disponible aux fins des dépenses compressibles. Idéalement les paliers d'imposition du revenu devraient comporter des différences égales en pourcentage dans le revenu. Les taux marginaux devraient s'accroître par montants égaux, de palier en palier  $\frac{2}{1}$ .
4. Jusqu'à une limite de revenu de \$40,000, nous présumons que la fraction de revenu disponible en vue de dépenses compressibles est moindre pour

les familles que pour les individus ayant le même revenu. Au-delà de cette limite, nous supposons que la fraction est la même pour les deux. En conséquence, les échelles de taux pour les individus et les familles devraient se confondre à ce niveau.

Une fois ces hypothèses acceptées, si l'impôt sur le revenu des particuliers était le seul à frapper le contribuable et, si l'équité était notre seul objectif, l'établissement des échelles de taux nécessaires au prélèvement des recettes fiscales et à la répartition de l'impôt selon la faculté contributive serait une tâche simple, mécanique.

#### Régularisations compensatrices d'autres impôts

Si l'impôt sur le revenu des particuliers était la seule taxe, les échelles de taux offrant les caractéristiques énumérées plus haut permettraient, à notre avis, de répartir les impôts selon la faculté contributive. Mais, nous y avons insisté, l'impôt sur le revenu des particuliers n'est pas la seule source de recettes fiscales.

D'après nos propositions, l'intégration de l'impôt sur le revenu des sociétés et sur celui des particuliers aurait l'effet suivant: le revenu provenant des sociétés et attribuable aux résidents serait imposable selon la faculté contributive des individus et des familles. Néanmoins, nous n'avons pas recommandé l'intégration des taxes de vente et des impôts fonciers, même si nous suggérons l'étude de la possibilité de dégrèvements arbitraires remboursables, pris à même l'impôt sur le revenu personnel, à valoir sur ces taxes de vente et ces impôts fonciers. Les taxes de vente sont, tout au plus, proportionnelles au revenu, et les impôts fonciers, lorsqu'il faut en payer, correspondent à une portion du revenu de plus en plus petite à mesure que celui-ci augmente. Donc en répartissant les impôts sur le revenu des particuliers d'après la faculté contributive et en ignorant les taxes de vente et les impôts fonciers, on aboutirait à une imposition des unités à faible revenu qui serait trop lourde en proportion de leur

faculté contributive. Afin de compenser ces taxes indépendantes du revenu, nous proposons de réduire les taux marginaux de l'impôt prélevé sur le revenu au niveau des premiers paliers dans la mesure qui conviendrait si l'impôt sur le revenu des particuliers était la seule taxe imposée.

A cette fin, nous recommandons que, pour les contribuables sans personne à charge, la portée du premier palier atteigne le premier mille dollars plutôt que de s'arrêter au premier \$300 de revenu. Nous recommandons aussi que ce palier soit assujetti à un taux d'impôt nul. Ceci équivaldrait au maintien de la présente exemption de base de \$1,000 pour les particuliers. Quant aux familles, nous recommandons un palier à taux nul qui comprendrait le premier \$2,100 de revenu. Cela serait légèrement plus généreux que l'exemption actuelle de \$2,000 pour les couples.

Les paliers à taux nul remplissent exactement la même fonction, avec les mêmes effets, que les exemptions égales à la marge qui se situe à l'intérieur de ces paliers.

En plus de préconiser le maintien des exemptions actuelles, nous recommandons de petites réductions des taux marginaux au bas de l'échelle. Ces mesures, ainsi que la réforme de l'assiette de la taxe de vente que nous recommandons aussi, devraient nous rapprocher sensiblement de la répartition de tous les impôts selon la faculté contributive.

#### Comparaisons des impôts à l'échelle internationale

Pour un grand nombre de travailleurs canadiens, le marché du travail s'étend à tout le continent et non pas seulement au Canada. C'est précisément le cas des professionnels et des travailleurs hautement spécialisés, qui sont de plus en plus en demande aux États-Unis et dans les autres pays, tout comme au Canada. Nombre d'observateurs ont constaté et déploré chez nous ce qu'on appelle "l'exode des lumières" 3/. Nous voulons éviter que le régime fiscal canadien contribue à cette émigration appauvrissante.

Les impôts ne sont pas, bien entendu, les seuls facteurs susceptibles de pousser quelqu'un à émigrer du Canada. Ainsi la différence marquée et constante entre les taux d'intérêt hypothécaire au Canada et aux États-Unis peut être, pour nombre de particuliers, un facteur aussi déterminant que les impôts 4/. Comme le souligne le chapitre 4, les écarts relevés dans le fardeau fiscal ont probablement moins d'influence que les écarts de salaires, de conditions de travail, du coût de la vie. Pour des raisons qui ne nous intéressent pas ici, les employeurs canadiens paient en général des salaires non concurrentiels et souvent ils ne peuvent offrir un travail aussi intéressant que celui que fournissent les employeurs américains. Nous visons, d'autre part, à réduire l'impôt canadien des professionnels et des travailleurs hautement spécialisés à un point tel que le facteur imposition cesse d'influer sérieusement sur l'émigration aux États-Unis 5/.

On trouvera au tableau 11-1 des exemples illustrant l'écart séparant les impôts sur le revenu que paient respectivement, dans des positions équivalentes, les contribuables américains et canadiens. Ce tableau indique, en fonction de plusieurs situations différentes, l'impôt global sur le revenu versé à chaque gouvernement par une famille comptant deux enfants, si l'on suppose que les deux unités reçoivent les allocations familiales et que le chef de famille gagne un revenu de \$12,000. Nos comparaisons s'attachent au contribuable moyen qui gagne ce montant aux États-Unis, puis à son homologue canadien vivant dans l'une des provinces où les taux d'imposition sont les plus bas; suit un parallèle entre le contribuable moyen résidant dans l'État de New-York et l'habitant de la Saskatchewan. Dans ces deux derniers cas, l'impôt est sensiblement supérieur à la moyenne prélevée dans chacun des deux pays 6/. On verra, d'après les données du tableau, que l'impôt sur le revenu est plus élevé au Canada, dans tous les cas. En réalité, l'impôt sur le revenu acquitté par une famille canadienne habitant l'une des provinces les moins taxées sur leur revenu est encore plus élevé que celui versé par une famille résidant dans l'État de New-York. La différence est surtout marquée dans le cas d'une famille habitant une maison qui lui appartient, car,

TABLEAU 11-1

IMPÔT SUR LE REVENU PAYABLE PAR UNE FAMILLE COMPTANT  
DEUX ENFANTS ET UN REVENU DE \$12,000 AUX  
ÉTATS-UNIS ET AU CANADA  
(taux de 1966)

	<u>États-Unis</u>		<u>Canada</u>	<u>Différence en pour- centage</u>
<u>Propriétaire-type:</u>				
État de New York	\$ 1,419	Saskatchewan	\$ 1,914	-25.9
Moyenne aux États- Unis	1,318	Toutes les provinces, sauf la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec	1,827	-27.9
<u>Contribuable moyen alléguant des déduc- tions détaillées:</u>				
État de New-York	1,529	Saskatchewan	1,914	-20.1
Moyenne aux États- Unis	1,409	Toutes les provinces, sauf la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec	1,827	-22.9
<u>Contribuable moyen réclamant la déduc- tion uniforme:</u>				
État de New-York	1,843	Saskatchewan	2,178	-15.4
Moyenne aux États- Unis	1,634	Toutes les provinces, sauf la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec	2,060	-20.7

Remarque: Au Canada, on a inclus l'impôt provincial et l'impôt de sécurité de la vieillesse, et aux États-Unis, l'impôt moyen des divers États et l'impôt local moyen. On n'a pas inclus les contributions obligatoires aux régimes de retraite du gouvernement dans chacun des pays. Dans tous les cas, l'impôt canadien a servi de base au calcul de la différence en pourcentage.

Référence: Appendice H du présent tome.

aux États-Unis, on peut déduire les paiements d'intérêts hypothécaires et les impôts fonciers, lorsqu'on calcule le revenu imposable 7/.

Les exemples fournis au tableau 11-1 indiquent seulement les montants supérieurs d'impôts versés à partir d'un seul niveau de revenu par une famille canadienne comptant deux enfants. Les différences en pourcentage entre les impôts canadiens et américains sur le revenu qui frappent des contribuables différents et touchant des revenus différents, apparaissent au tableau 11-2. Dans tous les cas, la comparaison est établie, d'une part, entre des contribuables américains assujettis à l'impôt moyen prélevé dans les divers états et les différentes localités et, d'autre part, entre des contribuables canadiens résidant dans l'une des provinces où l'impôt sur le revenu est le plus bas. Les renseignements fournis dans le tableau établissent donc une comparaison entre les impôts américains moyens sur le revenu et les impôts sur le revenu de toutes les provinces du Canada, sauf le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan. Étant donné que treize États américains ne prélèvent aucun impôt sur le revenu, cette comparaison tourne, en quelque sorte, à l'avantage du Canada. Malgré cette orientation, il est évident, d'après le tableau 11-2, que les contribuables à revenu moyen paient des impôts sensiblement plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. L'écart provient en partie de déductions plus généreuses accordées aux États-Unis, en partie des taux d'imposition moins élevés et en partie du droit qu'ont mari et femme aux États-Unis de produire des déclarations conjointes 8/.

La différence est à son plus bas, lorsqu'il s'agit d'un célibataire sans personne à charge qui ne réclame pas de déductions détaillées. Cette personne paie en moyenne, moins d'impôt sur le revenu aux États-Unis qu'au Canada si son revenu s'établit entre \$8,000 et \$30,000. Si le contribuable américain habite un État comme la Pennsylvanie qui ne prélève pas d'impôt propre sur le revenu, l'impôt total de ce contribuable sera moindre si son revenu varie entre \$5,000 et \$30,000.

Dans le cas de conjoints, l'impôt moyen sur le revenu est inférieur aux États-Unis si le revenu du couple s'élève à plus de \$7,000 même s'il ne

TABLEAU 11-2

DIFFÉRENCES EN POURCENTAGE ENTRE LES IMPÔTS  
SUR LE REVENU AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA

Revenu imposable	Différences en pourcentage pour les célibataires, sans personne à charge, qui récla- ment la déduction uniforme	Différences en pourcentage pour les conjoints sans personne à charge, qui récla- ment la déduction uniforme	Différences en pourcentage pour une famille comptant deux enfants, qui réclament des déductions détaill- ées
\$ 1,500	76.5	-	-
2,500	34.8	249.0	-
3,500	16.2	55.4	13.4
5,000	5.2	11.6	18.4
6,500	1.5	1.8	-18.4
8,000	-1.3	-3.7	-17.3
10,000	-4.7	-11.9	-19.1
12,000	-5.6	-15.2	-22.9
15,000	-6.5	-21.5	-27.3
25,000	-2.4	-28.5	-36.6
40,000	4.5	-23.7	-35.0
70,000	7.2	-14.8	-28.1
100,000	8.5	-10.9	-26.7
200,000	5.3	-6.6	-24.3

Remarque: Les pourcentages inscrits dans ce tableau indiquent, si le nombre est précédé d'un signe positif, que l'impôt sur le revenu aux États-Unis est plus élevé que l'impôt sur le revenu au Canada; par contre, un nombre affecté d'un signe négatif accuse un impôt américain moins élevé. Dans tous les cas, la base de comparaison est l'impôt canadien sur le revenu payable sur ce revenu. L'impôt américain inclut l'impôt moyen sur le revenu prélevé par les États eux-mêmes. Au Canada l'impôt inclut seulement le plus faible impôt provincial prélevé sur le revenu. Dans les chiffres canadiens, on a inclus l'impôt de sécurité de la vieillesse. On n'a tenu compte des contributions obligatoires aux régimes de retraite du gouvernement, ni dans le cas des États-Unis, ni dans celui du Canada.

Référence: Appendice H du présent tome.

réclame que la déduction uniforme. Cependant, dans plus de 60 p. 100 des déclarations fiscales produites conjointement par mari et femme aux États-Unis et comportant des montants imposables, on réclame des déductions détaillées 2/. La famille type compte deux enfants et l'impôt payable par cette unité figure à la troisième colonne du tableau 11-2. C'est dire que, même en incluant l'impôt moyen des divers États et l'impôt local, l'impôt sur le revenu aux États-Unis est moins élevé pour des familles touchant un revenu supérieur à \$6,000. Ce montant tombe à \$5,000 dans un État qui ne prélève pas d'impôt sur le revenu. Si une famille touche un revenu de \$25,000, l'impôt global moyen versé aux États-Unis sera, de \$2,500, moins élevé qu'au Canada.

On pourrait évidemment s'attendre à avoir au Canada des taux d'impôt plus élevés si l'impôt sur le revenu représentait ici une plus grande portion du montant total des recettes fiscales qu'aux États-Unis. Mais, en fait, la situation est tout l'opposé. Même abstraction faite des récentes augmentations de la taxe de vente provinciale, en 1964, les impôts directs ont représenté seulement 45 p. 100 du montant total des recettes fiscales des différents ordres de gouvernement au Canada, au regard de 63 p. 100 aux États-Unis 10/. Le taux moyen de la taxe de vente au Canada est à peu près le double de celui qui est en vigueur aux États-Unis, et il se trouve parmi les plus élevés dans le monde entier.

Afin de contrebalancer l'avantage fiscal accordé aux résidents des États-Unis, nous avons adopté comme troisième objectif l'élaboration d'une échelle de taux qui donnerait lieu à un impôt sur le revenu à peu près équivalent, pour les contribuables à revenu moyen du Canada et des États-Unis. A cause du revenu moyen inférieur des Canadiens et parce que l'indice des dépenses gouvernementales par rapport au produit national brut est plus élevé, il n'est guère possible de réaliser pleinement cette ambition 11/.

Le taux marginal maximum

Si l'équité seule était en cause, on fixerait le taux maximum d'impôt

sur le revenu des particuliers uniquement d'après le besoin de recettes fiscales. Étant donné l'étendue de l'assiette et les limites hypothétiques, supérieure et inférieure, en dedans desquelles les taux marginaux doivent jouer, il faudrait commencer par déterminer le taux marginal maximum en fonction du besoin de recettes fiscales.

Nous sommes persuadés que l'imposition de taux marginaux élevés influe défavorablement sur la décision d'une personne de travailler, plutôt que de consacrer son temps aux loisirs, sur celle d'épargner, plutôt que de dépenser et sur celle de posséder des biens qui rapportent de l'argent, au lieu de biens qui assurent des avantages en nature. A notre avis, on y gagnerait beaucoup en adoptant un taux marginal maximum plafonné à 50 p. 100. L'application d'un tel taux assurerait aux contribuables la propriété d'au moins la moitié de tous leurs gains après le paiement de l'impôt. C'est dresser, croyons-nous une barrière psychologique nuisible à l'esprit d'entreprise, à l'épargne et aux placements rentables, que de laisser l'État prélever plus de la moitié du profit potentiel.

Nous recommandons ailleurs que l'assiette des sociétés par actions soit augmentée par le retrait de certaines concessions accordées à des industries. Ce changement mis à part, l'acceptation de l'intégration des impôts sur les particuliers et sur les sociétés, à un taux maximum ne dépassant pas 50 p. 100, réduirait le taux marginal d'impôt sur tout revenu provenant de nouveaux placements sous forme d'usines et d'outillage.

Le taux maximum personnel limité à 50 p. 100 comporterait un autre avantage précieux. En effet, si le taux des sociétés est de 50 p. 100 et que les taux personnels sont plus élevés, les actionnaires touchant de gros revenus peuvent différer le paiement de leur impôt propre en laissant les bénéficiaires grossir l'actif de la société et en remettant à plus tard l'encaissement des gains résultant de la plus-value de leurs actions. C'est la perpétuation de l'actuel conflit d'intérêts entre les actionnaires touchant un faible revenu et ceux dont le revenu est élevé et du manque d'impartialité

de la part du fisc devant le dilemme: retenir ou distribuer les bénéfices d'une société par actions.

Le rendement de l'échelle de  
taux en recettes fiscales

Le régime fiscal que nous proposons doit rapporter des recettes fiscales suffisantes. Pour assurer le respect de cette exigence, nous avons fait une analyse détaillée des possibilités qu'offrent nos propositions au sujet de la production de recettes fiscales. On trouvera au chapitre 35 les résultats de cette analyse. Nous prenons pour acquis que nos échelles de taux proposées, conjuguées avec nos autres recommandations et compte tenu des frais occasionnés par un changement de régime, permettraient de percevoir autant de recettes que sous le régime actuel 12/. On pourrait procéder à de nouvelles réductions dans l'échelle de taux après une période transitoire de quelques années.

L'imposition du revenu provenant de  
placements sous forme d'actions

Nous avons formulé un certain nombre de recommandations qui devraient ajouter à l'attrait des placements sous forme d'actions, indépendamment du taux d'impôt qui leur est applicable. Elles comportent des mesures visant à un traitement plus impartial du revenu provenant de différentes sources, à la défalcation complète des pertes subies sur les placements et à l'octroi d'allocations hâtives du coût en capital pour les nouvelles et les petites entreprises. Ces dispositions devraient atténuer le risque inhérent aux placements sous forme d'actions et, partant, leur donner plus d'attrait. Néanmoins, il nous semble souhaitable de réduire les taux marginaux d'impôt sur le revenu provenant des sociétés 13/ et à déconseiller d'augmenter les taux moyens imposés aux résidents.

La décision de s'engager dans des dépenses supplémentaires en capital est censément déterminée par le taux espéré du rendement fourni, après imposition, par l'addition de certains éléments aux usines et à l'outillage.

En présumant qu'elles ne soient pas altérées au moyen de prix réduits ou de coûts plus élevés, nous croyons que des réductions dans les taux marginaux d'impôt sur le revenu provenant de sociétés par actions devraient favoriser les placements sous forme d'actions. Entre autres objectifs nous avons accepté que les échelles de taux que nous recommandons, jointes à l'intégration de l'impôt des particuliers et des sociétés et à l'imposition intégrale des gains réalisés lors de la vente d'actions, mènent à la réduction pour la plupart des résidents des taux marginaux touchant ce genre de revenu.

Le revenu des sociétés est une riche source d'épargne. On accumule ce genre de revenu plus volontiers que les autres revenus. En maintenant le taux moyen de l'impôt sur le revenu provenant des sociétés à un niveau qui ne dépasse pas les mesures actuelles, on devrait faire échec à toutes les répercussions défavorables sur l'épargne que peut entraîner l'imposition des gains de capital. Nous avons donc accepté la consigne de ne pas augmenter le fardeau moyen d'impôt sur les placements faits sous forme d'actions par les résidents, à l'exception des industries primaires et de certaines institutions financières, qui n'ont pas été suffisamment imposées par le passé.

#### CONCILIATION DE CRITÈRES CONTRADICTOIRES

A cause de la nécessité de maintenir le niveau des recettes fiscales, il nous a été impossible d'atteindre tous nos objectifs dans l'établissement de nos échelles de taux d'impôt sur le revenu des particuliers.

Nous avons fixé le taux maximum à 50 p. 100, limite supérieure qui nous agréait. Un taux plus élevé rapporterait plus de recettes mais entraînerait une augmentation inacceptable de l'impôt sur le revenu provenant de placements sous forme d'actions; à notre avis, il s'ensuivrait un sérieux déclin d'enthousiasme et d'initiative chez les contribuables.

Nous avons pu accroître la progressivité en augmentant l'impôt des particuliers à revenus supérieurs (en élargissant l'assiette fiscale) et en réduisant l'impôt au bas de l'échelle du revenu. Nous sommes également

parvenus à réduire l'impôt des contribuables à revenu moyen de façon à diminuer l'écart nous séparant des États-Unis. Par contre, il nous a été impossible de faire disparaître entièrement la marge défavorable.

Les échelles de taux que nous recommandons à la suite de ces considérations figurent au graphique 11-1. Le résultat de la nécessité de concilier des objectifs contradictoires lorsqu'on choisit des échelles de taux est illustré sommairement par l'écart entre les échelles recommandées, indiquées sur le graphique en traits pleins, et les échelles "idéales" indiquées en pointillé ("idéales" signifie ici; compatible avec toutes les hypothèses permettant le prélèvement d'impôts rigoureusement conformes à la faculté contributive). Nous faisons allusion à ces hypothèses au début de ce chapitre et elles sont explicitées au chapitre 7. Il existe deux différences primordiales entre les échelles de taux que nous recommandons et celles que nous considérerons comme idéales:

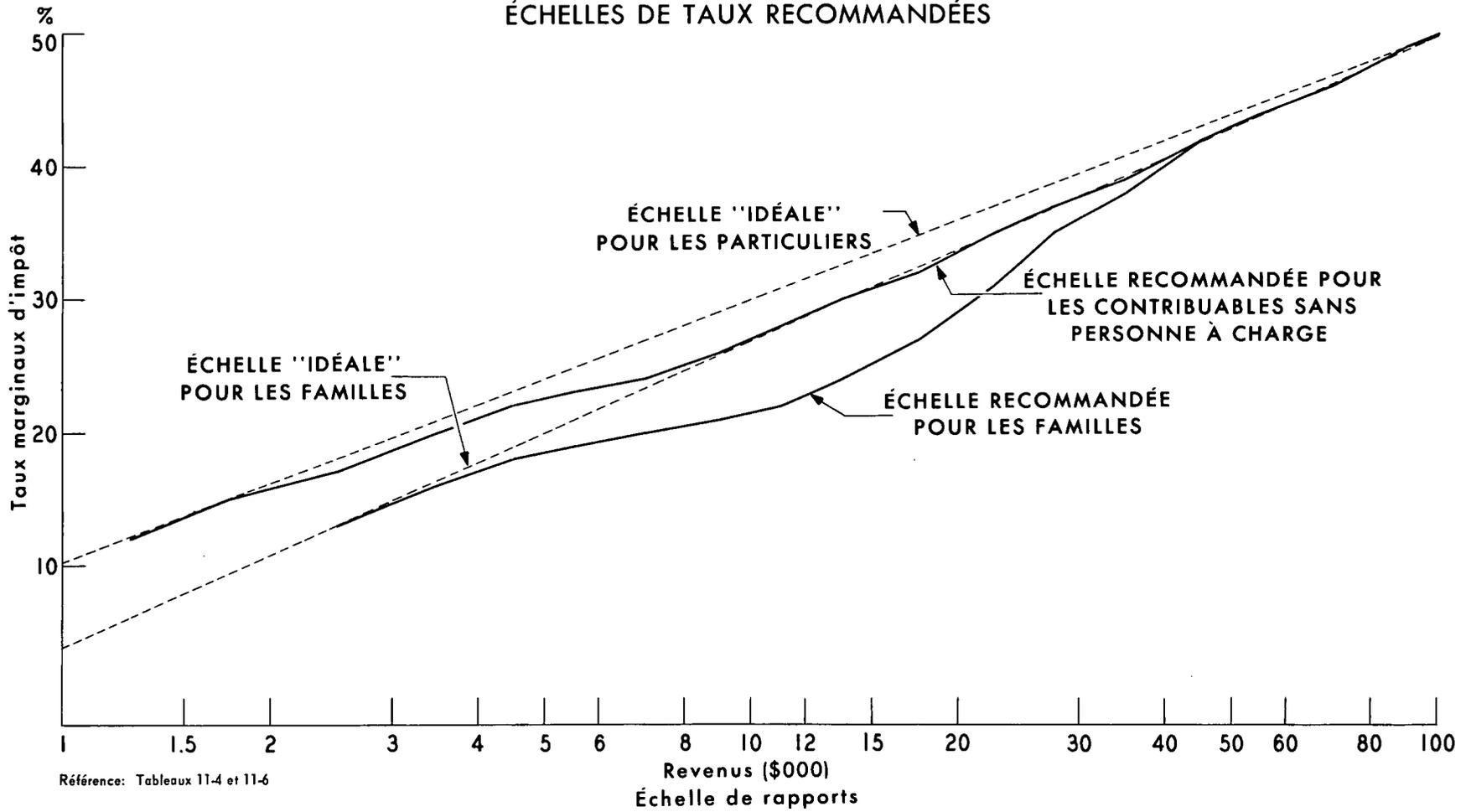
1. Les taux marginaux d'impôt ont été abaissés au-dessous du niveau "idéal" en particulier pour les revenus compris entre \$5,000 et \$40,000, afin de réduire l'impôt frappant les revenus situés aux paliers moyens.
2. L'échelle de taux applicable aux familles a été réduite aux paliers intermédiaires de revenu encore plus que l'échelle applicable aux personnes non liées, afin de rapprocher davantage l'impôt versé par les familles à revenu moyen de l'impôt sur le revenu qui serait payé aux États-Unis 14/.

Nous avons recouru à ces "déformations" de manière à obtenir une échelle de taux se rapprochant des objectifs que nous avons spécifiés. Notre analyse, nous le répétons, est fondée sur une estimation prudente, à notre avis, du rendement du régime fiscal proposé du point de vue de recettes.

Un peu plus tard, on pourrait supprimer ces déformations.

Nous n'avons pas inclus, dans ces déformations, la somme considérable de revenus "francs" d'impôt (\$1,000 pour les individus sans personne à charge

Graphique 11-1  
ÉCHELLES DE TAUX RECOMMANDÉES



et \$2,100 pour les familles) aux paliers à taux nul spécifiés dans l'échelle de taux que nous recommandons. Ces exemptions tiennent compte de difficultés qu'on ne saurait surmonter par l'augmentation prévisible des recettes fiscales, notamment le manque de progressivité des impôts fonciers et des taxes de vente prélevés par les autorités fédérales, provinciales et municipales, qui ne sont pas intégrés à l'impôt sur le revenu. Cependant, si le fardeau des impôts fonciers et des taxes de vente était réduit, il conviendrait alors de restreindre les paliers à taux nul.

Les échelles de taux que nous recommandons sont aussi conformes que possible aux besoins courants de recettes fiscales à nos objectifs et à nos autres recommandations. Néanmoins, comme nous l'avons signalé auparavant, l'établissement d'échelles de taux infère un certain nombre d'hypothèses qui se résument à une question de jugement. Tout au long de notre analyse des divers facteurs déterminants dans l'élaboration des échelles de taux, nous nous sommes efforcés d'isoler chaque aspect du problème où le jugement jouait un rôle. Nous espérons que nos décisions correspondront au jugement que la plupart des Canadiens auraient porté. Nous espérons aussi que l'analyse esquissée au chapitre 7 et dans celui-ci servira de jalon dans l'évaluation de vues différentes sur l'établissement des échelles de taux.

Nous passons maintenant à un examen plus détaillé des échelles de taux et des dégrèvements que nous recommandons.

#### ÉCHELLES DE TAUX RECOMMANDÉES

C'est sous trois titres que nous allons traiter des échelles recommandées: (1) l'échelle de taux applicables aux particuliers sans personne à charge, (2) l'échelle de taux applicable aux unités familiales, et (3) le traitement des personnes à charge. Lorsqu'une unité familiale comprend des enfants, nous recommandons de recourir à des dégrèvements correspondant aux dépenses incompressibles occasionnées par les enfants. On doit cependant souligner que le revenu auquel ces taux d'impôts s'appliquent ne tient compte

d'aucune déduction à titre d'exemptions personnelles. Aux fins de comparaison, l'échelle courante de taux (1966) figure au tableau 11-3. Ce tableau tient compte de l'impôt de sécurité de la vieillesse, qu'à notre avis on devrait supprimer en tant que taxe distincte, et de la portée de la réduction spéciale des taux en 1966.

L'échelle de taux applicable aux  
particuliers sans personne à charge

L'échelle de taux que nous recommandons pour les particuliers sans personne à charge apparaît au tableau 11-4. Voici les similitudes et les différences essentielles entre cette échelle et l'échelle actuelle:

1. Les taux suivant lesquels un revenu inférieur à \$8,000 est imposable demeurent à peu près les mêmes.
2. Dans l'échelle actuelle, l'augmentation des taux marginaux croît rapidement au-dessus du niveau de \$8,000. Dans l'échelle de taux recommandée, le rythme d'augmentation des taux s'accroît à un niveau plus élevé de revenu, réduisant ainsi les taux qui s'échelonnent entre \$8,000 et \$20,000.
3. Le taux marginal maximum dans l'échelle recommandée est de 50 p. 100 et on y parvient avec un revenu de \$100,000.

Puisque le taux marginal maximum serait abaissé de 80 p. 100 à 50 p. 100, les contribuables à revenu élevé dont l'assiette fiscale n'aurait pas augmenté à la suite de nos autres réformes, verraient baisser leurs impôts de façon appréciable. Ce serait particulièrement important pour les contribuables touchant de gros revenus, principalement sous forme de gages, de salaires, d'honoraires professionnels et de revenus d'entreprises. Dans le passé, on a en général imposé trop lourdement les revenus de ces personnes. Eu égard à l'assiette fiscale compréhensive, les particuliers touchant un revenu provenant en grande partie de placements, de legs ou d'autres sources n'ont pas été taxés suffisamment. Si l'on adoptait nos recommandations, ces

TABLEAU 11-3

ÉCHELLE ACTUELLE DES TAUX D'IMPÔT SUR LE REVENU DES  
PARTICULIERS ET DES CONJOINTS SANS PERSONNE A CHARGE

Revenu imposable avant déduction des exemptions personnelles		Impôt acquitté par un particulier sans personne à charge		Impôt acquitté par des conjoints mariés sans personne à charge	
		Impôt au bas du palier (dollars)	Taux marginal (p. 100)	Impôt au bas du palier (dollars)	Taux marginal (p. 100)
Inférieur à	1,000	néant	—	néant	—
\$ 1,000 -	1,909	néant	12.8	néant	—
1,909 -	2,000	116	15	néant	—
2,000 -	2,909	130	18	néant	12.8
2,909 -	3,000	294	18	116	15
3,000 -	4,000	310	21	130	18
4,000 -	5,000	520	19	310	21
5,000 -	6,000	710	22	520	19
6,000 -	7,000	930	22	710	22
7,000 -	8,000	1,150	26	930	22
8,000 -	9,000	1,410	26	1,150	26
9,000 -	10,000	1,670	30	1,410	26
10,000 -	11,000	1,970	30	1,670	30
11,000 -	12,000	2,270	35	1,970	30
12,000 -	13,000	2,620	35	2,270	35
13,000 -	14,000	2,970	40	2,620	35
14,000 -	16,000	3,370	40	2,970	40
16,000 -	17,000	4,170	45	3,370	40
17,000 -	26,000	4,620	45	4,170	45
26,000 -	27,000	8,670	50	8,220	45
27,000 -	41,000	9,170	50	8,670	50
41,000 -	42,000	16,170	55	15,670	50
42,000 -	61,000	16,720	55	16,170	55
61,000 -	62,000	27,170	60	26,620	55
62,000 -	91,000	27,770	60	27,170	60
91,000 -	92,000	45,170	65	44,570	60
92,000 -	126,000	45,820	65	45,170	65
126,000 -	127,000	67,920	70	67,270	65
127,000 -	226,000	68,620	70	67,920	70
226,000 -	227,000	137,920	75	137,620	70
227,000 -	401,000	138,670	75	137,920	75
401,000 -	402,000	269,170	80	268,420	75
Plus de	402,000	269,970	80	269,170	80

Remarque: Cette échelle de taux tient compte de tous les impôts sur le revenu, y compris l'impôt de 4 p. 100 de sécurité de la vieillesse, calculé séparément, sur les premiers \$3,000 de revenu imposable. Le taux de 12.8 p. 100 sur les premiers \$909 de revenu imposable indique la baisse de 20 p. 100, jusqu'à concurrence de \$20, annoncée dans le budget de 1966. Les chiffres ne comprennent pas les impôts provinciaux excédant l'abattement fédéral.

TABLEAU 11-4

ÉCHELLES DE TAUX D'IMPÔT RECOMMANDÉE  
POUR UN PARTICULIER SANS PERSONNE A CHARGE

<u>Revenu imposable</u>		<u>Impôt exigible</u>	
Moins de	\$ 1,000	néant	
\$ 1,000 -	1,500	12% du revenu excédant	\$ 1,000
1,500 -	2,000	\$ 60 + 15% du revenu excédant	1,500
2,000 -	3,000	135 + 17% du revenu excédant	2,000
3,000 -	4,000	305 + 20% du revenu excédant	3,000
4,000 -	5,000	505 + 22% du revenu excédant	4,000
5,000 -	6,000	725 + 23% du revenu excédant	5,000
6,000 -	8,000	955 + 24% du revenu excédant	6,000
8,000 -	10,000	1,435 + 26% du revenu excédant	8,000
10,000 -	12,000	1,955 + 28% du revenu excédant	10,000
12,000 -	15,000	2,515 + 30% du revenu excédant	12,000
15,000 -	20,000	3,415 + 32% du revenu excédant	15,000
20,000 -	25,000	5,015 + 35% du revenu excédant	20,000
25,000 -	30,000	6,765 + 37% du revenu excédant	25,000
30,000 -	40,000	8,615 + 39% du revenu excédant	30,000
40,000 -	50,000	12,515 + 42% du revenu excédant	40,000
50,000 -	60,000	16,715 + 44% du revenu excédant	50,000
60,000 -	80,000	21,115 + 46% du revenu excédant	60,000
80,000 -	100,000	30,315 + 49% du revenu excédant	80,000
Plus de	100,000	40,115 + 50% du revenu excédant	100,000

Remarque: Dans le calcul du revenu imposable, aucune exemption personnelle n'est déduite.

derniers subiraient une augmentation marquée de leurs impôts, en dépit des taux marginaux plus bas. La disparité des impôts versés par les particuliers touchant un revenu élevé constitue l'une des plus flagrantes injustices du régime fiscal actuel. L'assiette plus étendue et les taux marginaux plus bas que nous recommandons feraient disparaître cette injustice.

On trouve au tableau 11-5 une comparaison des différents montants d'impôts versés par un particulier aux divers paliers de son revenu global, d'après les échelles de taux actuellement en vigueur au Canada et aux États-Unis et d'après l'échelle de taux que nous recommandons. Dans ce tableau, on suppose aux fins de la démonstration, qu'un individu ne réclame que la déduction facultative uniforme. Des exemples supplémentaires figurent à l'appendice I de ce tome et au chapitre 36. Les exemples fournis à l'appendice I de ce tome illustrent l'effet de nos recommandations à l'égard des contribuables dont le revenu se réduit aux salaires et aux gages, et qui ne réclament que la déduction facultative uniforme. Les données présentées au chapitre 36 indiquent l'effet qu'auraient eu nos recommandations, en 1964, à l'égard de tous les contribuables qui ont produit leur déclaration d'impôt cette année-là.

Si on ne modifiait pas l'assiette fiscale, l'échelle de taux que nous recommandons pour les particuliers sans personne à charge entraînerait une réduction de l'impôt à tous les niveaux de revenu supérieurs à \$10,000. Au-dessous de ce niveau de \$10,000, l'impôt serait à peu près le même qu'à l'heure actuelle. Selon l'échelle de taux proposée, l'impôt canadien serait inférieur aux niveaux américains aux deux extrémités de l'échelle des revenus. Pour les revenus variant entre \$6,500 et \$12,000, l'impôt canadien ne serait que légèrement plus élevé que l'impôt américain.

A cause des changements importants dans l'assiette que nous recommandons, ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence. Comme on le voit à l'appendice I de ce tome, la plupart des particuliers sans personne à charge qui n'ont que le revenu de leur emploi pour vivre profiteraient

de réductions d'impôts, même si leur revenu était inférieur à \$10,000. De la même façon, comme on le voit à l'appendice M du tome 4, les particuliers sans personne à charge placés au bas de l'échelle du revenu, qui possèdent des placements sous forme d'actions dans des sociétés et qui ne comptent que sur les revenus provenant de ces placements, profiteraient de réductions fiscales importantes.

TABLEAU 11-5

IMPÔT SUR LE REVENU EXIGIBLE D'UN PARTICULIER SANS PERSONNE A CHARGE,  
D'APRÈS LES ÉCHELLES DE TAUX EN VIGUEUR AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS ET  
D'APRÈS L'ÉCHELLE DE TAUX PROPOSÉE

Revenu	Impôt sur le revenu exigible		
	Canada (taux de 1966)	États-Unis (taux de 1966)	Taux proposés
\$ 1,500	\$ 51	\$ 90	\$ 54
2,500	202	267	211
3,500	394	459	395
5,000	691	727	714
6,500	1,018	1,033	1,063
8,000	1,384	1,366	1,423
10,000	1,940	1,849	1,942
12,000	2,585	2,441	2,501
15,000	3,730	3,488	3,400
25,000	8,175	7,977	6,747
40,000	15,620	16,300	12,495
70,000	32,510	34,842	25,692
100,000	50,955	55,298	40,090

Remarque: Les impôts des États-Unis comprennent les impôts sur le revenu des États et des municipalités, payés dans un État moyen; les impôts canadiens comprennent l'abattement pour l'impôt provincial mais non les impôts provinciaux excédant cet abattement, et incluent l'impôt de sécurité de la vieillesse. Dans tous les cas, on suppose que le contribuable ne réclame que la déduction uniforme. Selon nos recommandations, on utilise la déduction uniforme de \$50 proposée au chapitre 12.

L'échelle de taux applicables  
aux unités familiales

L'échelle de taux que nous recommandons pour les unités familiales figure au tableau 11-6. Cette échelle de taux indique l'impôt payable par des conjoints sans enfant à charge. Le couple ayant des enfants à charge utiliserait aussi cette échelle et, comme nous l'expliquerons plus loin, on accorderait des dégrèvements d'impôt pour ces enfants. Si une unité familiale comptait un seul parent et un ou plusieurs enfants à charge, on utiliserait cette échelle et on n'accorderait pas de dégrèvement pour le premier enfant, mais seulement pour les suivants. Lorsqu'une unité familiale ne comprendrait qu'un conjoint survivant sans personne à charge, on n'utiliserait pas cette échelle mais plutôt celle qui s'appliquerait aux particuliers sans personne à charge.

Comme on le verra plus clairement en se reportant au tableau 11-4, les principales différences entre l'échelle de taux recommandée pour l'unité familiale et celle recommandée pour le particulier sans personne à charge sont les suivantes:

1. Toute la partie de l'échelle s'appliquant au revenu inférieur à \$40,000 se trouve réduite, et le montant du revenu exempté d'impôt par suite de l'adoption du palier à taux nul est porté de \$1,000 à \$2,100.
2. Le montant du revenu imposable aux taux marginaux inférieurs à 20 p. 100 augmente (soit de \$3,000 à \$6,000). En compensation, les taux marginaux pour les familles s'accroissent plus rapidement que pour les particuliers sans personne à charge lorsque les revenus sont supérieurs à \$15,000, et ce jusqu'au niveau de \$40,000.

L'effet de ces différences sur la relation entre l'impôt versé sur un revenu identique par un célibataire et par deux conjoints figure au tableau 11-7, ainsi que les données comparatives des taux d'impôt présentement en vigueur aux États-Unis et au Canada. La loi actuelle de l'impôt sur le revenu

au Canada n'accorde qu'un dégrèvement supplémentaire de \$1,000 aux conjoints. En conséquence, la présente réduction d'impôt pour ces derniers, par rapport à celle d'un célibataire diminue rapidement à mesure que le revenu augmente. La loi américaine de l'impôt sur le revenu permet le fractionnement du revenu entre les conjoints, et ainsi, réduit sensiblement l'impôt sur les revenus des paliers intermédiaires 15/. Il est difficile de justifier la position avantageuse dans laquelle l'échelle en vigueur aux États-Unis place les contribuables mariés à revenus moyens et élevés par rapport à celle des contribuables à faibles revenus. On pourrait s'attendre à ce que les dépenses incompressibles supplémentaires qui résultent de l'entretien d'une épouse représentent une proportion graduellement décroissante de revenu. C'est dans cette perspective que nous avons élaboré l'échelle de taux recommandée 16/.

TABLEAU 11-6

ÉCHELLE DE TAUX D'IMPÔT RECOMMANDÉE  
POUR UNE UNITÉ FAMILIALE

<u>Revenu imposable</u>		<u>Impôt exigible</u>	
Inférieur à \$	2,100		néant
\$ 2,100	- 3,000	13 p. 100 du revenu supérieur à	\$ 2,100
3,000	- 4,000	\$ 117 + 16 p. 100 du revenu supérieur à	3,000
4,000	- 5,000	277 + 18 p. 100 du revenu supérieur à	4,000
5,000	- 6,000	457 + 19 p. 100 du revenu supérieur à	5,000
6,000	- 8,000	647 + 20 p. 100 du revenu supérieur à	6,000
8,000	- 10,000	1,047 + 21 p. 100 du revenu supérieur à	8,000
10,000	- 12,000	1,467 + 22 p. 100 du revenu supérieur à	10,000
12,000	- 15,000	1,907 + 24 p. 100 du revenu supérieur à	12,000
15,000	- 20,000	2,627 + 27 p. 100 du revenu supérieur à	15,000
20,000	- 25,000	3,977 + 31 p. 100 du revenu supérieur à	20,000
25,000	- 30,000	5,527 + 35 p. 100 du revenu supérieur à	25,000
30,000	- 40,000	7,277 + 38 p. 100 du revenu supérieur à	30,000
40,000	- 50,000	11,077 + 42 p. 100 du revenu supérieur à	40,000
50,000	- 60,000	15,277 + 44 p. 100 du revenu supérieur à	50,000
60,000	- 80,000	19,677 + 46 p. 100 du revenu supérieur à	60,000
80,000	- 100,000	28,877 + 49 p. 100 du revenu supérieur à	80,000
Supérieur à	100,000	38,677 + 50 p. 100 du revenu supérieur à	100,000

Remarque: Aucune exemption personnelle n'est déduite dans le calcul du revenu imposable.

TABLEAU 11-7

RÉDUCTION EN POURCENTAGE DE L'IMPÔT POUR UN  
CONTRIBUABLE DONT L'ÉPOUSE NE TOUCHE AUCUN REVENU  
D'APRÈS LES ÉCHELLES DE TAUX EN VIGUEUR AU CANADA ET  
AUX ÉTATS-UNIS ET D'APRÈS L'ÉCHELLE DE TAUX PROPOSÉE

Revenu	Réductions en pourcentage de l'impôt		
	D'après les taux en vigueur en 1966 au Canada	D'après les taux en vigueur en 1966 aux États-Unis	D'après les taux pro- posés
\$ 1,500	100.0	96.7	100.0
2,500	74.2	33.3	76.4
3,500	48.7	31.4	51.4
5,000	27.7	23.4	37.0
6,500	21.6	21.4	30.5
8,000	18.5	20.5	27.0
10,000	15.3	21.6	25.0
12,000	13.3	22.2	24.2
15,000	10.7	25.1	23.1
25,000	5.5	30.8	18.3
40,000	3.2	29.3	11.5
70,000	1.8	22.0	5.6
100,000	1.3	19.0	3.6
200,000	0.6	11.8	1.6

Remarque: Les chiffres donnés représentent les différences en pourcentage entre l'impôt payé par deux conjoints sans enfants et l'impôt payé sur un revenu identique par un célibataire, l'impôt de ce dernier servant de base à la comparaison. Dans tous les cas, on suppose qu'on réclame les déductions uniformes facultatives. Les impôts des États-Unis comprennent les impôts sur le revenu moyen des États et des municipalités; les impôts du Canada comprennent l'abattement pour l'impôt provincial mais non les impôts provinciaux excédant cet abattement, et comprennent aussi l'impôt de sécurité de la vieillesse. Dans tous les cas s'appliquant aux États-Unis, on suppose qu'on a produit une déclaration conjointe.

Comme l'indique le tableau 11-7, la réduction de l'impôt des conjoints par rapport à l'impôt du contribuable sans personne à charge et ayant un revenu identique serait plus substantielle en vertu de nos recommandations que sous le régime actuel du Canada ou celui des États-Unis en ce qui touche les revenus inférieurs à \$12,000.

Cette réduction ne suffit pas à abaisser sensiblement l'impôt de deux conjoints au-dessous du total des impôts de deux contribuables sans personne à charge qui touchent chacun la moitié du revenu du couple, sauf s'il s'agit d'un revenu de \$3,000 ou inférieur à ce montant. La relation qui existe entre l'impôt versé par un couple et la somme des impôts de deux contribuables sans personne à charge, selon les taux proposés, figure au tableau 11-8; on y trouve également des données comparatives se référant aux États-Unis. Comme l'indique le tableau, nous avons établi la relation entre les échelles de taux applicables aux personnes mariées et aux célibataires pour illustrer notre conviction que le principe selon lequel "deux personnes ne peuvent vivre aussi économiquement qu'une seule, mais peuvent quand même vivre plus économiquement que deux personnes vivant séparément" s'applique surtout aux conjoints dont le revenu fusionné dépasse \$5,000. Il est vraisemblable que, pour les couples à faibles revenus, les frais d'emménagement surpassent largement les économies qui résultent de la cohabitation. Comme les dépenses incompressibles occasionnées par le mariage sont proportionnellement plus élevées pour les contribuables à faibles revenus, nous recommandons des taux d'impôt qui tiennent compte de cet écart de proportion dans les dépenses.

Dans la mesure où on a réduit l'échelle de taux de l'unité familiale, afin de réduire le fardeau fiscal imposé aux contribuables à revenu moyen, le principe voulant que les économies de la vie commune s'accroissent pour les revenus supérieurs à \$5,000 ne s'applique pas complètement aux revenus allant de \$6,500 à \$25,000.

Les principales différences entre l'échelle du tableau 11-6 et celle des taux canadiens de 1966 à l'usage des conjoints sont les suivantes:

TABLEAU 11-8

CHANGEMENTS EN POURCENTAGE DANS LES IMPÔTS AU MARIAGE,  
 POUR LES HOMMES ET LES FEMMES A REVENUS ÉGAUX, SELON  
 LES ÉCHELLES DE TAUX ACTUELLES DU CANADA ET DES ÉTATS-  
 UNIS, ET SELON L'ÉCHELLE DE TAUX RECOMMANDÉE

Revenu fusionné du mari et de la femme	Changements en pourcentage dans les impôts		
	Selon les taux canadiens de 1966	Selon les taux des États-Unis de 1966	Selon les taux recommandés
\$ 1,500	0	0	0
2,300	-100	0	-27.3
2,400	-50	0	-18.2
2,500	0	0	-13.3
3,000	0	0	-2.5
3,500	0	0	1.0
5,000	0	0	3.9
6,500	0	0	5.2
8,000	0	0	3.7
10,000	0	0	1.2
12,000	0	0	-0.2
15,000	0	0	-0.1
25,000	0	0	3.7
40,000	0	0	10.4
70,000	0	0	14.9
100,000	0	0	15.7
200,000	0	0	10.5

Remarque: Les chiffres donnés représentent les différences en pourcentage entre l'impôt payé par deux conjoints sans enfants et ceux payés par deux célibataires dont chacun a un revenu égal à la moitié de celui des conjoints. Le revenu dont il est question ici est celui des conjoints et les impôts des deux célibataires représentent la norme de comparaison. Dans tous les cas, on suppose qu'on réclame les déductions uniformes facultatives. Les impôts des États-Unis comprennent les impôts sur le revenu moyen des États et des municipalités; les impôts du Canada comprennent l'abattement pour l'impôt provincial mais non les impôts provinciaux excédant cet abattement, et comprennent aussi l'impôt de sécurité de la vieillesse. Dans tous les cas s'appliquant aux États-Unis, on suppose qu'on a produit une déclaration conjointe.

1. Le montant du revenu libre d'impôt (c'est-à-dire imposé à un taux nul) augmente de \$100 dans l'échelle de taux proposée et les taux d'imposition du revenu diminuent considérablement. Il en résulte que le contribuable marié qui touche un revenu imposable de \$5,000 avant déduction des exemptions personnelles verrait ses impôts réduit de \$51, soit plus de 10 p. 100.
2. La réduction des taux marginaux est la plus grande aux paliers de revenus moyens.
3. On atteint le taux marginal maximum de 50 p. 100 avec un revenu de \$100,000.

Le tableau 11-9 présente une comparaison entre l'impôt payé par des conjoints sans personne à charge en vertu de nos recommandations et l'impôt versé par le même couple sous les régimes actuels du Canada et des États-Unis.

Comme le montrent les données de ce tableau, l'impôt du couple à revenu moyen serait substantiellement réduit par rapport aux taux de 1966: de \$61 pour un revenu de \$6,500; de \$188 pour un revenu de \$10,000; de \$715 pour un revenu de \$15,000. Bien entendu, ces réductions ne s'appliqueraient qu'aux contribuables dont le revenu imposable resterait inchangé par suite de nos recommandations. Pour ces derniers, ces réductions seraient assez importantes pour faire disparaître en fait les différences entre l'impôt des conjoints aux États-Unis et au Canada 17/.

#### Traitement des personnes à charge

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous recommandons l'utilisation de dégrèvements d'impôt plutôt que d'échelles de taux distinctes pour compenser les dépenses incompressibles rattachées à l'entretien des enfants à charge. Il pourrait sembler préférable de préparer une échelle de taux distincte pour chaque catégorie de famille qui assume des responsabilités différentes

TABLEAU 11-9

IMPÔTS SUR LE REVENU EXIGIBLES DES CONJOINTS SANS ENFANT A CHARGE,  
SUIVANT LES ÉCHELLES DE TAUX PRÉSENTEMENT EN VIGUEUR AU CANADA ET  
AUX ÉTATS-UNIS ET SUIVANT L'ÉCHELLE DE TAUX RECOMMANDÉE

Revenu	Impôts sur le revenu exigibles		
	Canada (taux de 1966)	États-Unis (taux de 1966)	Taux recommandés
\$ 1,500	\$ -	\$ 3	\$ -
2,500	51	178	46
3,500	202	314	189
5,000	499	557	448
6,500	798	812	737
8,000	1,128	1,086	1,037
10,000	1,644	1,449	1,456
12,000	2,240	1,899	1,896
15,000	3,330	2,614	2,615
25,000	7,725	5,523	5,511
40,000	15,120	11,538	11,058
70,000	31,910	27,186	24,254
100,000	50,305	44,772	38,652

Remarque: Les impôts des États-Unis comprennent les impôts sur le revenu des États et des municipalités, payés dans un État moyen; les impôts canadiens comprennent l'abattement pour l'impôt provincial mais non les impôts provinciaux excédant cet abattement, et incluent l'impôt de sécurité de la vieillesse. Dans tous les cas, nous supposons que le contribuable ne réclame que les déductions uniformes. Selon nos recommandations, on utilise la déduction uniforme de \$50 proposée au chapitre 12. Nous avons supposé, dans tous les cas s'appliquant aux États-Unis, les conjoints ont choisi de produire une déclaration commune.

des autres, et, de ce fait, des dépenses incompressibles différentes. Cependant, il existe bien des différences dans les obligations familiales, comme entre une famille qui a des enfants à charge et une famille qui a d'autres personnes à sa charge, entre l'une ou l'autre de ces dernières et l'unité d'imposition qui pourvoit aux besoins d'un étudiant qui fréquente

l'université ou une école post-secondaire spécialisée, et, selon que la mère travaille ou non, entre les familles dont les enfants sont d'âge scolaire. En raison de ces différences multiples, il est impossible du point de vue administratif, d'adopter une échelle de taux distincte à chaque situation. C'est pourquoi il faut tenir compte de ces différences soit par des déductions applicables au revenu, soit par des dégrèvements d'impôts 18/.

En vertu de l'article 26 de la Loi de l'impôt sur le revenu, le régime actuel permet des déductions dans le calcul du revenu imposable. La déduction à l'égard d'un enfant admissible aux allocations familiales est de \$300 alors que la déduction à l'égard d'un enfant à charge qui n'y est pas admissible est de \$550. Ces déductions sont souvent nommées "exemptions personnelles". De plus, sous le régime actuel, les allocations familiales annuelles de \$72 ou de \$96 par enfant sont exemptes d'impôt. Dans cette partie du chapitre, les exemptions personnelles permises pour les enfants admissibles aux allocations familiales et l'exemption des allocations familiales, présumées être de \$72 par enfant, sont désignées sous le nom d'exemptions actuelles.

La différence entre les dégrèvements d'impôt et les exemptions est simple. Le dégrèvement d'impôt implique une réduction des impôts d'un montant donné, tandis que l'exemption permet une réduction du revenu imposable. Cette dernière entraîne une réduction d'impôt qui augmente avec le revenu. Parce que l'exemption soustrait à l'imposition les derniers dollars de revenus reçus par un contribuable, la valeur de l'exemption dépend du taux marginal d'imposition applicable au contribuable. Le dégrèvement d'impôt, par ailleurs, exempte effectivement de l'impôt un montant donné des premiers dollars de revenus du contribuable. Un dégrèvement touche tous les contribuables pour un même montant, tandis qu'une exemption leur offre une réduction dont la valeur augmente en même temps que le revenu 19/. En d'autres termes, la perte de recettes fiscales résultant de l'emploi des exemptions est supérieure à celle qui découle de l'emploi des dégrèvements, alors que les exemptions et les dégrèvements donnent un résultat identique dans le cas des familles à faible revenu.

Nous estimons que le but primordial des réductions supplémentaires pour les personnes à charge, les épouses qui travaillent, les enfants aux études et ainsi de suite, c'est de diminuer le fardeau fiscal des familles à faible revenu dont la faculté contributive est le plus fortement touchée par les dépenses incompressibles supplémentaires qu'entraîne chacune de ces circonstances. Donc, nous considérons l'emploi des dégrèvements un moyen plus efficace d'atteindre cet objectif. Aussi, nous avons recommandé la substitution des dégrèvements d'impôt aux exemptions de façon à tenir compte de l'effet des responsabilités familiales sur la faculté contributive, et nous avons destiné le surplus des recettes fiscales provenant de cette substitution à une majoration des réductions effectivement consenties aux familles à faible revenu et à une diminution des taux marginaux d'impôt.

Comme nous l'avons précédemment expliqué à propos de l'échelle de taux applicable aux familles, les conjoints ayant des enfants à charge calculeraient leur obligation fiscale en fonction de cette échelle, et déduiraient ensuite les dégrèvements accordés à l'égard de leurs enfants. Cependant, si une unité familiale ne se composait que du père ou de la mère et d'un ou de plusieurs enfants à charge, on utiliserait la même échelle, mais il n'y aurait pas de dégrèvement pour le premier enfant. Dans ce cas, on n'accorderait des dégrèvements que pour la charge du deuxième enfant et des enfants suivants. Dans l'analyse qui suit, il faudrait prendre pour acquis que, pour une famille dont le père ou la mère manque, on ne tient pas compte du premier enfant, car il remplace le père ou la mère aux fins de l'impôt; le deuxième enfant est considéré comme étant le premier dans le calcul des dégrèvements applicables.

Nous recommandons les dégrèvements suivants: pour le premier enfant, \$100, et pour chacun des autres enfants, \$60. Ces dégrèvements produiraient un dégrèvement moyen par enfant qui diminuerait à mesure que le nombre des enfants augmenterait. Les dégrèvements moyens par enfant seraient les suivants:

Un enfant	\$100
Deux enfants	80
Trois enfants	73
Quatre enfants	70
Cinq enfants	68
Huit enfants	65

Ces dégrèvements ont été déterminés de manière à ce que les familles à revenu moyen dont tous les enfants sont admissibles aux allocations familiales en retirent un avantage plus grand que celui qu'elles retirent des exemptions actuelles. Nous reconnaissons que ces dégrèvements sont faibles par rapport aux dépenses incompressibles qu'occasionne l'éducation des enfants. Toutefois, l'adoption de dégrèvements plus importants réduirait les recettes fiscales et nécessiterait des taux marginaux plus élevés qui diminueraient l'efficacité des stimulants.

Le tableau 11-10 donne une idée de l'effet du dégrèvement de \$100 à l'égard du premier enfant d'une unité familiale sur les impôts versés par cette famille. Les données de ce tableau montrent que cette formule du dégrèvement entraîne une diminution plus considérable des impôts pour les familles à faible revenu que le régime actuel d'exemption, tant au Canada qu'aux États-Unis. Toutefois, le pourcentage de la diminution des impôts décroît beaucoup plus rapidement en vertu des dégrèvements proposés que sous l'une ou l'autre des formules d'exemption actuelles.

Le tableau 11-11 présente une comparaison des impôts du Canada et des États-Unis, et des impôts proposés pour une famille ayant un enfant à sa charge. Le tableau indique que, dans tous les cas, les impôts sont substantiellement réduits par rapport à leur niveau actuel. Pour un revenu de \$5,000, ils sont réduits de \$75; pour \$10,000, de \$238. Cependant, étant donné que les États-Unis accordent une déduction de \$600 pour chaque enfant à charge, la réduction de l'impôt canadien ne suffit pas à éliminer toute différence entre l'impôt canadien et l'impôt américain. Pour les

revenus allant de \$6,500 à \$40,000, l'impôt canadien serait encore supérieur. Pour un revenu de \$15,000 par exemple, l'impôt canadien excéderait l'impôt américain de \$182. Les allocations familiales compenseraient partiellement cet écart.

TABLEAU 11-10

POURCENTAGE DE DIMINUTION DE L'IMPÔT DES FAMILLES, A LA NAISSANCE  
D'UN PREMIER ENFANT, SUIVANT LES ÉCHELLES ACTUELLES DE TAUX DU CANADA  
ET DES ÉTATS-UNIS ET SUIVANT L'ÉCHELLE PROPOSÉE

Revenu unifié des conjoints	Pourcentage de diminution de l'impôt		
	Suivant les taux en vigueur au Canada en 1966	Suivant les taux en vigueur aux États-Unis en 1966	Suivant les taux proposés
\$ 1,500	-	-	-
2,500	74.5	81.9	100.0
3,500	26.7	38.2	50.8
5,000	12.6	19.8	21.9
6,500	8.3	15.4	13.4
8,000	5.9	11.4	9.6
10,000	4.7	8.5	6.8
12,000	4.0	7.4	5.2
15,000	3.6	6.1	3.8
25,000	1.7	3.6	1.8
40,000	1.0	2.4	0.9
70,000	0.6	1.2	0.4
100,000	0.4	0.8	0.3

Remarque: Ce tableau ne tient pas compte des allocations familiales. Pour constater l'effet de l'inclusion des allocations familiales, il suffit de comparer les exemptions et les dégrèvements dans les tableaux 11-12 et 11-13.

TABLEAU 11-11

IMPÔT SUR LE REVENU EXIGIBLE D'UNE FAMILLE AYANT UN ENFANT A CHARGE,  
D'APRÈS L'ÉCHELLE ACTUELLE DES TAUX DU CANADA ET DES ÉTATS-UNIS, ET  
D'APRÈS L'ÉCHELLE RECOMMANDÉE

Revenu imposable	Impôt sur le revenu exigible		
	Canada (taux de 1966)	États-Unis (taux de 1966)	Taux recommandés
\$ 1,500	\$ —	\$ —	\$ —
2,500	13	28	—
3,500	148	170	101
5,000	436	402	361
6,500	732	629	651
8,000	1,062	886	952
10,000	1,566	1,228	1,372
12,000	2,150	1,644	1,812
15,000	3,210	2,310	2,533
25,000	7,590	5,084	5,435
40,000	14,970	10,880	10,986
70,000	31,730	26,180	24,187
100,000	50,110	43,500	38,588

Remarque: Comme au tableau 11-5, nous avons supposé que tous les contribuables ne réclament que la déduction facultative uniforme. Les allocations familiales ne sont pas incluses dans le revenu imposable qui apparaît dans la première colonne du tableau, mais on les a ajoutées au revenu imposable pour en arriver aux chiffres de l'impôt exigible en vertu de l'échelle du taux recommandée. Les impôts américains comprennent les impôts sur le revenu des États et des municipalités; les impôts canadiens comprennent l'abattement pour l'impôt provincial, mais non l'impôt provincial excédant cet abattement, ainsi que l'impôt de sécurité de la vieillesse.

Les dégrèvements que nous proposons pour les personnes à charge représentent une extension des exemptions pour les familles à faible revenu et une restriction de celles-ci pour les familles à revenu élevé. Pour les familles dont le revenu est au-dessous d'un certain niveau, le régime de dégrèvements proposé réduirait les impôts par rapport au régime actuel d'exemptions personnelles. Pour les familles à revenu élevé, l'inverse se produirait. Le point d'équilibre pour les familles appartenant à chaque groupe de revenu dépendrait du nombre d'enfants dans chaque famille. Le tableau 11-12 illustre ce fait.

TABLEAU 11-12

REVENU POUR LEQUEL LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔT PROPOSÉS RELATIVEMENT  
A L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE D'ENFANTS A CHARGE DONNE LIEU AU MÊME  
MONTANT D'IMPÔT QUE LES EXEMPTIONS ACTUELLES

<u>Nombres d'enfants dans l'unité familiale</u>	<u>Exemptions totales à l'égard des enfants en vertu de la loi actuelle, y compris le revenu exempté provenant des alloca- tions familiales</u>	<u>Dégrèvements proposés</u>	<u>Revenu pour lequel les dégrèvements et les exemptions actuelles donnent lieu tous deux au même impôt</u>
1	\$ 372	\$ 100	\$ 15,360
2	744	160	10,365
3	1,116	220	6,786
5	1,860	340	5,744
8	2,976	520	5,885

Remarque: Nous présumons qu'une allocation familiale de \$72 par année est payable à l'égard de chaque enfant, et, en conséquence, on peut réclamer une exemption de \$300 par enfant d'après la Loi actuelle. L'impôt est calculé au moyen de l'échelle des taux que nous proposons d'appliquer aux unités familiales.

Le tableau 11-13 indique plus clairement l'effet que produirait la substitution des dégrèvements aux exemptions personnelles. Ce tableau illustre les exemptions personnelles qu'il serait nécessaire d'adopter pour

qu'un tel régime produise le même impôt que l'échelle de taux recommandée à la série de dégrèvements proposée. Comme on peut le constater en comparant les chiffres du Tableau 11-13 avec les exemptions personnelles actuelles énumérées au Tableau 11-12, l'utilisation des dégrèvements entraîne une réduction substantielle des impôts pour les familles à revenus modestes. En vérité, l'échelle de taux et le régime de dégrèvements proposés supprimerait l'obligation contributive de bien des familles à revenu modeste comptant des enfants.

TABLEAU 11-13

IMPORTANCE DES EXEMPTIONS CORRESPONDANT AUX  
DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔT RECOMMANDÉS A L'ÉGARD DES ENFANTS

Revenu imposable	Nombre d'enfants dans la famille				
	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>8</u>
\$ 2,500	\$ 400*	\$ 400*	\$ 400*	\$ 400*	\$ 400*
3,500	654	1,115	1,400*	1,400*	1,400*
5,000	556	889	1,250	2,000	2,900*
6,500	500	816	1,132	1,778	2,812
8,000	500	800	1,100	1,700	2,632
10,000	476	762	1,048	1,619	2,500
12,000	454	727	1,000	1,545	2,381
15,000	417	667	917	1,417	2,167
25,000	323	516	710	1,097	1,677
40,000	263	421	579	895	1,368
70,000	217	348	478	739	1,130
100,000	204	327	449	694	1,061

Remarque: L'astérisque indique que le dégrèvement recommandé est plus que suffisant pour éliminer les obligations fiscales. Dans ces cas, le chiffre inscrit au tableau représente le montant global du revenu qui aurait été imposé, en l'absence d'un dégrèvement.

Beaucoup de contribuables à revenu modique sont, à notre avis, injustement taxés à l'heure actuelle. Si on applique l'échelle de taux proposée au régime actuel d'exemptions, l'exemption de \$600 accordée à une famille ayant deux enfants à charge, plus l'exemption des allocations familiales, vaudrait \$162 pour une famille dont le revenu serait de \$12,000. Mais elle ne vaudrait que \$98 pour une famille dont le revenu serait de \$3,000. Une telle disparité ne pourrait se justifier qu'en admettant que la responsabilité d'élever des enfants est moins onéreuse pour les familles à revenus modestes que pour celles dont les ressources sont élevées.

Le tableau 11-14 renferme une comparaison des taux d'impôts au Canada et aux États-Unis ainsi que des taux recommandés pour une famille ayant deux enfants à charge. Comme nous l'avons déjà signalé, un très grand nombre de familles aux États-Unis, et un nombre encore plus considérable de familles avec enfants, réclament des déductions détaillées. Les comparaisons qui apparaissent au tableau 11-14 sont fondées sur les déductions moyennes réclamées par les contribuables américains qui produisent des réclamations détaillées 20/.

Comme on peut le voir au tableau 11-14, l'adoption de l'échelle des taux et des dégrèvements que nous recommandons entraînerait une réduction substantielle de l'impôt pour tous les contribuables. La réduction d'impôt serait de l'ordre de \$60 à \$85 pour les revenus allant de \$5,000 à \$8,000, et de \$130 à \$500 pour les revenus allant de \$10,000 à \$15,000. L'impôt canadien serait supérieur à celui des États-Unis pour un revenu excédant \$6,000. Aux termes de nos recommandations, une famille qui gagnerait \$25,000, par exemple, paierait \$616 en impôts de plus qu'aux États-Unis. Toutes réductions éventuelles de l'impôt devraient tendre à supprimer cette différence.

#### AUTRES CONSIDÉRATIONS

D'autres considérations touchant les échelles de taux sont amenées par les trois facteurs suivants:

TABLEAU 11-14

IMPÔT SUR LE REVENU PAYABLE PAR UNE FAMILLE COMPRENANT DEUX  
ENFANTS ET RÉCLAMANT DES DÉDUCTIONS DÉTAILLÉES MOYENNES,  
SELON LES PRÉSENTES ÉCHELLES DE TAUX DU CANADA ET DES  
ÉTATS-UNIS ET SELON L'ÉCHELLE DE TAUX RECOMMANDÉE

<u>Revenu</u>	<u>Impôt sur le revenu payable</u>		
	<u>Canada</u> (taux de 1966)	<u>États-Unis</u> (taux de 1966)	<u>Taux</u> <u>recommandés</u>
\$ 1,500	\$ -	\$ 3	\$ -
2,500	-	23	-
3,500	67	76	1
5,000	294	348	235
6,500	586	478	505
8,000	865	715	779
10,000	1,316	1,065	1,185
12,000	1,827	1,409	1,586
15,000	2,744	1,996	2,251
25,000	6,758	4,284	4,900
40,000	13,666	8,886	10,056
70,000	29,362	21,117	22,460
100,000	46,571	34,145	36,018

**Remarque:** Les déductions détaillées, aux termes des lois fiscales actuelles du Canada et des États-Unis, sont les déductions moyennes qui figurent à l'appendice H du présent tome. Les déductions détaillées, en vertu de nos recommandations, sont censées être les mêmes que les déductions moyennes prévues d'après la loi actuelle de l'impôt sur le revenu du Canada. Les impôts des États-Unis comprennent les impôts sur le revenu moyens des États et des municipalités. Les impôts canadiens comprennent l'abattement de l'impôt provincial mais non pas les impôts provinciaux excédant cet abattement, ainsi que l'impôt de sécurité de la vieillesse.

1. l'unification des revenus des membres d'une famille par suite de l'adoption de la famille comme unité d'imposition;
2. une allocation relative aux dépenses incompressibles supplémentaires d'une famille qui a des enfants à charge et dont les conjoints travaillent;
3. la flexibilité des échelles de taux pour permettre de modifier les taux par suite de l'utilisation de la politique fiscale pour contrebalancer les cycles économiques.

#### Multiples bénéficiaires de revenus

L'unification des revenus des membres d'une famille entraîne une hausse des impôts de cette famille, pourvu que la même échelle de taux s'applique aux montants imposés dans les deux cas. Supposons qu'un mari et sa femme ont chacun une assiette compréhensive d'imposition de \$5,000, y compris les allocations familiales, et que chacun, à titre de contribuable individuel, pourrait réclamer la déduction d'entretien d'un enfant à charge. Aux termes de la loi actuelle, les deux époux pourraient produire une déclaration de personne mariée. S'il leur était permis de produire des déclarations séparées, et d'utiliser le taux familial, leurs impôts seraient, selon l'échelle de taux proposée et s'ils réclamaient une déduction uniforme, de \$448 pour chacun, soit \$896 pour les deux. Une fois les revenus unifiés, le couple produirait une déclaration en tant que famille comprenant deux enfants, et son impôt serait porté à \$1,296.

Quoique équitable, l'unification du revenu peut hausser les impôts et soulever ainsi deux difficultés:

1. une difficulté de mise en application, qui résulterait de l'avantage que retireraient certaines familles capables d'éviter l'unification;
2. une difficulté de motivation, qui résulterait de l'effet de taux marginaux plus élevés sur toute rémunération après impôts reçue par une épouse qui travaille 21/.

Pour faire face à la première difficulté, nous avons proposé, au chapitre 10, que l'impôt des conjoints qui produisent des déclarations séparées soit calculé de façon à assurer que leurs impôts soient en général plus élevés et jamais moins élevés, que s'ils produisaient une déclaration familiale conjointe. Nous recommandons que toutes les déductions uniformes et les plafonds des déductions détaillées réclamées par tout contribuable soient réduits de moitié à l'égard des époux qui produisent des déclarations séparées, et que chacun des conjoints fasse ensuite le calcul de son obligation contributive en doublant son revenu imposable, en appliquant au chiffre obtenu l'échelle de taux des unités familiales, et en divisant par deux l'impôt à payer sur ce montant.

Nous avons tenu compte de la seconde difficulté en définissant la relation qui existe entre les échelles de taux applicables aux individus et aux familles, et en recommandant l'adoption de dégrèvements d'impôt en faveur des mères qui travaillent.

Parce que l'échelle des taux des familles que nous recommandons implique une réduction relativement importante pour la plupart des paliers de revenus, en comparaison des taux applicables aux personnes seules, l'augmentation d'impôt qui résulterait de l'unification du revenu serait dans la plupart des cas, s'il n'y avait aucun changement dans les taux applicables, plus que compensée par l'application de taux inférieurs. Par exemple, si un mari et sa femme sans enfant gagnaient des revenus respectifs de \$8,000 et \$2,000, leurs impôts d'après l'échelle de taux proposée pour les célibataires s'élèveraient à \$1,435 et à \$135 respectivement, ou à un total de \$1,570, abstraction faite des déductions uniformes. S'ils produisaient une déclaration de revenus conjointe en tant qu'unité familiale, leur impôt serait réduit à \$1,467.

Le tableau 11-15 contient un sommaire des effets de l'unification des revenus de deux contribuables qui produisent des déclarations séparées, selon différents revenus totaux de la famille et selon trois pourcentages

TABLEAU 11-15

CHANGEMENTS DANS L'IMPÔT QUI RÉSULTENT DE L'UNIFICATION  
DES REVENUS DU MARI ET DE LA FEMME, COMPARATIVEMENT AUX  
IMPÔTS QU'ILS AURAIENT À PAYER COMME CÉLIBATAIRES

Revenu imposable total du mari et de l'épouse	Impôt supplémentaire		
	20 p. 100 du revenu gagné par l'épouse	35 p. 100 du revenu gagné par l'épouse	50 p. 100 du revenu gagné par l'épouse
\$ 1,500	\$ -24	\$ -	\$ -
2,500	-83	-27	-8
3,500	-74	-12	2
5,000	-48	4	17
6,500	-60	11	37
8,000	-79	5	37
10,000	-103	-13	17
12,000	-147	-29	-3
15,000	-193	-46	-3
25,000	-213	82	197
40,000	247	827	1,047
70,000	1,807	2,862	3,147
100,000	3,347	4,697	5,247

Remarque: Les montants négatifs indiquent une "économie d'impôt résultant du mariage". Les montants positifs indiquent un "supplément d'impôt résultant du mariage". Ces chiffres ne tiennent pas compte des déductions uniformes.

différents du revenu gagné par l'épouse. En substance, ce tableau indique les montants du "supplément d'impôt résultant du mariage" ou de "l'économie d'impôt résultant du mariage"; l'un et l'autre découleraient de l'application des échelles de taux que nous proposons, si deux personnes gagnant chacune un revenu se mariaient et continuaient à gagner le même revenu. Comme on peut le constater dans ce tableau, les familles gagnant \$15,000 ou moins profiteraient d'une économie d'impôt ou auraient à verser un très léger supplément d'impôt.

Les effets de l'unification des revenus sur les facteurs de stimulation se dégagent nettement lorsqu'on examine les taux effectifs d'imposition applicables au revenu de l'épouse. Le tableau 11-16 expose ces taux en fonction de différentes combinaisons de revenus des conjoints, et les compare avec les taux effectifs d'impôt qui frappent actuellement le revenu des épouses qui travaillent. Comme ce tableau l'indique, ces taux effectifs dépendent largement du revenu du mari. Cette situation se produit également sous la loi de l'impôt actuelle, simplement parce que l'exemption de \$1,000 à laquelle le mari doit renoncer lorsque sa femme travaille prend une valeur proportionnelle au niveau de revenu du mari. Parce que la perte que subit le mari par suite du travail de son épouse est complète lorsque cette dernière gagne plus que \$1,250, l'effet de l'unification partielle réalisable sous le régime actuel diminue à mesure que le revenu de l'épouse augmente.

Puisque le régime fiscal proposé prévoit une fusion complète des revenus, alors qu'elle n'est que partielle sous le régime actuel, l'effet de l'unification comme telle est plus accentué. Néanmoins, comme les taux marginaux de l'échelle de taux applicables aux personnes mariées sont très inférieurs aux taux actuels, les taux effectifs d'impôt applicables au revenu de l'épouse ne subissent pas d'augmentation appréciable, sauf lorsque le revenu combiné du mari et de la femme est très élevé. En conséquence, nous escomptons que l'unification des revenus d'une famille encouragera quelque peu à la participation des épouses au marché du travail.

TABLEAU 11-16

TAUX EFFECTIFS D'IMPÔT SUR LES GAGES OU LES SALAIRES GAGNÉS PAR UNE ÉPOUSE  
SELON L'ÉCHELLE DE TAUX ACTUELLE ET CELLE QUE NOUS PROPOSONS

Revenu du mari	Revenu de l'épouse							
	\$1,500		\$2,500		\$3,500		\$5,000	
	Échelle actuelle	Échelle proposée	Échelle actuelle	Échelle proposée	Échelle actuelle	Échelle proposée	Échelle actuelle	Échelle proposée
\$ 1,500	.068	.066	.101	.100	.127	.120	.148	.140
2,500	.135	.143	.141	.154	.156	.162	.168	.171
3,500	.162	.166	.158	.172	.167	.178	.177	.183
5,000	.162	.185	.158	.188	.167	.191	.177	.194
6,500	.181	.194	.169	.197	.175	.199	.182	.202
8,000	.205	.202	.183	.203	.186	.206	.189	.210
10,000	.231	.211	.199	.213	.197	.218	.197	.223
12,000	.264	.227	.219	.230	.211	.230	.207	.240
15,000	.301	.252	.241	.259	.227	.262	.218	.264
25,000	.334	.335	.261	.341	.241	.344	.228	.346
40,000	.367	.405	.281	.411	.255	.414	.238	.416
70,000	.434	.460	.321	.460	.284	.460	.258	.460
100,000	.467	.496	.341	.498	.298	.498	.268	.499

Remarque: Le taux effectif d'imposition applicable au revenu de l'épouse est le rapport entre l'impôt supplémentaire payé par suite du travail de l'épouse et le revenu supplémentaire qu'elle touche. Les calculs supposent que tout le revenu provient de salaires et de gages, que l'unité familiale ne comprend aucun enfant et que seules les déductions uniformes sont réclamées.

## Allocations accordées aux mères qui travaillent

Lorsqu'une épouse travaille, il peut en résulter un accroissement des dépenses ménagères de la famille, mais il est peu probable qu'une portion appréciable de ces dépenses supplémentaires soit incompressible dans le cas d'une famille sans enfants 22/. Cependant, pour une famille qui a des enfants, il y a manifestement un accroissement des dépenses incompressibles lorsque les deux conjoints travaillent.

Comme dans le cas des autres allocations qui ne font pas partie intégrante de l'échelle des taux, il est possible d'établir des allègements arbitraires permettant d'ajuster le paiement de l'impôt de manière à tenir compte de facultés contributives différentes. Les dépenses supplémentaires associées au soin des enfants, lorsque les deux époux travaillent, sont extrêmement variables. Nous recommandons l'adoption d'allocations susceptibles de correspondre à ces dépenses. Du fait que ces dépenses sont plus importantes lorsque les enfants sont d'âge pré-scolaire, les allocations devraient tenir compte de l'âge des enfants dans la famille.

Il est souhaitable de concentrer notre attention sur les répercussions de ces allocations quant aux contribuables à faibles revenus dont la faculté contributive relative est la plus fortement touchée par les dépenses incompressibles, et nous recommandons que ces allocations prennent la forme de dégrèvements d'impôt. Plus particulièrement, nous faisons les recommandations suivantes:

1. On devrait accorder un dégrèvement de \$80 à toute unité familiale comprenant un ou plusieurs enfants, recevant des allocations familiales, et dont les deux époux détiendraient un emploi ou exploiteraient une entreprise pendant au moins 120 jours au cours d'une année 23/.
2. Une telle unité familiale devrait jouir d'un dégrèvement d'impôt supplémentaire de \$120 si elle comptait un enfant âgé de moins de 7 ans.

Ces dégrèvements équivalent, en gros, à des exemptions supplémentaires de \$400 et \$600 respectivement, pour une famille dont le revenu est de \$7,000. On peut aussi les considérer comme équivalent à des dépenses incompressibles présumées de \$400 pour une famille comprenant des enfants d'âge pré-scolaire, et de \$160 pour une famille qui comprend des enfants d'âge scolaire mais pas d'enfant d'âge pré-scolaire 24/. Évidemment, la portée de ces dégrèvements est relativement plus importante à l'égard des familles à faibles revenus.

Le tableau 11-17 illustre l'effet de ces allocations sur le revenu des mères qui travaillent; ce tableau présente des données concernant les taux effectifs d'impôt que nous proposons d'appliquer aux différents revenus gagnés par des mères qui travaillent. Si on compare les taux du tableau 11-17 avec les taux d'impôt actuels qui apparaissent au tableau 11-16, il ressort que les taux d'impôt effectifs seraient substantiellement inférieurs aux taux courants pour les familles dont les revenus totaux atteindraient jusqu'à \$15,000. Même si la première raison qui motive notre recommandation d'adopter des dégrèvements en faveur des mères qui travaillent, c'est de tenir compte du changement de la faculté contributive de la famille, il reste que les dégrèvements auront pour effet d'encourager la participation des femmes au marché du travail.

#### Réductions d'impôt à venir

Dans le choix des échelles de taux, nous n'avons pu atteindre certains de nos objectifs, à cause de la nécessité de recueillir des recettes fiscales suffisantes. Au fur et à mesure de l'augmentation des revenus per capita, le système fiscal que nous proposons devrait engendrer des recettes fiscales plus considérables que celles nécessaires à l'État pour faire face à ses dépenses, si celles-ci n'augmentent pas plus rapidement que dans le passé. Bien plus, après l'écoulement d'une période transitoire initiale, notre échelle de taux produira des recettes fiscales beaucoup plus importantes. Nous avons souligné, au chapitre 3, plusieurs manières de compenser l'effet

TABLEAU 11-17

TAUX EFFECTIFS D'IMPÔT SUR LES GAGES OU LE SALAIRE GAGNÉ  
PAR UNE MÈRE QUI A DES ENFANTS D'ÂGE SCOLAIRE, SELON  
L'ÉCHELLE DE TAUX RECOMMANDÉE

Revenu du mari	Revenu de l'épouse			
	<u>\$1,500</u>	<u>\$2,500</u>	<u>\$3,500</u>	<u>\$5,000</u>
\$ 1,500	—	.028	.069	.104
2,500	.047	.096	.121	.142
3,500	.113	.140	.155	.167
5,000	.131	.157	.168	.178
6,000	.141	.165	.176	.186
8,000	.148	.171	.183	.194
10,000	.158	.181	.196	.207
12,000	.174	.198	.208	.224
15,000	.199	.227	.239	.248
25,000	.282	.309	.321	.330
40,000	.352	.379	.391	.400
70,000	.407	.428	.437	.444
100,000	.443	.466	.476	.483

Remarque: Le taux effectif d'impôt sur le revenu de l'épouse est le rapport entre l'impôt supplémentaire payé par suite du travail de l'épouse et le revenu supplémentaire qu'elle reçoit. Les calculs supposent que tout revenu provient de salaires et de gages, et que seules les déductions uniformes sont réclamées. Des impôts de l'unité familiale, on a déduit le dégrèvement de \$80 pour une famille qui comprend des enfants âgés de moins de 16 ans et dont les époux travaillent; cette unité familiale ne bénéficie pas du dégrèvement supplémentaire de \$120 accordé aux familles comptant des enfants âgés de moins de sept ans et dont les deux époux travaillent.

de freinage qui résultera de l'application de notre système. Dans la mesure où l'on décidera de compenser ce freinage par des réductions d'impôts, nous recommandons fortement que ces réductions servent à rapprocher le système fiscal de nos objectifs. L'un ou l'autre des moyens suivants pourrait permettre d'atteindre cette fin, à des degrés variés:

1. une réduction, dans la même proportion, de tous les taux marginaux d'impôt sur le revenu;
2. une réduction plus substantielle des taux marginaux de l'impôt prélevé sur les revenus compris dans les paliers de revenus moyens;
3. une réduction des taux marginaux d'impôt sur le revenu applicables aux revenus inférieurs et aux revenus supérieurs, et le maintien à leur niveau actuel, des taux applicables aux paliers intermédiaires, de façon à rendre l'échelle de taux plus conforme à notre principe de la faculté contributive;
4. un recours à des dégrèvements d'impôt supplémentaires au profit des individus et des familles, pour compenser l'effet régressif des taxes de vente et des impôts fonciers prélevés par tous les ordres de gouvernement;
5. une réduction du taux de la taxe fédérale de vente.

Les deux premiers genres de réduction d'impôt auraient les effets économiques les plus salutaires. Une réduction des taux marginaux d'impôt applicables aux paliers de revenus moyens et supérieurs réduirait les impôts sur les nouveaux investissements faits par des résidents canadiens, rehausserait la rentabilité des dépenses en capital, et augmenterait le rythme de croissance de l'économie canadienne. En outre, ces deux genres de réduction d'impôt profiteraient aux individus et aux familles qui gagnent des revenus moyens, et partant, elles contribueraient à entraver l'émigration de la main-d'oeuvre spécialisée et des professionnels, parce que la comparaison

des taux d'impôts canadiens et américains tournerait à l'avantage du Canada.

Mais ni l'un ni l'autre des deux premiers genres de réduction d'impôt ne rendrait le régime fiscal plus équitable. En effet, si les taux marginaux d'impôt sur les revenus moyens s'écartaient encore plus des taux conformes à notre principe de la faculté contributive, le régime d'imposition en serait moins équitable.

Le troisième moyen aurait un effet presque aussi favorable que les deux premiers sur les nouveaux placements en actions faits par des résidents canadiens, et il rendrait le régime fiscal plus équitable. Une réduction suffisante des taux marginaux, de sorte que ces taux augmenteraient en proportion des changements en pourcentage dans le revenu, rendrait possible la conformité totale de l'impôt sur le revenu avec le principe de la faculté contributive définie au chapitre 7.

Les deux dernières méthodes de réduction de l'impôt seraient les moins susceptibles de contribuer à la croissance économique, mais elles rendraient encore plus équitable le régime fiscal.

Il y a, en général, une incompatibilité entre le fait de rendre le régime fiscal plus équitable et celui de le rendre plus favorable à la croissance économique. En recommandant les échelles de taux que nous avons énumérées dans ce chapitre, nous avons été en mesure de rendre le régime plus équitable et d'en tirer à la fois plus de stimulants. Une amélioration est possible, car le système actuel est inefficace à cet égard.

Toute réduction d'impôt à venir devrait se fonder sur un choix de moyens spécifiques de réductions qui montrerait l'importance relative que l'on devrait attacher à l'équité du régime fiscal ou à l'encouragement aux investissements et aux diverses initiatives. Nous ne soumettons pas de recommandation sur le choix de l'une ou de l'autre de ces solutions; nous nous contentons d'en déterminer le nombre et l'étendue par rapport aux objectifs spécifiés dans ce chapitre.

Rectifications à court terme  
de l'échelle des taux

Nous avons suggéré comment on pourrait modifier l'échelle des taux à mesure que l'accroissement à long terme des recettes fiscales le permettrait. En plus de tels changements à long terme, il sera nécessaire d'augmenter ou de diminuer le rendement du régime en recettes fiscales pour de courtes périodes à des fins de stabilisation économique. Pour ce faire, nous recommandons de multiplier l'obligation contributive de chaque individu par un facteur donné visant à augmenter ou à réduire l'impôt exigible de tous les contribuables dans la même proportion.

Notre principal souci dans l'établissement d'une échelle de taux n'a pas été de soumettre un ensemble "idéal" de taux, mais plutôt d'élaborer une progression appropriée à l'intérieur des échelles de taux. On devrait accorder plus d'attention à la classification contenue dans les échelles suggérées qu'aux chiffres eux-mêmes ou au rendement total en recettes fiscales. A cause de la progression des échelles de taux établies, il sera possible de faire varier la somme des recettes fiscales en modifiant le niveau de toute l'échelle. Le changement le plus important que nous recommandons n'est pas un changement dans les taux mais un changement dans la progression.

#### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

##### LE CHOIX D'ÉCHELLES DE TAUX QUI ASSURENT L'IMPOSITION SELON LA FACULTÉ CONTRIBUTIVE

1. Notre premier objectif en dressant les échelles de taux que nous recommandons, c'est de répartir en proportion de la faculté contributive de chacun, les impôts que doivent acquitter les particuliers et les familles dont le revenu et les charges diffèrent. Il est nécessaire d'établir d'abord une échelle de taux qui réponde à cet objectif avant de la modifier en fonction d'autres objectifs et obligations.

2. Nous avons expliqué, au chapitre 7, les principes qui doivent régir la détermination des échelles de taux de façon à régler l'imposition suivant la faculté contributive. Afin d'agencer une échelle de taux conforme à ces principes, il est nécessaire de procéder comme suit:
- a) Fixer les limites supérieure et inférieure entre lesquelles varie la portion de revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles.
  - b) Choisir le taux d'impôt initial (ou le taux d'impôt sur la portion du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles) qui rapporte les recettes fiscales voulues. Le taux choisi sera le taux marginal maximum applicable au revenu excédant la limite supérieure.
  - c) Choisir des paliers d'impôt intermédiaires entre la limite supérieure et la limite inférieure, qui correspondent à peu près à des différences égales en pourcentage dans le revenu.
  - d) Choisir des taux intermédiaires qui augmentent uniformément de zéro au taux maximum, et appliquer ces taux aux paliers intermédiaires.
3. Il est évident, selon les normes énoncées plus haut, que l'appréciation la plus importante dans l'établissement d'une échelle de taux conforme au principe de la faculté contributive consiste à fixer les limites inférieures et supérieures de l'échelle du revenu dans laquelle une partie, mais non la totalité, de chaque dollar supplémentaire de revenu peut être affectée à des dépenses compressibles. Cela fait, la relation entre les taux découle de notre principe de la faculté contributive.
4. Nous avons choisi, pour les contribuables sans personne à charge, un maximum de \$100,000 et un minimum de \$300. Nous obtenons ainsi le secteur dans lequel les taux marginaux devraient varier si l'on ne tenait pas compte des taxes de vente ni des impôts fonciers.

5. Quant aux unités familiales d'imposition, nous avons fixé une limite supérieure de \$100,000 et une limite inférieure de \$700. Nous avons aussi présumé qu'à même un revenu inférieur à \$40,000, la portion du revenu qu'on peut affecter à des dépenses compressibles est moindre dans le cas des unités familiales que dans celui des contribuables sans personne à charge, et que la portion du revenu qui excède \$40,000, et qu'on peut affecter à ces dépenses, est la même pour les unités familiales que pour les individus. Nous recommandons d'accorder des dégrèvements fiscaux qui tiennent compte des obligations que comporte l'éducation des enfants.

#### COMPARAISON DES IMPÔTS LEVÉS AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

6. Dans le cas d'une famille type qui réclame des déductions détaillées et qui a la charge de deux enfants, l'impôt sur le revenu est d'à peu près 20 p. 100 plus faible aux États-Unis qu'au Canada en ce qui touche les revenus supérieurs à \$6,000.
7. Les autres impôts représentent une plus forte proportion de revenu du contribuable au Canada qu'aux États-Unis. Le taux moyen de la taxe de vente au Canada est à peu près le double de ce qu'il est aux États-Unis.
8. Comme ces écarts peuvent influencer sur le choix des individus de travailler au Canada ou aux États-Unis, à notre sens, il importe de les rendre moins défavorables au Canada.

#### AUTRES CONSIDÉRATIONS QUI INTERVIENNENT DANS LE CHOIX D'UNE ÉCHELLE DE TAUX

9. En raison de l'incidence régressive des impôts autres que l'impôt sur le revenu, ce dernier, dans le cas des unités contributives à faible revenu, devrait être réduit comparativement à ce qu'il devrait être si ces autres impôts n'existaient pas. En conséquence, nous recommandons

le maintien des exemptions actuelles à peu près à leur niveau courant, par l'adoption de paliers à taux nuls de \$1,000 pour les individus et de \$2,100 pour les unités familiales.

10. Il faudrait réduire l'impôt des contribuables à revenu moyen afin de diminuer pour les familles à revenu moyen, l'écart entre le fardeau fiscal au Canada et aux États-Unis.
11. Il faudrait plafonner à 50 p. 100 le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu afin de réduire l'effet inévitable de freinage des taux marginaux élevés.
12. En dehors de l'effet qu'aura l'élimination des allègements inéquitables consentis à quelques genres d'industries, il ne faudrait pas augmenter au-delà du niveau actuel le fardeau de l'impôt sur les placements en actions faits par des résidents canadiens.

#### LE BESOIN DE RECETTES FISCALES

13. Conformément aux instructions qui nous ont été données en vue de préciser notre mandat, nous avons dressé une échelle de taux qui, conjuguée avec les autres réformes que nous proposons, assurerait des recettes fiscales aussi importantes que celles que fournit le régime actuel.
14. Comme les objectifs que nous nous étions fixés n'auraient pas assuré un montant suffisant de recettes fiscales, nous avons dû décider des compromis à faire.
15. Afin d'accorder des réductions appréciables aux contribuables à revenu moyen, nous avons réduit les taux des paliers intermédiaires au-dessous du niveau qu'impliqueraient la fixation d'un taux maximum de 50 p. 100 et l'établissement de la progressivité appropriée. Malgré cela, nous n'avons pu combler complètement l'écart entre l'impôt canadien et l'impôt américain de tous les contribuables à revenu moyen.

16. Les réductions d'impôt touchant les paliers inférieurs de revenu sont le résultat de la combinaison de l'échelle des taux ayant un taux maximum de 50 p. 100 et fondée sur le principe de la faculté contributive, avec les niveaux actuels des exemptions consenties aux individus et aux familles, combinaison destinée à compenser l'incidence régressive des impôts fonciers et l'incidence régressive, ou tout au moins non progressive, des taxes de vente.

#### LES ÉCHELLES DE TAUX RECOMMANDÉES

17. Les échelles de taux que nous recommandons figurent au tableau 11-18.

18. En outre, nous recommandons d'accorder les dégrèvements d'impôt suivants:

Pour le premier enfant (ou le second, si l'unité familiale ne comprend qu'un conjoint)	\$100
Pour chaque autre enfant	60
Pour la mère qui travaille et qui a des enfants d'âge scolaire	80
Pour la mère qui travaille et qui a des enfants d'âge pré-scolaire	200

19. L'échelle des taux applicables aux contribuables sans personne à charge produirait une légère augmentation d'impôt pour les individus dont le revenu se situerait au bas de l'échelle et dont le revenu imposable ne serait pas accru par suite des autres réformes que nous proposons. Les réductions applicables aux paliers de revenu moyen élimineraient en grande partie l'écart défavorable qui existe entre l'impôt américain et l'impôt canadien des célibataires.
20. L'échelle des taux applicables aux unités familiales entraînerait des réductions d'impôts à tous les niveaux de revenu. Cette réduction suffirait à abaisser, quant aux paliers de revenus moyens, l'impôt canadien au-dessous de l'impôt américain pour les conjoints n'ayant pas d'enfant et dont le revenu imposable demeurerait inchangé à la suite des autres réformes que nous proposons.

TABLEAU 11-18

## ÉCHELLE DE TAUX RECOMMANDÉE

Revenu imposable	Contribuables sans personne à charge		Unités familiales	
	Impôt au bas du palier	Taux margi- nal d'impôt sur le revenu à l'intérieur du palier	Impôt au bas du palier	Taux margi- nal d'impôt sur le revenu à l'intérieur du palier
	\$	%	\$	%
Inférieur à 1,000	néant	—	néant	—
\$ 1,000 - 1,500	néant	12	néant	—
1,500 - 2,000	60	15	néant	—
2,000 - 2,100	135	17	néant	—
2,100 - 3,000	152	17	néant	13
3,000 - 4,000	305	20	117	16
4,000 - 5,000	505	22	277	18
5,000 - 6,000	725	23	457	19
6,000 - 8,000	955	24	647	20
8,000 - 10,000	1,435	26	1,047	21
10,000 - 12,000	1,955	28	1,467	22
12,000 - 15,000	2,515	30	1,907	24
15,000 - 20,000	3,415	32	2,627	27
20,000 - 25,000	5,015	35	3,977	31
25,000 - 30,000	6,765	37	5,527	35
30,000 - 40,000	8,615	39	7,277	38
40,000 - 50,000	12,515	42	11,077	42
50,000 - 60,000	16,715	44	15,277	44
60,000 - 80,000	21,115	46	19,677	46
80,000 - 100,000	30,315	49	28,877	49
plus de 100,000	40,115	50	38,677	50

21. Conjuguée avec les dégrèvements d'impôt que nous recommandons, l'échelle de taux applicables aux unités familiales se traduirait par une forte diminution d'impôts dans le cas de la plupart des familles ayant des enfants à charge. Cette réduction, cependant, ne suffirait pas à réduire l'impôt canadien au-dessous de l'impôt américain dans le cas de la plupart de ces familles.

L'EFFET DES ÉCHELLES DE TAUX RECOMMANDÉES  
SUR LE CARACTÈRE PROGRESSIF DU RÉGIME FISCAL

22. Conjuguée avec toutes les autres réformes que nous recommandons, l'échelle des taux que nous proposons dans ce chapitre aurait pour effet d'augmenter le caractère progressif du régime fiscal. Étant donné que l'augmentation de la progressivité découlerait d'une définition compréhensive du revenu, elle pourrait se réaliser grâce à une échelle qui réduirait les taux marginaux d'impôt applicables à la plupart des échelles de revenu. Cette réduction des taux marginaux devrait favoriser les diverses initiatives et l'investissement fructueux en capital.

23. Nous recommandons qu'en établissant la méthode d'application de toute réduction d'impôt à venir, on prenne en considération les objectifs que nous n'avons pu pleinement réaliser, vue la nécessité de maintenir le niveau actuel des recettes fiscales. Toute combinaison des changements suivants contribuerait à la réalisation d'un ou de plusieurs de ces objectifs:

- a) réduction proportionnelle de tous les taux marginaux de l'impôt sur le revenu;
- b) réduction plus substantielle des taux marginaux d'impôt levés sur les revenus compris dans les paliers de revenus moyens;
- c) réduction des taux marginaux d'impôt selon des montants variables afin qu'ils soient plus conformes à notre principe de la faculté contributive;

- d) recours à des dégrèvements d'impôt supplémentaires au profit des individus et des familles de manière à compenser l'effet régressif des taxes de vente et des impôts fonciers que prélèvent les différents gouvernements;
- e) réduction du taux de la taxe fédérale de vente.

Les deux premiers changements auraient les effets économiques les plus désirables, tandis que les trois autres rendraient notre régime fiscal plus équitable.

## NOTES

- 1/ Si nous nous arrêtons seulement à la faculté contributive, nous recommanderions que le taux marginal maximum d'imposition soit égal au taux d'impôt sur le revenu qui est disponible à des fins discrétionnaires. On déterminerait ce taux d'après l'importance de l'assiette et les besoins de recettes fiscales. Cet objectif supplémentaire atteste de notre intérêt pour les considérations d'ordre économique.
- 2/ On pourrait se faciliter l'établissement de cette échelle de taux en utilisant du papier semi-logarithmique pour représenter graphiquement les taux marginaux d'impôt par rapport au logarithme du revenu, car des différences égales dans le logarithme du revenu équivalent à des différences correspondantes dans le pourcentage du revenu. En employant ce papier semi-logarithmique, on peut établir une échelle de taux conforme aux principes de la faculté contributive, grâce au simple tracé d'une ligne entre un taux nul à la limite inférieure du revenu et un taux maximum donné à la limite supérieure du revenu. En faisant varier le taux maximum et, partant, la pente de la ligne reliant au revenu les taux marginaux, le fisc peut obtenir différents montants de recettes à partir d'une même assiette fiscale.
- 3/ Voir, par exemple, le premier exposé annuel du Conseil économique du Canada. On a noté au chapitre 4, que l'émigration nette de travailleurs professionnels et spécialisés est en partie neutralisée par une immigration nette de gens de ce calibre venant d'Europe et d'autres régions. Pourtant, il faut souligner que cette contrepartie n'est que partielle et que, compensée ou non, la perte est importante.
- 4/ Les frais d'intérêts sur les hypothèques conventionnelles grevant une maison ont été de 15 à 20 p. 100 plus élevés au Canada qu'aux États-Unis, au cours des dernières années. United States Federal Reserve Bulletin, July 1966, et le Rapport de la Commission royale sur le système bancaire et financier, p. 320.

- 5/ Dans ce contexte, nous ne nous sommes pas préoccupés de comparer l'impôt canadien avec ceux des pays européens et autres, à cause des occasions peu nombreuses d'émigration de ce côté. Les frais directs et indirects de déplacement sont évidemment beaucoup plus élevés lorsqu'on veut sortir du continent nord-américain. Aussi le mouvement du marché actuel du travail, prend-il un aspect plus continental qu'universel. Comparaison faite avec les pays autres que les États-Unis, le Canada se trouve grandement favorisé par les éléments qui entrent en jeu.
- 6/ On trouvera, à l'appendice H de ce tome, les données sur lesquelles s'appuient toutes les assertions formulées au sujet de l'impôt américain.
- 7/ Comme nous l'avons signalé au chapitre 8, nous ne croyons pas que les intérêts hypothécaires et les impôts fonciers doivent être déductibles, parce que ce privilège devient injuste pour le locataire. Le point que nous voulons faire ressortir, c'est que ces déductions entraînent effectivement aux États-Unis une imposition sur le revenu inférieure à ce qu'elle serait autrement pour nombre de familles; voilà qui amplifie l'écart entre les impôts frappant les familles à revenu moyen aux États-Unis et au Canada.
- 8/ En outre, l'écart augmente pour les familles, ou il y a des enfants, en raison des exemptions plus élevées accordées à cause des enfants à charge.
- 9/ En 1962, 26.5 millions des déclarations produites aux États-Unis comportaient des déductions détaillées. De ce total, 19.1 millions de déclarations étaient produites conjointement par mari et femme.
- Statistics of Income, 1962: Individual Income Tax Returns, Washington; Internal Revenue Service, 1965, Table 13.

10/ Dans ce contexte-ci la définition "d'impôts directs" comprend l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, l'impôt sur les dons et les legs ainsi que les impôts prélevés en vue de la sécurité sociale. Cette définition est légèrement plus large que l'acception appliquée dans le reste de ce chapitre, où les contributions obligatoires aux régimes de retraite du gouvernement sont considérées comme faisant partie de l'impôt indirect. Aux États-Unis, les chiffres tiennent compte des conséquences de la réduction de l'impôt sur le revenu qui est entrée en vigueur en mars 1964 et qui a abaissé de 16 p. 100 l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Les données nous viennent de: Bureau fédéral de la statistique, Comptes nationaux, 1964, tableau 36, et de: O. Echstein, "Comparison of European and U.S. Tax Structures and Growth Implications", in the Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System, Princeton; Princeton University Press, 1964, p. 221. Il est intéressant de constater que l'impôt direct représente entre 51 et 59 p. 100 du montant global des taxes prélevées par tous les gouvernements aussi bien en France, en Allemagne et en Italie qu'au Royaume-Uni.

11/ Les dépenses par habitant encourues par tous les gouvernements sont inférieures de seulement 10 p. 100, au Canada par rapport aux États-Unis, bien que le produit national brut par habitant soit d'à peu près 25 p. 100 plus bas. Si l'on exclut les dépenses relatives à la défense, les dépenses de l'État par habitant sont, en réalité, plus élevées au Canada. L'impôt doit donc représenter une fraction plus importante du produit national brut au Canada. En outre, les revenus moyens des contribuables canadiens sont plus bas, ce qui explique qu'on trouve au bas de l'échelle des taux une proportion plus forte du revenu imposable. En 1964, moins de 4 p. 100 des contribuables canadiens avaient un revenu supérieur à \$10,000, en comparaison de plus de 10 p. 100 aux États-Unis. A cause des revenus moins élevés des contribuables canadiens, toute échelle comportant des taux progressifs aboutira à

l'imposition d'une plus faible fraction du revenu global au Canada qu'aux États-Unis. Pour percevoir, au moyen de l'impôt sur le revenu, le même montant par habitant dans les deux pays, il faudrait que les taux d'impôt soient plus élevés au Canada.

- 12/ En fixant les taux, nous nous sommes confinés à la perspective de recettes fiscales aussi généreuses que sous le régime en cours en 1964, l'année la plus récente pour laquelle nous disposions de données détaillées. C'est là, pensons-nous, une estimation prudente du montant de recettes fiscales que les taux proposés permettraient au fisc de percevoir.
- 13/ L'expression "revenu provenant des sociétés" vise à inclure les dividendes, les bénéfices non répartis et les plus-values, provenant de l'achalandage, dans la valeur des actions.
- 14/ Cette réduction a entraîné, dans le rapport entre les taux d'impôt frappant les familles et ceux touchant les individus, une légère dérogation à nos principes relatifs à l'unité contributive. Cependant, l'écart est insignifiant et on peut y passer outre.
- 15/ Les chiffres du tableau 11-7 qui s'appliquent aux États-Unis comprennent les impôts sur le revenu des États et des municipalités. L'exclusion de ces deux catégories d'impôts modifie peu ces chiffres, sauf aux niveaux inférieurs de revenu: la réduction d'impôt est alors de 58.0 p. 100 au niveau de \$1,500; de 17.9 p. 100 au niveau de \$6,500; de 30.7 p. 100 au niveau de \$25,000; et de 18.9 p. 100 au niveau de \$100,000.
- 16/ On ne doit pas considérer nos commentaires comme étant des critiques excessives des échelles actuelles. Les éléments corrélatifs d'une échelle de taux, les dégrèvements connexes et les variations de l'assiette fiscale compliquent l'élaboration d'une échelle qui traduise convenablement les divers objectifs envisagés. Nous n'avons pu y

parvenir que grâce à la conception d'un programme d'ordinateur permettant de calculer rapidement, pour toute échelle de taux, les données des tableaux du présent chapitre, des chapitres 35 et 36, et de l'appendice I du tome 3 ainsi que des appendices M et N du tome 4. Ce programme a permis d'analyser plus de 30 variantes de l'échelle recommandée avant d'en établir la version finale.

17/ Il faut souligner que les comparaisons présentées au tableau 11-9 sont fondées sur l'hypothèse que les contribuables ne réclament que les déductions uniformes. Comme l'indiquent les données contenues dans l'appendice H du présent tome, l'étendue de la catégorie des revenus pour lesquels l'impôt du Canada serait inférieur à celui des États-Unis est réduite si les comparaisons se fondent sur les déductions moyennes réclamées par les contribuables. Les impôts américains seraient également inférieurs à ceux indiqués dans le tableau dans le cas des contribuables réalisant des gains sur la vente de biens, car de tels gains sont imposables à des taux préférentiels aux États-Unis. D'un autre côté, les États-Unis n'intègrent pas l'impôt sur les sociétés à l'impôt sur les particuliers; ainsi, les impôts canadiens seraient, selon nos propositions, relativement inférieurs dans le cas des contribuables recevant des dividendes versés par des sociétés.

18/ Si, du point de vue administratif, il était possible d'avoir autant d'échelles de taux que de situations différentes, la nécessité des dégrèvements ou des exemptions disparaîtrait. On peut intégralement transposer la portée de tout dégrèvement ou de toute exemption dans une échelle de taux. Ainsi, la table de taux des particuliers qui paraît au tableau 11-4 produit exactement le même impôt pour tous les particuliers que celui que produirait une exemption de \$1,000 combinée à une échelle de taux dans laquelle on a soustrait \$1,000 des limites de chaque palier de revenu imposable. De même, l'échelle de taux du tableau 11-4 produit un impôt identique à celui obtenu par l'application

d'un dégrèvement de \$100 à un impôt brut calculé d'après une échelle de taux qui impose à 10 p. 100 le revenu inférieur à \$1,000, et par l'addition de \$100 à l'impôt de chacun des paliers de revenu paraissant au tableau 11-4. On peut imaginer une échelle de taux qui, conjuguée avec un dégrèvement donné, produit le même impôt qu'une autre échelle de taux pour tout autre dégrèvement donné. Par exemple, en imposant à 200 p. 100 le premier \$1,000 de revenu, on pourrait "donner" aux contribuables un dégrèvement de \$2,000. Le résultat final serait le même que si on exemptait le premier \$1,000 de revenu. On peut ainsi faire de tout dégrèvement l'équivalent de toute exemption, pourvu que l'échelle de taux en cause puisse varier.

19/ L'avantage fiscal du dégrèvement est évidemment le même pour tous les contribuables, à condition que tous ces contribuables aient une obligation fiscale pouvant être réduite par ce dégrèvement. Les personnes qui ne sont pas contribuables se préoccupent peu des avantages du dégrèvement ou de l'exemption, puisqu'elles n'ont pas d'impôt qui pourrait être réduit. La péréquation de ces avantages fiscaux exigerait le recours à des prestations sociales qui seraient en fait des "impôts négatifs". On devrait envisager cette solution au moment de l'étude détaillée du régime de prestations sociales du gouvernement fédéral que nous avons recommandée.

20/ Nous présentons au chapitre 36 des comparaisons qui tiennent compte des conséquences des modifications à l'assiette fiscale que nous recommandons.

21/ Comme nous l'avons signalé au chapitre 4, le taux de la croissance économique est fortement influencé par l'accroissement de la main-d'oeuvre. La suppression de certains inconvénients fiscaux à l'égard des épouses et des mères qui travaillent augmenterait la participation des femmes au marché du travail et augmenterait ainsi le taux de la croissance économique.

- 22/ Plusieurs de ces dépenses se résument aux dépenses servant aux loisirs et à l'affranchissement de tâches domestiques désagréables. Comme nous l'avons déjà souligné au chapitre 8, il serait en principe souhaitable d'imposer le revenu imputé qui se traduit par des loisirs. S'il était, du point de vue administratif possible de ce faire, il serait approprié d'admettre la déduction des frais ménagers reliés à l'acquisition du revenu imputé. Toutefois, puisqu'il est absolument impossible d'imposer le revenu imputé, il ne serait pas équitable d'admettre la déduction de ces dépenses.
- 23/ Si une épouse a travaillé pour le compte de son mari, ou pour une entreprise dans laquelle il avait une participation substantielle, elle devrait porter le fardeau de la preuve et établir qu'elle était employée à temps complet et de bonne foi pendant la période de temps spécifiée. On devrait exiger qu'elle produise une déclaration à cet effet si elle réclame un dégrèvement. D'autre part, si cette méthode se révélait impraticable, il pourrait être nécessaire de refuser le dégrèvement lorsque l'épouse a travaillé pour le compte de son mari ou d'une société dont il a le contrôle.
- 24/ Comme nous l'avons indiqué au chapitre 7, un dégrèvement d'impôt consenti dans le but de tenir compte d'une situation particulière équivaut à présumer que les dépenses incompressibles supplémentaires qu'entraîne cette situation sont égales à ce dégrèvement d'impôt divisé par le taux d'imposition du revenu qu'on peut affecter aux dépenses compressibles. Parce que les échelles de taux que nous recommandons prélèveraient un impôt de 50 p. 100 sur ce que nous croyons être un revenu discrétionnaire, les dégrèvements que nous recommandons représentent un allègement pour des dépenses incompressibles supplémentaires qui est le double du montant du dégrèvement.