

CHAPITRE 16

LE REVENU DIFFÉRÉ

Dans ce chapitre, nous parlerons des conséquences fiscales qu'entraîne l'utilisation différée du revenu. L'exemple de report le plus commun est la constitution d'une réserve de retraite au moyen d'une entente contractuelle stipulant la mise de côté du revenu en vue de son utilisation ultérieure. Les exemples principaux de ce genre de contrat sont les programmes de pension, les programmes de participation aux bénéficiaires, les rentes et les autres formes semblables d'épargne. Aux fins de notre étude, nous appellerons tous ces arrangements des "régimes de revenu-retraite". En outre, la plupart des contrats d'assurance permanente sur la vie renferment un élément important d'épargne.

Il existe également une deuxième grande catégorie de programmes contractuels prévoyant le versement de prestations, dans lesquels l'élément épargne, s'il en existe un, est nominal. Ces programmes constituent surtout un moyen de protection contre la perte immédiate de revenu subie à la suite d'un malheur imprévu, et ne sont pas destinés à l'épargne. Telles sont l'assurance-chômage, l'assurance-chômage supplémentaire, l'indemnisation des travailleurs victimes d'un accident, l'indemnisation hebdomadaire et l'assurance collective sur la vie, l'assurance contre la maladie et les accidents et les autres assurances destinées à protéger le revenu, qui ont toutes pour objet de remplacer l'entrée normale de revenu lorsqu'elle cesse pour une raison quelconque. Nous incluons dans cette catégorie l'assurance-vie collective en raison des avantages d'ordre administratif qu'il y a à la traiter comme les autres genres de programmes d'avantages sociaux des employés. Nous appellerons ces programmes des "régimes d'assurance-revenu". Bien que des distinctions spécifiques de cette sorte soient imparfaites et que certains régimes contiennent des éléments propres à chacune des deux catégories, il reste que les régimes de revenu-retraite visent surtout à la conservation d'un revenu à long terme, tandis que les régimes de la seconde catégorie sont destinés à conserver le revenu sur une plus courte

période, ou prévoient des paiements en une somme unique dans le cas où le revenu cesserait subitement. Etant donné que l'élément épargne est peu important dans cette dernière catégorie, la portion de revenu différé y est relativement moins importante.

Au cours de notre examen des différents aspects de l'imposition du revenu, nous avons étudié très attentivement les moyens et les arrangements qui permettraient à certains individus de différer leur impôt sur des montants qui sont imposables immédiatement pour d'autres contribuables. Aussi devons-nous examiner franchement la question sous tous ses angles.

Dans les pages qui suivent, nous étudierons le traitement fiscal actuel et nous jugerons le système déjà établi. Nous examinerons les incidences économiques et sociales qu'implique l'encouragement à l'épargne personnelle. Nous recommanderons enfin des changements destinés à rendre l'imposition dans ce secteur plus conforme à nos principes d'équité et d'impartialité.

LE RÉGIME FISCAL ACTUEL

Nous nous intéresserons au traitement fiscal de trois éléments communs à tous les régimes des catégories précitées: (1) les cotisations versées au régime; (2) les revenus de placements ou les autres gains provenant de tels paiements mais retenus pour le déboursé final; (3) les prestations reçues en vertu du régime.

Les régimes enregistrés de retraite

En général, lorsqu'une caisse de retraite, un fonds de pension ou un régime analogue a été enregistré au Ministère du revenu national, l'employeur, en vertu des articles 11(1)g), 11(1)h) et 76, aussi bien que l'employé, en vertu de l'article 11(1)i), peuvent déduire leurs cotisations du revenu de l'année au cours de laquelle elles sont versées, et les revenus du fonds sont exonérés d'impôt lorsqu'ils sont gagnés 1/. L'employé ne paie pas d'impôt sur la contribution de l'employeur lorsque celle-ci est payée pour

son compte à un régime de pension 2/, mais toutes les prestations reçues du régime sont imposables en entier au moment de leur réception 3/. Tous les montants que le bénéficiaire devra inclure dans son revenu lorsqu'il les recevra, proviendront alors des sources suivantes:

1. Ses propres contributions, antérieurement déduites lors du calcul de son revenu.
2. Les contributions de son employeur, déduites auparavant par celui-ci.
3. Les revenus du fonds, antérieurement exonérés d'impôt.

Les déductions accordées tant à l'employé qu'à l'employeur sont soumises à certaines limites. L'employé, pour ses services courants, ne peut pas déduire plus de \$1,500. Les cotisations versées par l'employé pour services antérieurs, qu'il ait contribué ou non jusqu'à ce moment, sont également soumises à des limites 4/. Quant à l'employeur on lui permet de déduire pour services courants jusqu'à \$1,500 par employé, mais on a prévu une formule pour limiter la déduction dans le cas où une seule contribution est versée pour tous les employés 5/. Sur la recommandation d'un actuaire, l'employeur peut déduire, sans qu'il n'y ait aucune limite prescrite, les contributions versées à l'égard des services antérieurs d'un employé, dans le but de fournir plus de fonds au régime 6/.

Les revenus d'un fonds de pension enregistré sont exonérés d'impôt si la caisse est administrée par une fiducie ou société distincte établie uniquement dans ce but, et si au moins 90 p. 100 du revenu provient de sources situées au Canada 1/.

Ordinairement, tous les versements reçus d'une caisse de retraite sont imposés selon l'échelle normale applicable au bénéficiaire. Cependant, le bénéficiaire qui a reçu un paiement en une somme unique, peut choisir de payer l'impôt au taux effectif moyen sur son revenu net, avant déduction des dégrèvements, établi pour les trois années précédentes 7/. Les sommes

transférées d'un fonds de pension (y compris les allocations de retraite) à un autre fonds de pension, à un régime enregistré d'épargne-retraite ou à un régime de participation différée aux bénéfices 6/, sont exclues du revenu lorsque le transfert est effectué dans l'année ou dans les 60 jours suivants 8/.

Bien que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec ne soient pas enregistrés, ils sont traités, du point de vue fiscal, de la même façon que les régimes enregistrés; les contributions versées par l'employeur et par l'employé sont déductibles 9/, le revenu n'est pas imposé lorsqu'il est reçu par le régime, et toutes les prestations sont pleinement imposées au moment de leur réception par le bénéficiaire.

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite

Il existe une disposition touchant l'enregistrement de contrats de rentes consentis à des particuliers par certaines personnes autorisées 10/. L'acheteur d'une telle rente peut déduire ses paiements jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de son revenu gagné ou \$2,500, selon le moindre des deux montants, à moins que son employeur contribue pour lui à un régime enregistré de retraite; dans ce dernier cas, le total de ses cotisations versées pour services courants aux régimes enregistrés d'épargne-retraite et de pension ne peut excéder le moindre de ces deux montants: \$1,500 ou 20 p. 100 du revenu gagné. Le revenu de toute fiducie créé à l'occasion de ces contrats n'est pas imposable au moment où il est gagné. Advenant un remboursement de primes au décès, un impôt spécial de 15 p. 100 s'applique au lieu du taux de l'impôt sur le revenu des particuliers. Lorsqu'une prestation est accordée par un régime qui a cessé d'être enregistré, un impôt minimum de 15 p. 100 doit être retenu sur le montant à distribuer. Dans les autres cas, les prestations accordées par le régime sont imposées selon l'échelle normale applicable au bénéficiaire.

Les régimes de participation
aux bénéfices

Les régimes de participation aux bénéfices se divisent en deux catégories: "les régimes de participation des employés aux bénéfices", et "les régimes de participation différée aux bénéfices" 11/. Ils diffèrent des régimes de retraite en ce que les prestations prévues par le régime peuvent toujours être payées en une somme unique. Dans aucun de ces régimes de participation aux bénéfices, il n'y a d'impôt exigible du fiduciaire qui administre le régime en ce qui a trait au revenu de la caisse 12/.

L'employeur peut, sous un régime de participation des employés aux bénéfices, déduire intégralement sa contribution l'année où il l'a versée, et cette contribution doit être répartie entre les employés, avec ou sans conditions. L'employé doit inclure le montant qui lui est ainsi attribué dans son revenu de l'année, et payer l'impôt sur ce montant, peu importe qu'il le reçoive ou non plus tard. Aucune déduction n'est prévue pour les contributions que l'employé peut être appelé à verser. Le revenu de placement gagné n'est pas imposé lorsqu'il est détemu par le fiduciaire, mais il doit être attribué aux employés avec ou sans conditions et devient imposable à leur charge lors de cette attribution. Il en résulte que l'employé reçoit du régime des paiements qui sont en général exonérés d'impôt. Lorsqu'un employé cesse d'être bénéficiaire aux termes du dit régime, il a droit à un dégrèvement, calculé au taux uniforme de 15 p. 100, sur tous les montants qui lui ont été attribués d'une manière conditionnelle mais qu'il n'a pas reçus.

Dans le cas d'un régime de participation différée aux bénéfices, l'employeur peut déduire ses contributions, dans la mesure où, ajoutées à ses cotisations versées pour services courants dans un régime de pension, elles ne dépassent pas \$1,500 pour chaque employé. Il n'est pas permis à l'employé de déduire ses versements; par contre, il n'a pas à payer d'impôt sur la contribution de l'employeur tant qu'il n'a pas effectivement reçu de

paiement de la caisse; une fois que l'employé touche des paiements, l'impôt frappe tous les montants reçus, y compris les gains en capital réalisés sur les fonds moins les versements effectués par l'employé et certains autres montants si le régime était auparavant un régime de participation aux bénéfices. Le revenu de la fiducie est exempté d'impôt si 90 p. 100 de ce revenu provient du Canada.

En général, l'imposition d'un régime de participation différée aux bénéfices est assez semblable à celle d'un régime enregistré de retraite. La principale différence réside dans l'impossibilité qu'ont les employés qui adhèrent à un régime de participation de déduire les contributions qu'ils ont pu faire. Il existe également des dispositions spéciales régissant la radiation d'un régime enregistré et l'affectation au compte d'un employeur des fonds et des biens détenus par une fiducie créée pour administrer un régime de participation différée aux bénéfices.

Les rentes individuelles

Tout versement de rente est inclus dans le revenu au moment de sa réception 13/, mais la loi prévoit une déduction pour "l'élément capital", tel qu'il a été défini 14/. La définition de "l'élément capital" diffère selon qu'il s'agit d'une rente contractuelle ou d'une rente servie en vertu d'un testament ou d'une fiducie. Dans le cas d'une rente contractuelle, l'élément capital de la rente versée est égal au rapport du prix payé pour l'achat de la rente sur l'ensemble des paiements à effectuer ou censés être effectués en vertu du contrat et calculés selon une table prescrite de mortalité tenant compte de la probabilité de vie. S'il s'agit d'une rente créée par un testament ou une fiducie, l'élément capital est cette partie du versement que l'on peut déterminer comme n'ayant pas été effectuée à même les revenus de la succession ou de la fiducie.

L'effet général de cette disposition est qu'aucune déduction n'est allouée pour les primes affectées à l'achat d'une rente contractuelle, et

aucun revenu imposable n'est imputé au rentier pour le revenu accumulé provenant du paiement de ses primes avant qu'il commence à toucher sa rente. Toutes les sommes accumulées jusqu'au début du paiement de sa rente, qu'elles proviennent des primes ou des gains réalisés, sont considérées comme étant du capital, et le rentier n'est pas taxé sur ces sommes.

Les régimes non enregistrés de pension

Très peu de régimes de pension ne sont pas conformes aux prescriptions de la loi concernant l'enregistrement. En général, un régime non enregistré prend naissance dans une convention entre l'employeur et son employé en vertu de laquelle l'employeur verse une partie du salaire qu'il doit payer à l'employé dans une caisse destinée à garantir les paiements à effectuer plus tard à l'employé, avant ou durant sa retraite; le fonds de ces régimes est en général constitué au moyen de l'achat d'une rente 15/.

Dans un tel régime, l'employé n'a en général pas le droit de déduire ses cotisations, et peut également avoir à acquitter un impôt sur les sommes mises de côté pour lui par l'employeur. Bien que le Ministère n'ait pas l'habitude d'accorder une déduction à l'employeur pour ses contributions à un régime de retraite non enregistré, l'employeur peut être en mesure de déduire des contributions raisonnables à certaines sortes de régimes non enregistrés 16/. Le revenu de placements porté au crédit du bénéficiaire ne devient imposable, en général, que lorsqu'il lui est remis. Lorsque les montants prévus dans le contrat ou l'arrangement sont versés à l'employé, le Ministère a l'habitude d'imposer la totalité du montant reçu, même s'il arrive que l'ensemble ou une partie des contributions ait déjà été inclus dans son revenu. Cependant, si on pourvoyait au paiement par l'achat d'une rente dont l'employé est le bénéficiaire, la contribution de l'employeur serait, lorsqu'elle est versée, incluse dans le revenu de l'employé, et pour chaque paiement reçu par ce dernier, l'élément capital serait admis en déduction 17/.

L'assurance-vie

Aucune déduction n'est accordée aux particuliers pour les primes payées sur une police d'assurance-vie, et aucun impôt sur le revenu ne frappe les dividendes ou le produit d'une police payé soit à l'échéance, soit à l'occasion du décès. Lorsque le produit est payé sous forme de rente, le même régime d'imposition ne s'applique que pour les rentes contractuelles, et l'élément capital est déterminé au moment où la rente commence d'être servie.

La plupart des contrats d'assurance permanente sur la vie renferment un élément important d'épargne qui est surtout attribuable au fait que les contrats d'assurance-vie stipulent le paiement de primes uniformes étalé sur un grand nombre d'années. Ce système de primes nivelées entraîne la création d'une épargne importante, et donne lieu ainsi à des revenus de placements appréciables. Les premières primes excèdent le coût réel de la protection, et cet excédent est justement épargné pour combler le déficit des dernières années, alors que la personne assurée est plus âgée et que le coût plus élevé de protection dépasse le montant des primes. Le revenu des placements effectués par la société d'assurance grâce à ses contrats d'assurance n'est pas assimilé aux revenus des détenteurs de police et n'est pas imposé à titre de revenu attribuable à ces derniers. Par conséquent, bien que la loi ne prévoie pas d'exemption expresse, le revenu provenant de biens reçus par un assuré par l'intermédiaire d'une assurance sur la vie n'est pas imposé ni au moment où il est gagné ni au moment où il est reçu par le bénéficiaire.

Les régimes d'assurance-revenu

La catégorie des régimes d'assurance-revenu, comme nous les avons appelés plus avant dans ce chapitre, groupe plusieurs formes de régimes. Sous le régime d'assurance-chômage du gouvernement, l'employeur peut déduire ses cotisations mais non l'employé, et les prestations sont exonérées d'impôt

en vertu de l'article 10(1)h) 18/. En ce qui concerne l'indemnisation des travailleurs, l'assurance collective contre les accidents et la maladie, et l'assurance collective sur la vie, la même formule d'imposition s'applique: l'employeur profite d'une déduction pour les primes qu'il verse et l'employé reçoit en général toute prestation libre d'impôt. Il existe un cas de ce genre où l'employé est tenu de verser l'impôt sur le paiement effectué par l'employeur: il s'agit des primes payées par un employeur, à l'égard d'une assurance collective dans les cas où la vie de l'employé est assurée pour une somme dépassant \$25,000. Ces primes sont considérées comme des prestations rattachées à l'emploi et sont incluses dans le revenu de l'employé au moment où elles sont payées 19/. Un particulier protégé par l'un de ces régimes ne peut pas réclamer une déduction pour les primes payées; par contre, il ne paie pas d'impôt sur les prestations qui lui sont versées en vertu de ce régime. La part du revenu de placements que l'on retrouve dans tous ces régimes est aussi exonérée, mais à vrai dire elle est peu importante, car les primes sont en général relativement petites et l'ensemble des prestations sont en général censées correspondre aux primes totales après un petit nombre d'années. Signalons ici que dans tous ces régimes, l'impôt sur le revenu n'est pas simplement différé, mais qu'il n'est en fait jamais appliqué.

Résumé

Les caractéristiques les plus évidentes que l'on doit noter au sujet du traitement fiscal actuel de tous ces régimes ne consistent pas uniquement dans les variations de traitement fiscal, mais également dans les reports prolongés et les exemptions considérables d'impôt. Pour ce qui est des régimes enregistrés de retraite, on autorise le report de l'impôt sur les contributions, versées tant par l'employeur que par l'employé, et de l'impôt sur les bénéfices de la caisse; les régimes enregistrés d'épargne-retraite offrent les avantages de l'impôt différé sur les sommes versées au fonds et sur les revenus de ce fonds. Dans le cas des régimes de

participation des employés aux bénéfices, il n'y a pas de report d'impôt, alors que dans le cas des régimes de participation différée aux bénéfices, on permet le report de l'impôt sur les cotisations de l'employeur et sur les revenus de la caisse. Lorsqu'une rente contractuelle est acquise, l'intérêt couru jusqu'au début des paiements de la rente est exempt d'impôt, alors que dans le cas de l'assurance sur la vie, aucun profit n'est imposable. Il en est de même des régimes d'assurance-revenu, que l'imposition ne touche pas dans la plupart des cas.

On peut trouver une autre incohérence du système actuel dans le traitement des gains et des pertes dépendant du décès 20/. Dans le cas des régimes enregistrés, ces pertes et gains sont inclus dans le revenu, car le plein montant des produits est imposable. La même règle s'applique dans une certaine mesure aux régimes non enregistrés, alors que dans le cas de l'assurance-revenu et de l'assurance-vie, le gain ou la perte consécutif au décès n'est pas inclus dans le revenu.

L'ÉQUITÉ ET L'IMPARTIALITÉ

En vertu de notre concept de l'assiette compréhensive de l'impôt, les objectifs d'équité et d'impartialité revêtent une très grande importance dans le traitement fiscal réservé aux régimes de revenu-retraite et d'assurance-revenu. La réalisation de ces objectifs nécessiterait l'application des mesures suivantes:

1. On devrait abolir, en général, le report de l'impôt relié à l'abattement qui s'applique dans le calcul du revenu des cotisations versées dans ce régime. Si on devait le permettre pour des raisons de politique économique et sociale, il faudrait autoriser ce report en traitant d'une manière uniforme les régimes concurrentiels et en préciser soigneusement la portée. En outre, toute formule permettant de différer l'impôt ne devrait pas être une source de discrimination à l'égard de certaines entreprises du fait qu'elle ne serait applicable qu'à certaines parmi un groupe d'entreprises en concurrence.

2. Tout revenu de placements reçu ou accumulé par l'entremise d'un régime de revenu-retraite ou d'un régime d'assurance-revenu devrait être imposé tout comme s'il était directement reçu; en outre, on devrait percevoir l'impôt tous les ans et non pas les différer. Si, pour des raisons de politique économique et sociale, l'impôt devait être différé, il faudrait appliquer la formule exposée au paragraphe 1. Il suffit de consulter le tableau 16-1 pour se rendre compte qu'un impôt différé peut n'être jamais perçu.

APPRECIATION DU REPORT DE L'IMPÔT

Nous examinerons les raisons jouant en faveur du report de l'impôt, qui constitue une dérogation à nos principes généraux d'équité et d'impartialité, sous trois grands titres: objectifs sociaux, conséquences administratives, et considérations d'ordre économique.

Les objectifs sociaux

Il semble généralement admis que les particuliers doivent mettre de côté une partie de leur revenu durant leurs années actives afin de s'assurer une quantité suffisante de biens et services pour leurs années de retraite. On pense que ces réserves constituées par les particuliers en vue de leur retraite favorisent leur indépendance économique et réduisent la nécessité d'un secours de l'État. Dans la mesure où cela constitue en fait, un objectif social désirable, le système fiscal est l'un des instruments dont dispose le gouvernement pour influencer sur les épargnes constituées en vue de la retraite. D'une manière plus passive, le gouvernement pourrait désirer éviter les mesures fiscales qui n'inciteraient pas les contribuables à faire de telles épargnes. Étant donné que le Parlement a adopté des mesures législatives qui favorisent les régimes de revenu-retraite et qu'il les a élargies au cours des années, on peut penser que cet objectif social est en général accepté, au moins à l'intérieur de certaines limites. De plus, comme cette loi existe depuis un certain nombre d'années, le principe

TABLEAU 16-1

REVENU DE RETRAITE ANNUEL NET, APRES IMPOSITION, A TOUCHER
PENDANT QUINZE ANS, PROVENANT DE L'EPARGNE DE RETRAITE

| Taux d'impôt marginal avant et pendant la retraite (p. 100) | | Revenu de retraite annuel, après imposition, pour chaque \$1,000 de revenu annuel avant imposition | | | |
|--|------|---|-------|--|--------|
| | | Après 20 ans d'épargne et avec un rendement sur placements de: | | Après 40 ans d'épargne et avec un rendement sur placements de: | |
| | | 5% | 7% | 5% | 7% |
| 20 | N.E. | 2,145 | 2,820 | 6,840 | 11,245 |
| | E. | 2,550 | 3,600 | 9,310 | 17,535 |
| 30 | N.E. | 1,720 | 2,190 | 5,140 | 7,905 |
| | E. | 2,230 | 3,150 | 8,145 | 15,345 |
| 40 | N.E. | 1,350 | 1,565 | 3,790 | 5,135 |
| | E. | 1,910 | 2,700 | 6,985 | 13,150 |
| 50 | N.E. | 1,030 | 1,230 | 2,720 | 3,670 |
| | E. | 1,595 | 2,250 | 5,820 | 10,960 |

Remarques:

- N.E. - Régime d'épargne non enregistré: la contribution annuelle n'est pas admise en déduction du fait que le régime n'est pas enregistré, et, par conséquent, le montant épargné serait le solde après paiement de l'impôt y afférent. L'impôt sur le revenu de placements est déduit chaque année et les prestations ne sont pas imposables lorsqu'elles sont reçues.
- E. - Régime enregistré: la cotisation annuelle est déductible aux fins de l'impôt, si bien que la totalité du revenu disponible est versée au régime de revenu de retraite. Les revenus de placements sont exemptés d'impôt alors qu'ils sont gagnés, et les prestations sont imposables au moment où elles sont reçues.

En dressant ce tableau, nous avons fait les suppositions suivantes:

1. Le revenu disponible annuellement pour l'épargne est, avant impôt, de \$1,000.
2. Les rendements nets, avant imposition, de 5 p. 100 et de 7 p. 100 par année, produits par les revenus de placements comprennent les plus-values et les remboursements d'impôts sur les dividendes reçus, mais après défalcation des dépenses. Ces chiffres tiennent donc compte de nos recommandations visant à l'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et à la pleine imposition des gains de capital.
3. On suppose que les taux moyens marginaux s'appliquant aux particuliers durant les années où les cotisations étaient versées sont les mêmes pendant la retraite. Il est probable que le taux marginal d'imposition soit moins élevé pendant la retraite; ainsi, les chiffres du tableau sous-estiment en général la valeur inscrite.
4. Le revenu de retraite est payable pendant 15 ans sous forme de versements mensuels égaux et le contribuable a un autre revenu de retraite suffisant pour que les taux marginaux ci-haut mentionnés puissent s'appliquer à ce revenu de retraite.
5. Toutes les cotisations de l'employeur sont comprises dans le revenu de l'employé, avant prélèvement de l'impôt, et les montants disponibles à l'épargne comprennent toutes les cotisations tant versées par les employeurs que par les employés.

du report de l'impôt pour ce genre d'épargne personnelle est bien ancré dans notre régime.

Les conséquences administratives

Les difficultés d'ordre administratif qui se présenteraient si on empêchait le report d'impôt s'appliquant aux régimes de pension et d'assurance seraient également importantes. Dans le cas d'un régime de pension par exemple, les cotisations de l'employeur comme le revenu de la caisse devraient être attribuées aux employés. Si l'on devait recourir à des techniques arbitraires pour résoudre les difficultés d'une manière qui soit praticable du point de vue administratif, il en résulterait un certain nombre d'injustices pour les employés. Cependant, si l'on adoptait une méthode fiscale par laquelle toute obligation générale d'assigner le revenu serait sans effet pour les contribuants d'un régime de pension, il est évident que les difficultés et les inégalités ne seraient pas tellement graves. Aussi l'adoption d'une méthode générale assez semblable à celle qui s'applique actuellement présente des avantages administratifs indéniables.

Considérations d'ordre économique

Sous un régime d'impôt sur la consommation, une personne serait normalement taxée sur ses dépenses de l'année, mais non, comme sous un régime d'imposition du revenu, sur ce qu'elle pourrait dépenser durant l'année sans qu'il y ait réduction de la valeur nette. En autorisant les contribuables à déduire de leur autre revenu leurs cotisations versées à des régimes de pension, et en les taxant uniquement sur ce qu'ils reçoivent de ces régimes, différenciant ainsi l'impôt à la fois sur les cotisations et le revenu courant de la caisse de ces régimes, on transforme un régime d'impôt sur le revenu en une forme modifiée d'impôt sur la consommation. C'est uniquement en limitant les montants qui peuvent être déduits du revenu, en imposant des sanctions pour les retraits effectués avant la retraite et en réglementant les catégories d'avoirs susceptibles d'être détenus par ces régimes que les

dispositions relatives aux régimes enregistrés de revenu-retraite n'ont pas, dans la législation actuelle, amené la transformation totale du régime d'impôt sur le revenu en un système d'impôt sur la consommation.

Trois questions se posent alors:

1. Y a-t-il lieu de structurer sciemment le régime fiscal de manière à encourager l'épargne personnelle pour des raisons économiques?
2. Est-ce que la suppression ou la réduction des limites qui distinguent actuellement le système d'impôt sur le revenu d'un système d'impôt sur la consommation serviraient à augmenter l'épargne personnelle?
3. Cela aurait-il une influence néfaste sur la distribution de l'épargne?

Nous examinerons brièvement chacune de ces questions.

Le besoin d'une épargne accrue. Ainsi que nous l'expliquons aux chapitres 4 et 5, nous pensons que tant que le Canada n'aura pas atteint son taux d'accroissement économique accessible au moyen d'un plein emploi continu, il serait prématuré de prendre des mesures destinées à augmenter le taux d'accroissement économique en augmentant le taux de l'épargne et de placements au Canada. Augmenter le taux d'accroissement économique en maintenant le plein emploi ne coûterait rien du point de vue économique et serait socialement souhaitable. Viser à un taux d'accroissement plus élevé au moyen d'une augmentation de l'épargne impliquerait un coût en termes de diminution de la consommation courante. Il n'est que raisonnable, nous semble-t-il, de songer à prendre d'abord des dispositions qui ne coûtent rien avant d'avoir recours aux mesures coûteuses. Si l'on trouvait insuffisant le taux d'accroissement du plein emploi, il serait alors raisonnable, et seulement dans ce cas, d'adopter des politiques destinées à accroître le taux de l'épargne au Canada.

On prétend parfois qu'il y aurait lieu d'augmenter le taux de l'épargne au Canada afin de réduire notre état de dépendance à l'égard de l'épargne

étrangère sans diminuer le taux d'accroissement économique au Canada. La question de savoir si les Canadiens devraient ou non réduire leur consommation courante afin de réduire leur dépendance de l'épargne étrangère est une de préférence. Le taux courant d'épargne au Canada est élevé par rapport à celui des autres pays, et nous ne voyons pas de grands avantages à l'augmenter encore plus afin de réduire notre état de dépendance vis-à-vis de l'épargne étrangère. Néanmoins, nous reconnaissons qu'il est parfaitement légitime de préférer, comme on le fait souvent, augmenter le taux de l'épargne canadienne afin de réduire notre état de dépendance vis-à-vis de l'épargne étrangère sans affecter le taux d'accroissement économique.

Si on suppose que le pays décide d'adopter une politique visant à augmenter le taux de l'épargne au pays afin d'accroître le taux de croissance économique apportée par le plein emploi ou de réduire son état de dépendance vis-à-vis de l'épargne étrangère, il ne s'ensuit pas que l'épargne personnelle plutôt que celle d'un autre secteur de l'économie doive être augmentée. Comme nous l'indiquons au chapitre 4, il existe un certain nombre de mesures que l'on pourrait adopter pour augmenter le taux de l'épargne au Canada. Un programme fiscal restrictif propre à engendrer un excédent budgétaire, accompagné d'une politique monétaire expansionniste destinée à encourager l'investissement, constituerait un moyen relativement simple et efficace d'augmenter le taux de l'épargne et de l'investissement sans créer de pressions inflationnistes. Un amortissement accéléré constituerait en toute probabilité un moyen relativement efficace d'augmenter l'épargne des sociétés, et on devrait y voir une solution pouvant remplacer une politique destinée à augmenter l'épargne personnelle. Par conséquent, il n'est pas du tout évident qu'il faille augmenter le taux de l'épargne au Canada ou que, si on devait l'accroître, les mesures visant à augmenter l'épargne personnelle soient aussi efficaces ou aussi justes que les autres méthodes.

On pourrait recourir à trois méthodes au moins pour augmenter le taux de l'épargne personnelle si jamais on voulait atteindre cette fin:

1. augmenter les taxes de vente par rapport aux impôts frappant le revenu des particuliers;
2. réduire la progressivité des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers;
3. élargir les dispositions concernant le revenu de retraite de manière à rapprocher le système d'impôt sur le revenu d'un système d'impôt de consommation.

Moins les dispositions mentionnées au paragraphe 3 seront restrictives, moins celles des paragraphes 1 et 3 seront différentes.

Effets des allégements d'impôt sur l'épargne de retraite. Nous démontrons à l'appendice F du tome 2 qu'une conversion partielle de l'impôt sur le revenu en taxes de vente, ce que l'adoption de la méthode 3 implique au fond, équivaudrait à une augmentation du taux d'intérêt sur l'épargne de retraite. Rien n'indique de façon certaine si des variations du taux d'intérêt de l'ordre de celles qui toucheraient les particuliers à revenu élevé ou moyen auraient quelque influence sur le taux de leur épargne personnelle. Le fait d'autoriser les particuliers à revenu élevé à déduire leur épargne de retraite de leur revenu, et de différer l'impôt sur le revenu de placements effectués grâce à cette épargne, équivaudrait à une augmentation considérable des taux d'intérêts sur leur épargne de retraite. Une telle politique, on ne peut en douter, aurait pour effet d'encourager les particuliers à revenu élevé à modifier la forme de leur épargne. Cependant, il n'existe aucun moyen de déterminer s'ils épargneraient le montant de l'allégement dont ils jouissent ou s'ils le dépenseraient. Ils feraient probablement un peu des deux.

Nous sommes enclins à penser que, dans le passé, les dispositions favorisant largement l'épargne de retraite ont eu des effets positifs indirects sur l'épargne des particuliers à revenu modeste ou moyen; ces effets ont probablement eu une importance égale ou supérieure à celle des effets

directs sur le rendement de cette épargne. Ces dispositions ont encouragé l'établissement de régimes de pension qui, dans une grande mesure peut-être, tiennent lieu d'autres formes d'épargne recevant un traitement fiscal moins généreux sous le système actuel. Mais l'établissement de régimes de pension a pour effet de rendre les particuliers plus conscients des avantages d'une pension de retraite. Parce qu'ils sont obligés de tenir compte de la répartition de leur revenu sur toute leur vie, ils évaluent tout autrement leurs besoins futurs. Leur indifférence vis-à-vis leur revenu futur s'en trouve réduite, et l'épargne de retraite leur apparaît plus intéressante.

Deux autres influences se font sentir. D'abord, la participation à un régime de pension est souvent une condition de l'emploi. Ceux qui ne se préoccupent pas beaucoup du niveau de leur revenu de retraite sont souvent placés dans l'obligation d'épargner pour l'avenir ou de se trouver un autre emploi. Cet élément de contrainte augmente probablement l'épargne personnelle. En second lieu, parce que l'épargne de retraite ne peut pas être retirée sur demande sans restriction, les particuliers à revenu modeste ne peuvent pas complètement substituer à leur épargne de retraite d'autres types d'épargne accumulée pour faire face à des imprévus, bien que l'adoption de régimes obligatoires d'assurance-chômage, d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie fasse disparaître certaines des principales raisons qui motivent l'épargne préventive. Tous ces facteurs sembleraient indiquer que les dispositions fiscales prévoyant un allègement d'impôt pour l'épargne de retraite ont probablement concouru à augmenter l'épargne totale des particuliers à revenu élevé ou moyen, bien que ceci ne soit pas attribuable aux dispositions fiscales elles-mêmes 21/.

Le Régime de pensions du Canada, établi au début de 1966, provoquera, dans une mesure inconnue, une réduction de l'épargne dans certains régimes enregistrés. Nous ne pensons pas que la substitution soit totale. Si nous considérons les cotisations obligatoires versées au Régime de pensions du

Canada comme équivalant à de l'épargne individuelle, il est probable que le régime fera augmenter l'épargne totale 22/.

L'analyse des avantages des divers régimes sociaux, combinés aux avantages des régimes privés de pension, pourrait fort bien indiquer que nous atteignons le stade où bien des conjoints bénéficieront de revenus de retraite aussi importants, sinon plus, que leurs revenus antérieurs à la retraite. A moins que les gens ne s'intéressent à leur revenu futur au lieu d'y demeurer indifférents, nous ne pensons pas que des mesures fiscales plus généreuses induiraient les personnes à revenu modeste ou moyen à augmenter leur épargne de retraite, sauf si les privilèges accordés à l'égard des retraits de fonds étaient étendus au point que l'épargne de retraite et l'épargne préventive se confondent. A notre avis, il est probable que dans les quelques prochaines décades, ceux qui actuellement jouissent de pensions "intégrales", c'est-à-dire des pensions égales au revenu gagné pendant les dernières années d'emploi, n'augmenteraient pas leur épargne de retraite par suite de dispositions fiscales plus favorables. A vrai dire, il est plus probable que le contraire se produise, dans la mesure où le Régime de pensions du Canada remplace en partie les régimes privés de pension. Cependant, dans les cas où la personne ne reçoit pas une pension "intégrale", les régimes privés de pension s'amélioreront probablement, de manière que non seulement le niveau des prestations de retraite s'élève, mais que la proportion des travailleurs participant à des régimes privés de pension augmente. L'augmentation du nombre de travailleurs aura également des effets expansionnistes. Finalement, nous pensons que les cotisations annuelles, les ressources des régimes privés de retraite, et le nombre des membres, après un recul transitoire durant la période d'adaptation au Régime de pensions du Canada, continueront tous de s'accroître aussi rapidement que dans le passé, même en l'absence d'allègements fiscaux plus généreux. Ainsi que nous l'exposons dans l'appendice B de ce tome, de tels allègements impliqueraient un montant d'impôt différé très considérable d'ici 1970. Nous croyons également que pour les groupes à revenus

modiques et moyens, des allégements fiscaux plus importants n'augmenteraient pas de manière sensible le taux de l'épargne personnelle, bien que la substitution de l'épargne de retraite dans un régime enregistré à d'autres genres d'épargne serait favorisée si les restrictions touchant les retraits de fonds étaient relâchées.

Les allégements fiscaux s'appliquant à l'épargne de retraite ont davantage d'importance pour les groupes à revenus élevés, car les taux marginaux plus élevés de l'impôt sur ces revenus impliquent que le montant d'impôt différé est plus important; mais il n'existe aucune raison a priori d'affirmer que les montants non payés au fisc par suite d'allégements sont épargnés plutôt que dépensés. Cependant, deux choses restent évidentes. D'abord, plus il sera possible de déduire du revenu les sommes consacrées à l'épargne de retraite, plus il est certain que les particuliers à revenu élevé opteront pour la formule de l'épargne de retraite dans un régime enregistré de préférence aux autres genres d'épargne. En second lieu, plus le montant admis en déduction sera important, plus on s'écartera du principe de l'imposition en fonction de la faculté contributive. Ceci découle du fait que les contribuables n'ont pas tous la possibilité d'utiliser le plein montant d'une exemption importante, et aussi du fait que le privilège de différer l'impôt est d'autant plus important que le taux d'impôt marginal du bénéficiaire est élevé.

Institutionnalisation de l'épargne personnelle. Si un individu établit un régime enregistré auquel il est seul à adhérer en y transférant ses propres placements, et s'il détermine lui-même le programme de placements du régime, il n'en résulte aucune conséquence quant à l'administration du capital de placements. Cependant, l'application de ce processus de transfert à des régimes de pension collectifs pourrait bien avoir pour effet de faire passer la gestion des avoirs des membres individuels des régimes à ceux qui administrent la caisse de ces régimes, tout dépendant de l'étendue du mandat de ces derniers. Dans la mesure où le programme de placements de l'institution

ou des personnes préposées à la gestion diffère de celui de l'individu, le mouvement des fonds de placements s'en trouverait modifié. Si les institutions sont moins portées que les individus à placer leurs fonds sous forme d'actions, il pourrait en résulter une mauvaise répartition du capital. Cependant, le transfert du droit de vote des particuliers aux institutions, dans le secteur des sociétés, ne constitue pas nécessairement une tendance défavorable; l'administration des sociétés est déjà dans une large mesure éloignée des placeurs particuliers, et la détention d'actions par des placeurs reconnus et bien renseignés exerce probablement une influence favorable.

Toutefois, l'attitude des placeurs des institutions à l'égard des placements comportant des risques est significative. Les données disponibles sur les placements effectués au Canada indiquent clairement que la proportion des épargnes de pensions en fiducie placée dans des actions n'est pas importante, quoiqu'elle augmente rapidement. Les rapports du Bureau fédéral de la statistique montrent que sur plus de \$6.1 milliards (en valeur marchande) placés dans des régimes de pension fiduciaires à la fin de 1964, presque la moitié était placée dans des obligations des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et quelque 20 p. 100 seulement était placé dans des actions ordinaires 23/. Ce dernier pourcentage est cependant beaucoup plus élevé que celui d'un peu plus de 7 p. 100, de la fin de l'année 1952 24/. Néanmoins, la proportion placée dans des actions ordinaires par les régimes fiduciaires industriels, égale à environ 27 p. 100, est de beaucoup inférieure à la proportion de 50 p. 100 placée dans des actions ordinaires par les régimes privés de pension aux Etats-Unis.

Bien qu'on ne s'explique pas clairement ce conservatisme apparent que manifestent les régimes de pension au Canada, on pourrait bien y trouver une explication dans le traitement fiscal actuellement réservé à ces régimes, en vertu duquel tout le montant du bénéfice est imposé sans tenir compte de la provenance du revenu dont ce montant est constitué. Aussi, l'administrateur

d'un fonds de pension désireux de porter les bénéfices au maximum doit comparer le taux élevé de rendement garanti d'une obligation ou d'une hypothèque à ce que rapportent en dividendes et en gains de capital les placements plus risqués dans des actions ordinaires, alors qu'il ne peut bénéficier d'un dégrèvement d'impôt pour dividendes ni d'une exemption pour gains de capital, deux facteurs dont tient compte le placeur ordinaire. Par conséquent, un taux d'intérêt garanti de 5 p. 100 à 7 p. 100 peut favorablement se comparer à un taux de dividende probable de 3 p. 100 à 4 p. 100 additionné d'une plus-value possible. On s'attendrait néanmoins à ce qu'un rendement moyen à long terme d'environ 9 p. 100 sur des actions ordinaires 25/ suscite beaucoup plus d'intérêt chez les institutions financières qu'il ne l'a fait apparemment, surtout auprès des régimes de pension et des sociétés d'assurance dont les placements devraient de toute nécessité être effectués en fonction de facteurs à long terme. Néanmoins, il est évident que les placeurs individuels à revenu moyen et à revenu élevé ont démontré relativement plus d'intérêt pour les placements en actions que les administrateurs des caisses de retraite.

Il s'agit cependant de savoir si la proportion des épargnes placées sous forme d'actions serait plus importante à supposer que les particuliers se soient eux-mêmes occupés du placement de leurs épargnes au lieu d'en confier la gestion à des institutions. Toute conclusion doit évidemment en être une de conjecture, mais si la tendance qu'ont actuellement les régimes de retraite à investir davantage dans les actions se maintient, on ne peut catégoriquement affirmer qu'il y aurait eu plus de disponibilités de capital-actions ordinaires si les particuliers avaient vaqué à la gestion des valeurs provenant de leurs épargnes. Quoi qu'il en soit, il est à peu près sûr que l'accroissement des fonds de pension contribue à diriger l'épargne dans des institutions, et cette tendance soulève bien des controverses en raison de ses effets incertains sur le marché des capitaux.

Conclusions générales

Le tableau 16-1 montre que la valeur de l'impôt différé grâce aux dégrèvements s'appliquant aux régimes d'épargne retraite et de pension est importante. Par exemple, un particulier qui a la possibilité de placer chaque année pendant 40 ans un revenu de \$1,000 avant imposition dans un régime enregistré de pension dont les fonds peuvent produire un taux de rendement de 5 p. 100, et qui est assujetti à un taux de 30 p. 100, peut se constituer annuellement un revenu de retraite de \$8,145 après imposition pendant une période de 15 ans, mais il n'obtiendrait que \$5,140 s'il épargnait de façon ordinaire. Cela représente une augmentation substantielle du revenu annuel de presque 60 p. 100. La valeur de l'impôt différé est encore plus appréciable si le rendement obtenu sur les placements est plus élevé ou si le taux marginal d'impôt est moins élevé durant les années de retraite qu'au cours des années de cotisation.

La meilleure façon de montrer que ce report d'impôt prend une valeur relativement plus importante si le contribuable est taxé à un taux marginal plus élevé, c'est peut-être d'indiquer comment on arriverait à placer les régimes enregistrés exactement sur le même pied que les régimes non enregistrés: il faudrait soumettre le revenu de placements des régimes enregistrés à un droit pour le paiement différé de l'impôt, établi au taux d'impôt marginal auquel le bénéficiaire aurait été taxé. Toutes les prestations versées par le régime continueraient d'être pleinement assujetties à l'impôt. Même si on adoptait un traitement comme celui-là, il y aurait avantage à épargner en participant à un régime enregistré si le taux marginal d'impôt pendant la retraite était inférieur à ce qu'il aurait été lorsque les cotisations auraient été déduites du revenu, car l'allègement de l'impôt sur le capital investi serait supérieur à l'impôt payé sur l'élément capital des rentes versées. Par conséquent, un particulier assujetti à un taux de 50 p. 100 durant ses années de travail, et à un taux de 40 p. 100 au cours de sa retraite, y gagnerait à épargner en participant à

un régime enregistré, même si le régime enregistré était frappé d'un impôt spécial, ne pouvant être dégrevé, égal à 50 p. 100 de tout son revenu de placements gagné.

Et qui plus est, si on adoptait les recommandations que nous faisons ailleurs dans ce Rapport, le traitement fiscal de faveur actuellement réservé aux régimes enregistrés s'en trouverait considérablement amélioré. Sous le régime actuel, l'utilisation de régimes enregistrés par ceux qui autrement placeraient leur argent directement dans des actions ordinaires est restreinte. La pleine imposition de toutes les prestations versées en vertu d'un régime implique que tous les gains de capital réalisés sur des actions ordinaires déteintes par le régime sont imposés et qu'aucun dégrèvement pour dividendes n'est accordé. En vertu de l'assiette compréhensive de l'impôt, tous les gains réalisés par les particuliers seraient imposés, tandis que les gains réalisés dans les régimes enregistrés ne seraient imposés qu'à l'époque du versement éventuel des bénéfices. Grâce à l'intégration des impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers, les régimes enregistrés profiteraient d'un remboursement de l'impôt sur le revenu des sociétés, les bénéficiaires ne payant leur impôt personnel que sur réception des distributions de bénéfices. Cette nouvelle formule rendrait plus précieuse encore l'occasion offerte par les régimes enregistrés de différer l'impôt. Il ne faudrait annuler ni réduire l'effet d'aucune de ces modifications en recourant à des mesures applicables uniquement aux dividendes ou aux gains de capital. Il résulterait d'une telle attitude que les régimes enregistrés continueraient à se détourner de l'achat d'actions canadiennes, situation qui s'oppose en quelque sorte aux objectifs du gouvernement visant à encourager la participation canadienne dans les placements en actions; en second lieu, elle viendrait en conflit avec notre objectif visant à réserver un traitement fiscal égal aux diverses formes de placements, par exemple les placements dans les obligations et les actions. Si l'on devait envisager de réduire le privilège de différer l'impôt, il

faudrait traiter de façon identique tous les genres de revenus provenant des placements effectués par les régimes enregistrés.

Nous concluons qu'en général on devrait conserver les stimulants fiscaux destinés à encourager les régimes de revenu de retraite, surtout pour des raisons d'ordre social; car on devrait favoriser l'établissement, par les particuliers, de régimes conçus pour leur assurer un revenu pendant les périodes d'adversité ou pendant la retraite. Cependant, notre examen des facteurs précités nous a également amenés à la conclusion que le report du revenu au point de vue fiscal est un allégement fort appréciable et dont la portée est assez importante pour justifier l'établissement de plus grandes restrictions à son utilisation. En particulier, si les raisons de ces allégements fiscaux sont surtout d'ordre social, on devrait établir la valeur de ces avantages surtout en fonction des groupes à revenus modestes et moyens, secteur où il y a davantage lieu d'encourager l'épargne du point de vue social. Dans la mesure où le stimulant fiscal exerce une influence positive sur le niveau de l'épargne, celui-ci touche largement les groupes à revenus modestes ou moyens. Nous croyons également qu'il est possible d'envisager le traitement des différents régimes d'épargne selon une méthode plus simple et plus rationnelle.

Nous examinerons d'une façon détaillée la portée de ces conclusions sur les régimes de pension et sur les autres régimes de revenu-retraite, et ensuite sur l'assurance-vie.

Tout genre de régime qui se conformerait aux exigences énoncées ci-après devrait être admissible à l'enregistrement, que le régime s'applique à un individu ou à un groupe, qu'il prenne ou non la forme d'un régime de participation aux bénéfiques, ou que les cotisations soient déterminées d'après un pourcentage fixe du revenu, du salaire ou des gages. On devrait appliquer d'importantes restrictions aux réserves qui assurent le versement des pensions; il s'agirait d'apporter certaines limites aux règlements en espèces, à l'époque du retrait et aux placements des fonds.

Les régimes non enregistrés devraient être considérés comme des intermédiaires des bénéficiaires. Par conséquent, les contributions des employeurs, et les revenus de la caisse, non distribués ni attribués aux bénéficiaires devraient, en principe, être imposés au taux maximum de l'impôt des particuliers.

LES RÉGIMES DE REVENU-RETRAITE

Nous sommes d'avis, pour ce qui est des régimes de revenu-retraite se conformant aux conditions de l'enregistrement, qu'il faudrait continuer de permettre au cotisant de déduire de son revenu certaines cotisations versées dans ces régimes durant l'année, d'exempter de l'impôt immédiat le revenu annuel provenant des sommes investies, et d'inclure toutes les prestations dans l'assiette fiscale de l'année ou des années où elles sont reçues. Les questions à examiner sont les suivantes: d'abord, les types d'arrangements qui seraient admissibles à ce traitement fiscal de faveur; ensuite, les dispositions particulières à adopter pour limiter la déduction des cotisations, pour imposer le revenu provenant de l'épargne, et pour imposer les prestations versées par la suite. Comme nos propositions concernent les limitations à apporter au report de l'impôt, il restera de nombreux régimes de retraite qui ne seront pas admissibles au traitement fiscal de faveur. Nous proposerons également des mesures particulières pour les régimes non enregistrés de revenu-retraite.

Les régimes enregistrés de revenu-retraite

Le Régime de pensions du Canada, ainsi que les autres régimes de pension provinciaux renfermant des dispositions équivalentes, seraient considérés comme étant des régimes enregistrés et seraient ainsi imposés de la même manière que les autres régimes enregistrés. Nous recommandons l'adoption de règles précises pour l'enregistrement d'autres régimes, dont certaines des plus importantes sont mentionnées ci-après. Il faudrait des règlements détaillés; et bien que nous ayons examiné suffisamment cette nécessité et

toute la portée de nos propositions pour être convaincus que nos recommandations sont praticables, nous ne faisons dans ce chapitre qu'une étude générale des aspects les plus importants de nos propositions. Nous ne projetons qu'un seul ensemble de règles pour tous les régimes enregistrés, et nous envisageons le retrait des diverses règles s'appliquant actuellement aux régimes de pension, de participation aux bénéfiques et d'épargne-retraite.

1. Les cotisations de l'employeur et de l'employé devraient être complètement déductibles de leurs revenus respectifs jusqu'à concurrence du montant maximum autorisé, tel qu'établi au paragraphe 5. On ne devrait pas apporter de limitations annuelles déterminées, comme actuellement, d'après un pourcentage du revenu gagné par l'employé ou d'après un montant pour chaque employé. On mettrait ainsi fin aux difficultés qu'il y a à déterminer les limites des cotisations pour services antérieurs et des importantes cotisations des employeurs versées dans des régimes conçus pour des dirigeants. En procédant de cette façon, on n'aurait plus à se demander comment répartir, dans le cas des régimes enregistrés, toutes les cotisations des employeurs entre les salariés, question à laquelle il faudrait répondre si on voulait appliquer des limitations en fonction des cotisations annuelles.
2. Le revenu reçu par l'administrateur d'un régime devrait être exempté d'impôt aussi longtemps que le régime demeure enregistré. L'administrateur, s'il reçoit des dividendes de sociétés canadiennes, serait en droit de réclamer, au nom du régime, un remboursement de l'impôt des sociétés payé par la société sur ses bénéfiques versés au régime.
3. En principe, seuls les résidents du Canada et les contribuables qui ont été autorisés à choisir d'être imposés à ce titre, devraient jouir des allègements fiscaux auxquels l'enregistrement donne droit. Ce dernier choix est examiné au chapitre 26 et est essentiellement destiné à permettre à des résidents du Canada devenant temporairement des non-résidents de continuer d'être imposés comme s'ils étaient demeurés

résidents. Cependant, une participation à un régime enregistré collectif qui serait restreinte aux résidents du Canada entraînerait l'employeur et l'administrateur du régime de pension dans la rédaction d'arrangements complexes et pourrait constituer un obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre. Par conséquent, alors que seules les personnes imposables à titre de résidents pourraient participer avant leur retraite aux régimes enregistrés individuels, il ne devrait y avoir aucune restriction par rapport à la résidence dans le cas des régimes enregistrés collectifs, bien que certaines limitations pourraient devenir nécessaires si on utilisait les régimes collectifs comme moyens d'évitement fiscal.

4. Pour être enregistré, un régime devrait être administré au Canada par une société ou une fiducie distincte.
5. Le montant maximum de prestations, sujet aux restrictions mentionnées ci-après, alloué à toute unité contributive des régimes enregistrés de revenu devrait équivaloir à une rente viagère individuelle de \$12,000 par année, garantie pour une période de dix ans, débutant au moment où le bénéficiaire atteindrait 65 ans. Cette limitation n'aurait pour but que d'établir une base d'évaluation universelle, puisque les prestations pourraient être versées sous plus d'une forme. Nous insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas de limiter ce que les personnes peuvent épargner en vue de leur retraite, mais plutôt de limiter le montant des épargnes qui jouirait d'un traitement fiscal de faveur.

Cette formule destinée à fixer le montant maximum des cotisations déductibles, que nous qualifierons de "maximum de base", semble être praticable d'un point de vue administratif. Nous recommandons, pour des raisons d'ordre administratif, que ce maximum s'applique à tout régime de pension collectif. Nous proposons aussi que tout genre de prestation de retraite reçue par chaque unité contributive formée d'une seule personne soit incluse dans ce maximum. Cependant, une unité

familiale comprenant les deux époux devrait, et cela semble raisonnable, jouir d'une prestation globale maximum plus élevée que celle accordée à une unité contributive formée d'une seule personne. Cette prestation maximum plus élevée serait utilisable dans un régime d'épargne-retraite, dans un tel régime associé à un régime collectif, ou dans une combinaison de deux régimes ou plus, mais ne serait pas valable dans le cas d'un seul régime collectif quel qu'il soit. La prestation totale maximum accordée à une unité familiale pourrait équivaloir à une rente viagère conjointe et de survie de \$12,000 par année, sans période garantie, commençant à être servie dès qu'un des deux époux atteindrait l'âge de 65 ans. A cette fin, la différence d'âge entre les époux, dût-elle être supérieure à dix ans, serait ramenée à ce dernier chiffre. Si une unité familiale accumulait des prestations supérieures au maximum de base, et cessait ensuite d'exister pour cause de divorce, de séparation légale ou de la mort d'un époux, de telle sorte qu'un des époux devienne alors le seul à jouir de la prestation, il ou elle devrait inclure dans ses revenus la valeur des prestations déduites dépassant le maximum de base, et ce montant serait probablement payable à ce moment, à moins qu'une mesure d'allégement n'écarte cette nécessité; cet allégement surviendrait dans le cas de mariages ayant duré un certain nombre d'années avant que l'unité familiale ne cesse d'exister.

Ces limitations dont nous venons de parler s'appliqueraient à l'unité familiale comme telle et non pas aux individus qui la composent. Ces limites pourraient être inférieures, mais il ne faudrait pas les hausser. Pour des raisons de commodité, nous utiliserons cependant les montants ainsi établis d'ici la fin du présent chapitre. Nous suggérons ces montants, même s'ils sont plus élevés que nécessaire pour atteindre l'objectif d'ordre social consistant à encourager chaque contribuable à se constituer un revenu de retraite raisonnable, afin d'atténuer les difficultés transitoires que susciterait l'établissement

de limites inférieures et qui toucheraient plusieurs régimes existants. Ces montants admettraient une marge qui permettrait aux régimes individuels prévoyant le versement de prestations peu élevées de s'adapter au cas où les gains de capital dûs aux fluctuations du marché donneraient lieu à des prestations plus substantielles que celles envisagées. Dans le but de faciliter l'application des restrictions au montant déductible, il faudrait ajouter à celui-ci et non pas y inclure les prestations payables en vertu du Régime de pensions du Canada et de tout autre régime provincial équivalent. Ainsi, le total des prestations reçues de régimes enregistrés pourrait s'établir à plus de \$13,000 par an, à l'exclusion des prestations de sécurité de la vieillesse, sans entraîner la perte du privilège de l'impôt différé.

Une telle limite ne devrait pas poser de difficulté d'ordre administratif en ce qui concerne les régimes collectifs, puisque nous proposons qu'aucun régime prévoyant ou permettant le versement à ses membres de prestations supérieures à ce montant soit enregistré; par conséquent, il serait inutile pour les bénéficiaires de verser des cotisations dépassant le montant qui assure de telles prestations. Cependant, cette limitation pourrait être une source de difficultés pour les régimes individuels. Sa limite du solde accumulé dans ces régimes en tout temps pourrait être un montant fixe calculé d'après une table de mortalité réglementaire utilisée pour déterminer l'expectative de vie du contribuable ou du conjoint, ainsi que sur un taux d'intérêt de, disons, 5 p. 100. Ces deux facteurs serviraient à déterminer la valeur actuelle d'une rente viagère individuelle de \$12,000 garantie pour dix ans, ou d'une rente conjointe et de survie, telle que décrite plus haut, devant être versée au contribuable à partir du moment où il atteindrait l'âge de 65 ans. Cette valeur réelle constituerait la valeur marchande globale des biens qu'une unité individuelle ou familiale pourrait accumuler dans tous les régimes. Si la valeur marchande dépassait ce maximum, l'excédent serait inclus dans le revenu du

contribuable et, en fait, lui serait probablement payé. En ce qui concerne les titres négociables, il serait facile d'en établir la valeur marchande. Quant aux autres biens, il faudrait en déterminer la valeur du marché d'une manière acceptable par les autorités fiscales.

Si un contribuable participant déjà à un régime collectif adhère à un autre régime collectif, peut-être pour se conformer à une condition d'emploi, il serait tenu de joindre à sa déclaration d'impôt le même certificat (voir ci-dessous) que le contribuable adhérent à un ou plusieurs régimes individuels. On calculerait la valeur des prestations prévues par chacun de ces régimes pour déterminer si au total elles se situent dans les limites prescrites 26/.

6. Tout particulier ou toute société administrant un régime et désirant émettre les certificats décrits ci-dessous aurait l'obligation de se faire reconnaître des autorités fiscales et deviendrait un administrateur attitré. On s'attendrait à ce que ces personnes soient en général les mêmes que celles autorisées à remettre des certificats en vertu de la législation des diverses provinces. La soumission d'un régime à la surveillance d'un administrateur attitré en ferait un régime enregistré.

Un contribuable qui participerait à plus d'un régime enregistré serait obligé de joindre à sa déclaration d'impôt annuelle un certificat signé par l'administrateur attitré de chaque régime; ce certificat indiquerait la valeur des prestations de retraite accumulée à ce moment en vertu du régime. Le contribuable serait tenu d'énumérer, dans sa déclaration, tous les régimes enregistrés auxquels il serait lié. Tant que le contribuable participerait à titre de bénéficiaire à plus d'un régime, on lui demanderait d'annexer chaque année un certificat pour chacun des régimes, même si, à ce moment, il ne versait de cotisations que

dans l'un des régimes. Il ne serait pas tenu de faire parvenir de certificat s'il participait à un seul régime.

7. Pour qu'un régime demeure enregistré, l'administrateur serait tenu de se conformer à certains règlements. Par exemple, il aurait à:
 - a) rendre compte annuellement au gouvernement de son administration de chaque fonds, en lui faisant parvenir un état détaillé des placements détenus, de leur prix d'achat et de leur valeur du marché, des revenus retirés durant l'année, et des cotisations reçues pendant l'année;
 - b) fournir au bénéficiaire qui en fait la demande un certificat annuel spécifiant le montant de ses prestations de retraite accumulées jusqu'alors, déterminé au besoin à partir d'un certain nombre de critères qui seraient prévus par les Règlements;
 - c) attester qu'au meilleur de sa connaissance toutes les exigences de la loi ont été satisfaites;
 - d) retenir un impôt fixé à un taux d'au moins 30 p. 100, sur toutes les prestations provenant de la caisse et versées à des non-résidents; une retenue à la source, établie au même taux ou à un taux plus bas, pourrait être prélevée sur les prestations versées aux résidents si la mesure se révélait nécessaire à la mise en vigueur de l'impôt.
8. Toutes les prestations reçues d'un ou de plusieurs régimes enregistrés seraient entièrement incluses dans le revenu du contribuable l'année de leur réception. Par conséquent, les retraits effectués avant la retraite seraient pleinement imposés à des taux progressifs, mais la méthode régulière de l'étalement décrite au chapitre 13, pourrait s'appliquer. En outre, le contribuable pourrait transférer toute partie des produits dans un autre régime enregistré, dans la mesure

où la limite autorisée ne serait pas dépassée. La disposition actuelle prévoyant l'étalement sur une période de trois ans devrait être retirée. On devrait aussi percevoir un impôt spécial d'au moins 15 p. 100 sur les retraits de fonds effectués avant l'âge de 60 ans, autrement qu'à l'occasion d'un décès 27. Cet impôt serait remboursable pour toute somme placée dans un autre régime enregistré durant la même année fiscale et pour toute partie d'une somme retirée d'un fonds, qui n'a pas porté le revenu total de l'unité d'imposition pour l'année au-dessus d'un certain niveau, mettons, \$7,000. Il serait nécessaire d'adopter une disposition de cette nature pour dissuader les contribuants à effectuer des retraits prématurés tout en permettant le retrait d'une somme raisonnable en cas d'urgence. Si la fonction de ces régimes est d'assurer une retraite convenable aux contribuants, les fonds devraient en général être laissés dans le régime, sauf dans le cas d'une urgence.

9. Les prestations prévues en vertu d'un régime enregistré devraient être payables au membre de l'unité familiale qui a payé les contributions ou au nom duquel elles ont été payées par l'employeur. Cependant, l'unité familiale pourrait cesser d'exister bien qu'il reste encore des prestations à verser en vertu du régime. En général, il faudrait considérer ces prestations comme réalisées par ladite unité familiale et comme un revenu de la nouvelle unité familiale. Cependant, si de telles prestations étaient payables au contribuable ou à son épouse, et qu'une nouvelle unité se formait, par exemple à la suite d'un divorce, d'une séparation ou d'un nouveau mariage, il ne faudrait pas y voir une réalisation de revenu. Dans un tel cas, il ne faudrait pas estimer qu'un don a été effectué, puisque le bénéficiaire serait un des conjoints qui était membre de la cellule familiale lorsque les cotisations ont été versées. Cependant, par suite de l'application de la limitation relative à l'unité familiale nouvellement formée, il se pourrait qu'une certaine somme soit incluse dans le revenu.

Si le bénéficiaire était une autre personne que le contribuable ou son épouse, et qu'il n'était pas membre de l'unité familiale, on devrait alors considérer qu'il y a eu disposition des prestations de la part de l'unité familiale, pour un prix équivalent à leur valeur, à la date la plus rapprochée des événements suivants:

- a) lorsque les prestations deviennent payables;
- b) lorsque les prestations sont entièrement assignées à un bénéficiaire qui n'était pas membre de l'unité familiale ou a cessé de l'être;
- c) lorsque la cellule familiale cesse d'exister.

Cette valeur serait incluse dans le revenu de l'unité familiale des cotisants; on la considérerait comme un don fait au bénéficiaire et elle serait incluse dans le revenu de ce dernier, à moins qu'il lui soit possible d'assimiler les prestations auxquelles il a droit à des prestations versées en vertu d'un régime enregistré de revenu-retraite.

10. Les paiements ne devraient pas débiter plus tard qu'au soixante-et-onzième anniversaire du contribuable, ou du plus âgé des époux s'il s'agissait d'une unité familiale, et les prestations devraient, en général, être établies à un niveau qui assure le décaissement complet des fonds au moment où les paiements effectués au contribuable ou à son épouse devraient normalement prendre fin (en vertu de tables réglementaires de mortalité). Cela permettrait d'assurer les prestations au moyen de l'achat d'une rente simple ou d'une rente viagère conjointe et de survie comportant ou non une garantie de paiement sur une période de temps. Puisqu'il ne serait pas nécessaire pour un particulier, d'acheter une rente, les Règlements devraient spécifier un certain montant de prestations à verser de telle sorte qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les fonds soient complètement utilisés au cours de la durée probable de vie du contribuable ou de son épouse. Pour empêcher tout report abusif d'impôt, on ne devrait

permettre l'accroissement des prestations avec l'âge du bénéficiaire ayant atteint soixante-dix ans qu'avec l'approbation expresse des autorités fiscales. Par exemple, on devrait autoriser cet accroissement dans le cas d'augmentations reliées à des hausses du coût de la vie ou à des revenus de la caisse plus élevés que prévu, réalisés après la retraite du contribuable.

11. L'enregistrement auprès des autorités fiscales devrait être obligatoire. La loi ou les Règlements qui y sont relatifs devraient sanctionner les exigences d'enregistrement et établir clairement les conditions auxquelles devrait se soumettre un régime enregistré. On a mis en doute le pouvoir constitutionnel que possède le gouvernement fédéral d'établir des normes s'appliquant aux régimes de pension, mais il est certain qu'il peut établir aux fins de l'impôt, ce qu'il fait d'ailleurs, de nombreuses règles et classifications qui influent indirectement sur la mise en oeuvre d'ententes financières. Nous pensons que si le gouvernement fédéral doit accorder une concession fiscale, il est important qu'il ait la haute main sur l'utilisation qu'on en fera. Cependant, dans la mesure où les gouvernements provinciaux adopteraient des mesures restrictives acceptables, une réglementation fédérale détaillée ne serait plus nécessaire.

Pour protéger les intérêts des employés lorsqu'un employeur souscrirait au régime, il serait nécessaire de publier une brochure des règlements semblable à la plaquette déjà retirée de la circulation (appelée communément "livre bleu"), portant sur les régimes de pension et publiée par le ministère du Revenu national 28/; mais cette brochure devrait être plus complète que le "livre bleu". Les règles actuelles régissant les régimes enregistrés d'épargne-retraite dont traite l'article 79B devraient constituer la base des règlements à adopter pour les régimes individuels ou les régimes dans lesquels les employés sont les seuls à verser des cotisations. Cependant, on ne devrait pas restreindre les placements dans le cas des régimes individuels.

Pour être admissible à l'enregistrement, un régime collectif devrait être un accord conclu de bonne foi en vue de procurer un revenu de retraite aux employés, et non pas une forme déguisée de régime d'épargne temporaire. Par conséquent, le droit de convertir les prestations en une somme unique par rachat, mutation ou cession devrait être strictement limité. Le régime devrait également être conforme à des normes de solvabilité, et les sommes investies devraient être restreintes afin d'assurer une répartition satisfaisante des placements. Les employés devraient avoir un droit acquis à leurs propres cotisations en tout temps, et le régime devrait aussi établir des conditions raisonnables selon lesquelles les contributions de l'employeur seraient assignées aux employés. Les employés devraient jouir de garanties en cas de liquidation du régime.

Dans le cas de régimes de pension réglementés par des lois provinciales, il serait avantageux que l'enregistrement provincial puisse être un prérequis à un allègement de l'impôt sur le revenu. Cependant, les lois provinciales ne s'appliquent pas aux régimes de participation des employés aux bénéfiques ou aux régimes de participation différée aux bénéfiques, ou aux régimes individuels ou aux autres types de régimes qui pourraient chercher à se faire reconnaître auprès des autorités fédérales. En outre, il peut s'écouler plusieurs années avant que toutes les provinces n'adoptent la législation uniforme portant sur les prestations de retraite et actuellement en vigueur dans l'Ontario, le Québec et l'Alberta. On ne pourrait donc pas s'en remettre uniquement aux provinces dans ce domaine, et il faudrait que le gouvernement fédéral réglemente l'enregistrement des régimes. Si les provinces n'adoptent pas toutes une réglementation uniforme, il appartiendrait au gouvernement fédéral de s'assurer que les règles adoptées par une ou plusieurs provinces n'aient pas pour effet d'accorder aux résidents de ces provinces un avantage fiscal dont ne pourraient pas jouir les résidents des autres provinces.

12. La radiation de tout régime enregistré, pour des motifs prévus dans les Règlements, devrait entraîner l'inclusion du solde total dans le revenu du bénéficiaire ou des bénéficiaires l'année de la radiation, à moins qu'un nouvel enregistrement ait lieu dans un laps de temps déterminé. Lors de la radiation, une retenue d'impôt de 50 p. 100 devrait être versée par l'administrateur ou le fiduciaire et la charge devrait être répartie entre les bénéficiaires du régime.

13. Le contribuable serait tenu de déclarer sa participation à tous les régimes s'il participait à plus d'un régime. Il serait permis de déduire les cotisations versées à des régimes enregistrés jusqu'à ce que la valeur du marché de tous les placements détenus par tous les régimes pour le compte d'un contribuable ait atteint le montant requis, basé sur la table réglementaire de mortalité et sur un taux d'intérêt déterminé, pour assurer le revenu de retraite prévu. Si la valeur marchande des placements dépassait cette limite durant deux années consécutives, tout excédent existant à la fin de la troisième année devrait être considéré comme un revenu. Une fois cette période de deux ans écoulée, les excédents subséquents ne seraient permis que pour une seule année. Cette disposition ne devrait pas s'appliquer au contribuable adhérant à un seul régime collectif enregistré puisqu'on ne permettrait pas, quelle que soit l'augmentation de la valeur marchande des placements, que ce régime prévoit le versement de prestations dépassant la limite. Tous les fonds excédentaires d'un régime collectif seraient probablement distribués par le fiduciaire sous forme de remboursement de prime (et seraient inclus dans le revenu imposable). Cependant, un contribuable pourrait être membre de plus d'un régime collectif; dans ce cas, il serait tenu d'inclure chaque année dans son revenu la valeur des prestations excédentaires portées à son compte. Si ce montant ne lui était pas alors payé, une partie appropriée des prestations de retraite qui lui seraient ultérieurement versées serait considérée comme une récupération de capital et alors exemptée d'impôt.

14. Pour ce qui est des régimes existants, l'inclusion obligatoire des prestations excédentaires dans le revenu ne devrait pas s'appliquer aux sommes investies à la date d'entrée en vigueur des nouvelles mesures. Cependant, tout autre revenu provenant des fonds devrait être inclus dans le revenu du contribuable si les avoirs du régime dépassaient déjà les limites prescrites. On s'attendrait que certains régimes collectifs actuels se divisent en deux régimes, dont l'un serait enregistré, et l'autre non enregistré. Ce dernier accumulerait les fonds servant aux prestations supérieures à \$12,000 par an. D'autre part, le contribuable participant à un régime collectif pourrait, si celui-ci le prévoit, être autorisé à déterminer quelle proportion de sa participation dans le régime cesserait d'être enregistrée; dans ce cas, il inclurait par la suite dans son revenu le montant correspondant des cotisations de son employeur et des revenus de la caisse.

En somme, nos recommandations n'impliquent pas de changement important dans la majorité des régimes actuels de revenu-retraite. Elles comportent, par contre, une modification importante de la méthode servant à fixer la limite des cotisations déductibles du montant imposable. Actuellement, les cotisations qu'un contribuable peut déduire sont limitées chaque année soit à un pourcentage de son revenu gagné, soit à un montant exprimé en dollars. Cette façon de procéder n'est pas satisfaisante car elle ne tient pas suffisamment compte des cotisations de l'employeur, si bien que la limite ne s'applique pas également aux différents contribuables. Il vaudrait mieux attribuer les cotisations des employeurs aux employés, et ensuite exiger que ces avantages soient inclus dans le revenu de l'employé. Cependant, une telle attribution serait souvent difficile, sinon impossible à réaliser. Le fait que le mode actuel de limitation ne tienne pas compte du revenu de placements crée une autre difficulté; il en résulte un avantage relativement plus grand, sous forme d'impôt différé sur les revenus de placements, pour ceux qui participent à un régime dont les fonds rapportent beaucoup.

C'est pourquoi nous avons recommandé de limiter les déductions non pas en fonction du montant des cotisations annuelles, mais plutôt d'après le montant des prestations qui pourraient être reçues en vertu des régimes enregistrés. Étant donné qu'aucun bénéficiaire d'un régime collectif ne pourrait recevoir plus de \$12,000 par an, le recours au montant des prestations comme critère de limitation signifierait qu'on n'aurait pas à attribuer les cotisations de l'employeur et qu'il faudrait considérer le montant du revenu accumulé comme un facteur déterminant le moment où les cotisations de l'employé et de l'employeur ne seraient plus exigées. La détermination du montant maximum des prestations permises ne peut être qu'arbitraire. Cependant, ce montant devrait être suffisamment élevé pour garantir que les régimes collectifs actuellement enregistrés le demeurent sans difficulté pour la plupart de leurs membres, mais ne devrait pas être si élevé qu'il étende le privilège du report de l'impôt au point où il fasse perdre toute signification aux objectifs sociaux. Ce montant devrait également être suffisamment élevé pour permettre que même les fluctuations importantes dans les valeurs d'un grand nombre de régimes individuels ne dépassent pas cette limite.

Nous avons souligné que l'exemption de l'impôt sur le revenu gagné par l'intermédiaire d'un régime enregistré de revenu-retraite et la possibilité de déduire les cotisations constitueraient des concessions extrêmement précieuses. Par conséquent, on pourrait estimer nécessaire, actuellement ou dans l'avenir, de réduire la valeur de ce stimulant. Il est certain qu'il en résulte une perte importante pour le fisc, et nous ne pouvons pas être absolument sûrs que l'épargne constituée en vue de la retraite n'atteindrait pas le même niveau, ou presque, en l'absence d'un stimulant de ce genre.

Toute méthode visant à réduire cet allégement devrait s'appliquer également à toutes les formes de revenu de placements reçu par un régime, et ne devrait pas réduire le taux de rendement net d'une seule forme de

revenu. Nous avons proposé de plafonner le montant des prestations à venir afin de restreindre l'utilisation par les groupes à revenus élevés de ce moyen précieux de différer l'impôt. Cette limite pourrait être abaissée, mais pas substantiellement, car autrement un certain nombre d'employés participant à des régimes actuellement enregistrés s'en trouveraient désavantagés. De plus, une hausse de la valeur marchande des avoirs détenus dans les régimes collectifs pourrait avoir des conséquences fiscales défavorables pour de nombreux contribuables si la limite supérieure était abaissée de beaucoup. Par conséquent, si la valeur de l'allégement fiscal devait être réduite, une compensation pour le paiement différé de l'impôt ou un impôt sur le revenu annuel total des régimes enregistrés semblerait plus approprié. Nous pensons qu'il existe essentiellement deux façons d'imposer le revenu annuel d'un régime: une compensation pour le paiement différé de l'impôt ou un impôt retenu à la source. Cette compensation ou cet impôt pourrait être perçu sur le revenu total du régime, y compris les cotisations ou seulement sur les revenus du fonds. Puisque ces deux éléments impliquent un report de l'impôt, une imposition du revenu total semblerait mieux indiquée.

Une compensation pour le paiement différé de l'impôt prendrait la forme d'un prélèvement annuel frappant le revenu du régime, prélèvement qui ne pourrait constituer un dégrèvement dans le calcul du revenu du bénéficiaire. Cela équivaudrait à une sorte d'intérêt sur l'impôt différé. La compensation devrait être égale ou inférieure à 10 p. 100 et serait simple d'application. Cependant, elle aurait un caractère régressif, car elle s'appliquerait au montant du revenu sur lequel l'impôt serait différé et non au montant d'impôt différé.

Une retenue d'impôt sur le revenu, fixée à un taux uniforme, présenterait des avantages certains, car le bénéficiaire pourrait réclamer un dégrèvement d'impôt au moment de la réception des prestations. On exigerait un impôt retenu à la source qui frapperait à un taux uniforme le revenu total,

c'est-à-dire les cotisations et les revenus provenant des biens, de telle sorte qu'il ne serait pas nécessaire de rendre compte chaque année de la répartition des cotisations de l'employeur et des revenus provenant des biens à assigner à chaque bénéficiaire, un calcul qu'il serait pratiquement impossible de faire de manière précise, sauf dans le cas des régimes de rente variable (à paiement constitutif préfixe), à cause du grand nombre de facteurs actuariels en jeu. Cependant, un impôt retenu à la source à un taux uniforme serait inéquitable, car il s'appliquerait à des personnes ayant des revenus de niveaux différents. Un impôt retenu à la source impliquerait également que le montant d'impôt retenu soit déclaré aux bénéficiaires au moment où les prestations seraient payées. Pour avoir la même portée sur le montant maximum de prestations reçues après paiement de l'impôt, le taux d'impôt retenu à la source devrait être presque égal au double de celui du droit de compensation pour le paiement différé d'impôt.

On trouvera un plus ample exposé des difficultés occasionnées par chacune de ces méthodes dans la partie du Rapport consacrée à l'imposition des bénéfices provenant de l'assurance-vie. Les deux méthodes auraient une portée d'autant plus grande que le revenu du contribuable serait moins élevé, si bien que dans la mesure où leur fonction serait de réduire l'attrait des avantages fiscaux rattachés aux régimes enregistrés de revenu-retraite, il vaudrait mieux abaisser le niveau permis de revenu de retraite.

Les régimes non enregistrés
de revenu-retraite (y compris
les rentes ordinaires)

Nos recommandations visent à limiter non pas les épargnes constituées en vue de la retraite, mais plutôt le montant de telles épargnes qui sont admissibles à un traitement fiscal de faveur. Les régimes non conformes aux exigences de l'enregistrement ne pourraient pas bénéficier du privilège de différer l'impôt et les cotisations du contribuable ne seraient pas déductibles de son revenu. Un employeur pourrait déduire ses cotisations si elles pouvaient raisonnablement être considérées comme dépenses d'affaires.

Nous devons considérer le traitement fiscal réservé aux cotisations des employeurs et au revenu reçu par le fiduciaire ou autre administrateur, soit le revenu que rapportent les cotisations lorsqu'elles sont détenues par le régime et tout autre revenu reçu, par exemple, les dons et les legs; il nous faut également examiner le traitement fiscal subséquent réservé au total des prestations reçues en vertu du régime. Les régimes non enregistrés comprendraient les régimes de participation aux bénéfices et toute autre forme de régime d'épargne qui ne remplirait pas les conditions requises à l'enregistrement. Les rentes individuelles non enregistrées tomberaient également dans cette catégorie.

Le traitement des rentes établies par voie de donation présente des difficultés particulières. Nous examinerons le traitement fiscal réservé à ces rentes au chapitre 17. Une rente retirée d'une fiducie devrait être traitée conformément à nos recommandations formulées au chapitre 21.

Notre conception d'un régime fiscal équitable exige que le revenu soit imposé au moment où il est gagné, et ce d'une manière uniforme quelle que soit la forme sous laquelle il a pu être accumulé ou reçu. Dans un régime de retraite, un certain revenu est mis de côté pour utilisation future, mais si le régime n'est pas enregistré, le revenu devrait être imposé dès l'instant où il est porté au compte du bénéficiaire. L'intermédiaire devrait être considéré comme un canal par lequel l'argent passe, et tout ce qui est reçu par l'intermédiaire, par exemple les cotisations de l'employeur et le revenu provenant des biens, serait reçu pour le compte du bénéficiaire. Par conséquent, le revenu devrait être imposable lorsqu'il est reçu par l'intermédiaire exactement comme s'il avait été reçu directement par le bénéficiaire. Ce revenu libéré d'impôt deviendrait en fait du capital. En vertu de notre recommandation portant sur l'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers et de celui des sociétés, la méthode de la majoration et du dégrèvement de l'impôt des sociétés déjà versé, qu'utiliseraient ceux qui reçoivent des dividendes de sociétés, devrait s'appliquer dans le

cas des régimes non enregistrés de la même manière qu'elle serait appliquée si le bénéficiaire recevait directement les dividendes.

Étant donné que, dans le cas d'un tel régime, l'impôt ne serait pas différé, les prestations seraient considérées comme le rendement non imposable des placements. Si le montant total des prestations se révélait inférieur au coût de participation du contribuable au régime, c'est-à-dire les contributions faites par le contribuable ainsi que les contributions des employeurs et le revenu qui lui auraient été attribués, il y aurait alors une perte matérielle déductible des autres revenus. Pendant sa vie, le contribuable inclurait dans son revenu le montant total correspondant à l'accroissement réel de sa puissance économique, mais ne serait pas imposé sur des sommes qu'il n'aurait pas finalement reçues.

On s'attend à ce que les fiduciaires ou les administrateurs de ces régimes tiennent une comptabilité des cotisations et du revenu de placements attribué, de telle sorte que lors du paiement des prestations, il serait possible de donner au contribuable un état du coût de sa participation, soit l'élément contribution plus le revenu attribué. Toute différence entre ce montant et les prestations reçues constituerait une perte ou un profit devant être inclus dans l'assiette compréhensive de l'impôt.

Bien que cette méthode semble relativement simple, elle se compliquerait en pratique du fait qu'il serait souvent très difficile d'attribuer aux bénéficiaires les contributions de l'employeur ou le revenu de la caisse. Dans une telle situation, on devrait prélever un impôt à la source à un taux uniforme sur toutes ces sommes non attribuées, et ensuite accorder au bénéficiaire un dégrèvement sur un montant majoré au moment où ces sommes seraient attribuées. Ainsi, à la retraite, le bénéficiaire d'un régime non enregistré recevrait sa pension libérée de l'impôt retenu. D'un autre côté, l'impôt retenu à la source pourrait être remboursé au fiduciaire ou à l'administrateur, de façon que le bénéficiaire reçoive sa pension complète, qui ne serait imposable que dans la mesure où elle dépasserait le montant

des cotisations faites par le bénéficiaire lui-même et les sommes lui ayant déjà été attribuées. Le calcul de l'impôt retenu à la source ne devrait pas être difficile, car on tiendrait un registre des cotisations de l'employé et des sommes antérieurement attribuées à l'employé, et tout excédant de prestations payées au-delà de ces sommes représenterait en fait le montant sur lequel l'impôt aurait été retenu. Afin d'éviter le tripotage, l'idéal serait d'adopter un taux de retenu égal au taux le plus élevé de l'impôt des particuliers, mais un taux de 40 p. 100 serait probablement suffisant. Un tel taux inciterait plus d'employeurs ou de particuliers à établir leurs régimes d'épargne-retraite non enregistrés de manière à permettre l'attribution, même si les règles de répartition devaient être plutôt arbitraires. On tiendrait un registre montrant, pour chaque bénéficiaire, le total de ses propres cotisations plus la partie des cotisations de l'employeur et du revenu lui ayant été assignée. Lorsqu'une somme serait finalement versée au bénéficiaire, tout excédent ou déficit de cette somme par rapport au coût initial serait incluse dans le revenu ou déduit de ce dernier.

LES RÉGIMES D'ASSURANCE-REVENU

Bien que les régimes inclus dans cette catégorie générale, par exemple les régimes d'assurance-chômage et d'assurance-chômage supplémentaire, d'indemnisation des travailleurs accidentés, d'assurance contre les accidents et la maladie et les régimes d'assurance collective sur la vie, ne comportent pas un élément d'épargne important, et que par conséquent l'importance relative du revenu provenant de biens soit faible, les assurés bénéficient de primes réduites à cause de l'existence d'un revenu provenant de biens. Un facteur de mortalité ou de risque entre également en jeu, et les bénéficiaires réalisent un gain ou une perte par suite du partage des risques réalisé dans l'assurance. Les questions importantes à considérer consistent à savoir si les primes devraient être déductibles et si les prestations reçues devraient être englobées dans le revenu.

La possibilité de déduire du revenu les paiements de primes faciliterait l'inclusion dans l'assiette fiscale du revenu provenant des biens et de la perte ou du gain dépendant du décès. Comme dans le cas des régimes collectifs de pension, il est difficile d'assigner équitablement à chaque bénéficiaire sa part des cotisations de l'employeur et du revenu provenant des biens, et une telle répartition devrait, autant que possible, être évitée. Une méthode permettant de déduire toutes les cotisations pour ensuite inclure dans le revenu toutes les prestations reçues, garantirait que chaque bénéficiaire ne soit taxé que sur un montant correspondant à l'accroissement net de son revenu inclus dans son assiette fiscale, quelle que soit l'augmentation de capacité économique résultant de la cotisation de l'employeur, du revenu de la caisse ou du gain ou de la perte dépendant du décès. L'application de cette méthode entraînerait toutefois des reports d'impôt, car les cotisations payées sous forme de primes et le revenu de la caisse s'accumuleraient, libres d'impôt, jusqu'à ce qu'ils soient versés sous forme de prestations.

Nous croyons que le report du revenu, aux fins de l'impôt ne devrait s'appliquer, du moins au début, qu'aux régimes enregistrés de revenu-retraite. Éventuellement, les avantages sociaux d'un vaste programme de report du revenu pourrait bien conduire à un "régime enregistré de revenu différé" permettant la déduction des cotisations versées aux régimes qui prévoiraient le versement de prestations lorsque l'invalidité, le chômage ou la mort porterait le revenu familial au-dessous d'un certain niveau. Notre proposition sur les régimes enregistrés de revenu-retraite ne touche que la retraite, même si nous avons proposé une disposition d'allégement permettant le paiement de prestations sans sanction avant la retraite, dans la mesure où le revenu annuel de l'unité d'imposition, y compris le montant retiré du régime, serait inférieur à \$7,000. Nous n'avons pas proposé la mise en application immédiate d'un programme plus vaste de maintien du revenu, car nous pensons qu'il serait opportun d'acquérir de l'expérience en appliquant la limite que nous avons recommandée pour l'admission en déduction du revenu des contributions à des régimes enregistrés de revenu-retraite. Une fois que

les méthodes d'application de cette limitation auraient été bien élaborées, on pourrait envisager l'enregistrement de régimes plus complets.

Afin d'obtenir les avantages administratifs désirés sans les injustices d'un report d'impôt, on devrait autoriser la déduction des primes payées à un régime d'assurance-revenu et percevoir une forme quelconque d'impôt sur les sommes totales accumulées dans le régime. Cet impôt pourrait, comme nous l'avons déjà mentionné, prendre la forme d'un droit de compensation pour le paiement différé de l'impôt ou d'une retenue d'impôt à la source, mais il devrait grever à la fois les contributions reçues et le revenu de la caisse gagné par le régime.

Par conséquent, nous recommandons que les cotisations faites sous forme de primes aux régimes d'assurance-revenu, par les employeurs aussi bien que par les employés, devraient être déductibles du revenu de l'année où elles ont été payées et que toutes les prestations devraient être incluses en entier dans le revenu de l'année où elles ont été reçues. Étant donné que les primes pourraient être entièrement déduites par les particuliers, l'employeur n'aurait pas besoin de répartir sa part de prime entre les divers employés. En outre, afin de réduire les avantages du report de revenu que comporte cette méthode, le revenu total du régime, c'est-à-dire les cotisations versées sous forme de primes et le revenu provenant des biens, devrait être soumis soit à une légère compensation de 10 p. 100 au plus pour le paiement différé de l'impôt, soit à une retenue d'impôt à la source ne dépassant pas 20 p. 100.

La compensation pour le paiement différé de l'impôt ou la retenue de l'impôt à la source que nous recommandons ne devraient cependant pas s'appliquer aux régimes d'assurance-chômage et d'indemnisation des travailleurs établis par le gouvernement. Étant donné que les clauses de ces régimes ne sont pas établies par des particuliers, et que ces régimes ne sont pas entièrement financés par une caisse, l'élément report d'impôt n'est pas important, et l'application d'un tel impôt devient inutile.

Par conséquent, on devrait inclure dans le revenu le plein montant de toutes les sommes reçues durant l'année en vertu de ces régimes d'assurance-revenu, tels les régimes d'assurance-chômage, d'indemnisation des travailleurs, d'assurance contre la maladie et les accidents et d'assurance collective sur la vie. Nous reconnaissons que des mesures transitoires seraient nécessaires et nous en mentionnons quelques-unes sous le titre "assurance-vie".

Les dispositions relatives à l'étalement proposées au chapitre 13, y compris la possibilité de convertir certaines sortes de prestations d'assurance en rentes enregistrées, et le traitement proposé des régimes enregistrés de revenu-retraite, selon lesquels d'importantes cotisations versées sous la forme d'une somme unique seraient déductibles dans l'année de cotisation, devraient supprimer l'iniquité qui pourrait résulter autrement de l'inclusion dans le revenu d'une année, des prestations importantes versées par ces régimes sous la forme d'une somme unique.

LES PENSIONS PROVENANT DE L'ÉTRANGER ET PENSIONS CANADIENNES VERSÉES A DES NON-RÉSIDENTS

Les pensions provenant de l'étranger et versées à des résidents canadiens devraient être considérées comme reçues de régimes non enregistrés. Par conséquent, toute prestation reçue excédant les propres cotisations du contribuable devrait être pleinement imposable, mais sujette à un dégrèvement pour impôts étrangers retenus à la source sur les prestations. Il reste à déterminer si les cotisations des employeurs et le revenu de placements, accumulés avant que le contribuable devienne un résident canadien, devraient être considérés comme étant des cotisations du contribuable. Nous recommandons que ce soit là la formule adoptée, car nous avons proposé au chapitre 15 que tous les nouveaux résidents aient le droit d'évaluer leurs biens selon leur valeur marchande à la date à laquelle ils sont devenus résidents. La participation d'un résident canadien à un régime non résident devrait être traitée de la même manière qu'une participation à un régime non enregistré, et les revenus de placements du régime tout comme les

cotisations de l'employeur seraient inclus chaque année dans le revenu du membre. L'employé serait obligé d'estimer les montants applicables s'il ne pouvait pas obtenir de chiffres exacts de l'employeur.

L'employeur canadien contribuant à un régime de pension enregistré ou non enregistré pour le compte d'un employé non résidant pourrait déduire ses cotisations de son revenu, comme s'il s'agissait d'une forme de rémunération de l'employé. Dans le cas d'un régime non enregistré, le revenu annuel de placements attribuable à un non-résident devraient être soumis à une retenue d'impôt à la source applicable aux non-résidents, et les dividendes ou autres versements de sociétés canadiennes applicables à une participation d'un non-résident ne devraient pas être admissibles au remboursement de l'impôt des sociétés payé sur ces versements. Les contributions de l'employeur dans un régime non enregistré seraient considérées comme un bénéfice imposable et devraient être sujettes à une retenue d'impôt à peu près de la même manière que tout autre revenu d'emploi. Les paiements provenant d'un tel régime seraient le résultat d'un rendement de capital et, par conséquent, ne devraient être soumis à aucun impôt canadien.

Dans le cas d'un régime collectif enregistré (on ne devrait pas permettre à une personne imposée comme non-résident de se constituer un régime individuel), il ne devrait y avoir aucune imposition sur le fonds du fait que les cotisations et les revenus de placements seraient accumulés. On ne devrait pas permettre à un non-résident de déduire ses cotisations d'employé, à moins qu'il lui soit permis d'être taxé comme résident. L'impôt retenu à la source, dont nous allons parler plus loin, devrait s'appliquer à tous les déboursés faits par le régime.

Dans le cas où un résident canadien deviendrait non-résident, nous devons nous demander quel impôt l'État pourrait raisonnablement percevoir sur les pensions accumulées pour lui ou subséquemment payées à lui. Nous ne croyons pas que les dispositions touchant la réalisation présumée et applicables aux autres biens d'une personne qui cesse de résider au Canada

doivent s'appliquer dans ce cas à cause des difficultés qui pourraient découler du manque de liquidité. Certains pourraient nous faire remarquer que, ces pensions étant reçues par des non-résidents soumis à des juridictions fiscales étrangères, le droit de les imposer devrait normalement appartenir aux juridictions étrangères. Mais comme le bénéficiaire aurait constitué ses prestations de pension alors qu'il résidait au Canada et que, s'il participait à un régime enregistré, il aurait reçu des avantages fiscaux spéciaux en les accumulant, et comme le Canada serait la source du paiement, le Canada serait tout à fait justifié de percevoir l'impôt. Dans le cas de régimes enregistrés, une partie du paiement représenterait un revenu gagné lorsque le bénéficiaire résidait au Canada, mais sur lequel le paiement de l'impôt canadien aurait été différé jusqu'à la retraite. Il est donc normal que le Canada perçoive cet impôt différé. Il serait probablement nécessaire aussi de percevoir cet impôt afin d'empêcher les Canadiens d'émigrer pour des raisons d'ordre fiscal. Par conséquent, nous recommandons qu'un impôt de 40 p. 100, ou d'au moins 30 p. 100, taux général de retenue pour les paiements faits à des non-résidents, soit retenu de l'élément revenu des prestations de pension versées à ces non-résidents. Par "élément revenu", nous désignons la partie du paiement qui aurait été un revenu du point de vue fiscal s'il avait été reçu au Canada. Cela exclurait la partie que l'on présume être un rendement de placements, c'est-à-dire les cotisations de l'employeur et de l'employé et le revenu d'un régime non enregistré qui ont été assignés au bénéficiaire. Dans le cas des sommes retirées d'un régime enregistré avant que le participant ait atteint soixante ans, le taux de retenue de l'impôt devrait être au taux maximum de 50 p. 100; cette mesure empêcherait le recours à ces régimes comme procédé d'évitement fiscal.

Il faudrait négocier à nouveau certains accords fiscaux afin de permettre cette retenue d'impôt.

Le niveau de la retenue d'impôt proposée suscite la question de savoir s'il faudrait accorder le remboursement des impôts retenus. Les montants

en cause pourraient être importants pour certains individus, et nous recommandons que ces non-résidents puissent remplir des déclarations d'impôt canadiennes comme s'ils résidaient au Canada, c'est-à-dire en fonction de la totalité de leur revenu. Le non-résident pourrait alors demander le remboursement de tout impôt retenu en plus de l'impôt qu'il aurait eu à payer s'il avait été un résident canadien. Ou encore, il serait en droit de s'engager par écrit à déposer une déclaration d'impôt de façon que la pleine retenue ne soit pas requise. Afin d'empêcher la double imposition, il serait nécessaire d'accorder un dégrèvement pour tous les impôts étrangers attribuables à des revenus provenant de l'étranger. L'effet de cette proposition serait que le fardeau fiscal total du contribuable demeurerait très souvent à peu près le même, que ce contribuable réside au Canada ou à l'étranger.

L'ASSURANCE-VIE

L'assurance-vie constitue un élément important du contexte social et économique de la plupart des Canadiens. Environ les trois quarts des familles vivant au Canada se sont procuré des assurances sur la vie afin de s'assurer un certain montant en cas de décès ou en prévision d'un événement nécessitant des ressources financières 29/. Une autre indication de l'utilisation importante de cette forme d'épargne est donnée par le fait que près de 30 p. 100 de l'épargne des particuliers est placée dans l'assurance-vie.

Une personne qui achète une police d'assurance sur la vie paie une prime unique ou des primes périodiques et peut recevoir en retour une prestation lors du décès de la personne assurée, ou lors de l'échéance de la police. En outre, le détenteur de la police peut recevoir des dividendes de police pendant la durée de la police d'assurance. La police peut être rachetée au comptant avant le décès ou l'échéance.

Le montant reçu d'une police d'assurance sur la vie peut être déterminé par plusieurs éléments ou facteurs:

1. le rendement des primes payées, qui constitue en fait un rendement de capital;

2. moins les dépenses qui couvrent les commissions, et les autres frais dus à l'émission et à la gestion de la police;
3. plus le revenu gagné sur le placement de ces primes nettes;
4. plus le gain ou moins la perte dépendant du décès.

Sur l'ensemble de la population assurée, il ne devrait y avoir ni perte ni gain net consécutif aux décès, car le principe de l'assurance implique la compensation totale des pertes et des gains individuels, mais les détenteurs de polices, pris individuellement, peuvent recevoir plus ou moins que le montant qu'ils ont versé.

Actuellement aucune partie du produit d'une police d'assurance sur la vie n'est comprise dans le revenu. Cette exclusion ne résulte pas d'une disposition légale spécifique, mais semble dans une large mesure due à une pratique administrative. Par conséquent, le revenu de placements qui s'accumule chaque année pour le compte des détenteurs de polices, les dividendes de la police et le gain ou la perte dépendant du décès sont tous exclus du revenu aux fins de l'impôt sur le revenu. Les raisons de cette exclusion ne sont pas évidentes, mais il est probable que la raison majeure de ce traitement spécial réside dans la difficulté à déterminer comment on pourrait percevoir un impôt d'une manière équitable et praticable.

Cependant, l'assurance-vie constitue un élément important de l'économie canadienne. Les canadiens ont, en 1964, payé plus de \$1,300 millions en primes, ont reçu plus de \$800 millions en dividendes de police et en autres bénéfices, et près de \$600 millions en revenu net de placements sont allés aux assureurs. Des sommes de cette importance ne peuvent être négligées lorsque l'on détermine ce qu'il faut inclure dans l'assiette fiscale. Il est inopportun qu'une source de revenu provenant de biens puisse bénéficier de l'avantage concurrentiel d'offrir une exemption fiscale totale pour tout le revenu de placements provenant de cette source, en particulier au regard de nos recommandations concernant le revenu provenant de biens énoncées

ailleurs dans ce Rapport. Car non seulement avons-nous proposé que toutes les formes de revenu provenant de biens soient imposées en entier, mais nous recommandons également d'imposer le revenu au moment où il est gagné, même si sa réception pouvait être reportée à une année ultérieure. Ainsi, nous recommandons au chapitre 15 que les revenus d'intérêts soient inclus chaque année dans le revenu du bénéficiaire, même si leur encaissement était reporté en vertu des conventions arrêtées lorsque les placements ont été faits. Nous croyons qu'on devrait appliquer une méthode semblable aux revenus de placements obtenus par l'intermédiaire de l'assurance-vie, et imposer ainsi le revenu provenant de biens accumulés pour le compte de particuliers grâce aux assurances sur la vie.

Les tableaux 16-2 et 16-3 donnent une certaine indication de l'importance relative des sommes en cause pour quelques genres de polices courantes d'assurance-vie. Tous les exemples sont basés sur des polices de \$10,000, et tous les calculs tiennent compte des réserves statutaires minimales exigées par le gouvernement fédéral. En fait, la plupart des primes sur les polices sont actuellement calculées d'après un taux d'intérêt présumé qui est plus élevé que celui de 3.5 p. 100 utilisé dans nos tableaux; de même, ce calcul tient compte d'une certaine provision pour les dépenses. De plus, nous recommandons au chapitre 24 que les assureurs sur la vie paient le plein taux de l'impôt des sociétés sur leur revenu au moment où il est gagné, et que les réserves actuarielles soient établies aux fins de l'impôt, en fonction d'un rendement d'au moins 4 p. 100 sur les placements. Les réserves actuarielles représentent le montant accumulé à même les primes et les revenus de placements pour couvrir la valeur des engagements, estimés d'après les données actuarielles, qui résulteront en réclamations au sujet des polices. Ainsi un élément de ce passif représente l'accumulation des revenus de placements qui devront être éventuellement payés aux détenteurs de polices. Dans le calcul de la déduction permise aux sociétés d'assurance pour les sommes transférées aux réserves, on utiliserait le taux de rendement des placements stipulé dans la loi; ce taux servirait également à déterminer

TABLEAU 16-2

SOURCE DES RESERVES POUR UNE POLICE DE \$10,000 A VIE ENTIERE
SOUSCRITE LORSQUE L'ASSURE ETAIT AGE DE 35 ANS OU DE 50 ANS,
ACQUITTEE LORSQU'IL ATTEINT 85 ANS

| Age | Prime nette ajoutée durant l'année (1) | Revenu de placements crédité durant l'année (2) | Perte dépendant du décès, débitée durant l'année (3) | Réserve de la police à la fin de l'année (4) |
|---|---|--|---|---|
| <u>Souscrite à 35 ans (prime annuelle approximative non participante de \$175)</u> | | | | |
| 35 | \$ 25.06 | \$.84 | \$ 25.10 | \$.80 |
| 45 | 157.67 | 52.91 | 45.38 | 1,517.20 |
| 55 | 157.67 | 114.17 | 87.24 | 3,288.90 |
| 65 | 157.67 | 179.21 | 154.11 | 5,146.10 |
| 75 | 157.67 | 239.76 | 230.53 | 6,858.00 |
| 84 | 157.67 | 295.70 | 221.37 | 8,524.30 |
| Total pour 50 ans | 7,750.89 | 7,204.91 | 6,431.50 | |
| 99 | - | 339.78 | - | 10,000.00 |
| <u>Souscrite lorsque l'assuré avait 50 ans (prime annuelle approximative non participante de \$330)</u> | | | | |
| 50 | \$ 84.10 | \$ 2.97 | \$ 83.17 | \$ 3.90 |
| 55 | 313.69 | 44.65 | 114.34 | 1,204.50 |
| 65 | 313.69 | 130.79 | 201.08 | 3,666.90 |
| 75 | 313.69 | 212.41 | 294.50 | 5,986.10 |
| 84 | 313.69 | 295.68 | 221.37 | 8,524.30 |
| Total pour 35 ans | 10,749.56 | 5,126.79 | 7,352.05 | |
| 99 | - | 339.78 | - | 10,000.00 |

Remarques:

- Colonne (1) La prime nette est calculée d'après les taux de mortalité et d'intérêts prescrits par le gouvernement fédéral pour le calcul de la réserve statutaire minimum, sans qu'il soit tenu compte des dépenses. Ces taux ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux que les sociétés d'assurance utilisent pour déterminer le montant des primes à compter aux détenteurs de polices. La première année, la prime est modifiée en prévision des dépenses initiales.
- Colonne (2) Le revenu de placements de l'année représente 3.5 p. 100 (le taux servant à déterminer la réserve statutaire minimum) de la réserve au début de l'année plus la prime nette de l'année, étant donné que l'on suppose que la prime est payable d'avance tous les ans.
- Colonne (3) La perte de l'année dépendant du décès est le montant qui doit être compté aux survivants de façon que puissent être payées en entier les réclamations faisant suite aux décès prévus pour l'année. Que l'assuré décède à n'importe quel âge, il se produit durant l'année du décès un profit consécutif à la mortalité, égal au montant assuré de \$10,000 moins la réserve de la police à la fin de l'année.
- Colonne (4) La réserve de la police à la fin de l'année est le montant total de la réserve de la police au début de l'année plus la prime nette ajoutée et le revenu de placements crédité, et moins la perte débitée dépendant du décès. Ce montant peut être considéré comme étant la "valeur" de la police à la fin de l'année.

TABLEAU 16-3

SOURCE DES RESERVES POUR UNE POLICE D'ASSURANCE DOTATION A VIE ENTIERE
OU TEMPORAIRE DE \$10,000, SOUSCRITE LORSQUE L'ASSURE ETAIT AGE DE 40 ANS,
ET DONT LE PAIEMENT DES PRIMES S'ECHELONNE SUR 20 ANS

| Age | Prime nette ajoutée durant l'année (1) | Revenu de placements crédité durant l'année (2) | Perte dépendant du décès, débitée durant l'année (3) | Réserve de la police à la fin de l'année (4) |
|---|---|--|---|---|
| <u>Dotation, 20 ans (prime annuelle approximative non participante de \$425)</u> | | | | |
| 40 | \$ 224.71 | \$ 7.89 | \$ 34.60 | \$ 198.00 |
| 45 | 388.85 | 75.26 | 41.81 | 2,184.20 |
| 50 | 388.85 | 154.10 | 45.65 | 4,513.20 |
| 55 | 388.85 | 248.00 | 35.15 | 7,296.40 |
| 59 | 388.85 | 338.15 | - | 10,000.00 |
| Totaux pour 20 ans | 7,612.86 | 3,110.45 | 723.31 | |
| <u>Vie entière, 20 paiements (prime annuelle approximative non participante de \$310)</u> | | | | |
| 40 | \$ 101.86 | \$ 3.59 | \$ 35.05 | \$ 70.40 |
| 45 | 266.00 | 46.75 | 46.35 | 1,337.10 |
| 50 | 266.00 | 95.82 | 60.12 | 2,773.50 |
| 55 | 266.00 | 151.52 | 72.72 | 4,406.20 |
| 59 | 266.00 | 202.06 | 76.26 | 5,897.60 |
| Totaux pour 20 ans | 5,155.86 | 1,900.74 | 1,159.00 | |
| 99 | - | 339.78 | - | 10,000.00 |
| <u>Temporaire, 20 ans (prime annuelle approximative non participante de \$97)</u> | | | | |
| 40 | \$ 34.11 | \$ 1.19 | \$ 35.30 | - |
| 45 | 81.00 | 8.88 | 52.38 | 209.60 |
| 50 | 81.00 | 14.01 | 80.41 | 335.80 |
| 55 | 81.00 | 13.83 | 126.33 | 282.40 |
| 59 | 81.00 | 6.30 | 185.90 | - |
| Totaux pour 20 ans | 1,573.11 | 203.89 | 1,777.00 | |

Remarques:

- Colonne (1) La prime nette est calculée d'après les taux de mortalité et d'intérêt prescrits par le gouvernement fédéral pour le calcul de la réserve statutaire minimum, sans qu'il soit tenu compte des dépenses. Ces taux ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux que les sociétés d'assurance utilisent pour déterminer le montant des primes à compter aux détenteurs de polices. La première année, la prime est modifiée en prévision des dépenses initiales.
- Colonne (2) Le revenu de placements de l'année représente 3,5 p. 100 (le taux servant à déterminer la réserve statutaire minimum) de la réserve au début de l'année plus la prime nette de l'année, étant donné que l'on suppose que la prime est payable d'avance tous les ans.
- Colonne (3) La perte de l'année dépendant du décès est le montant qui doit être compté aux survivants de façon que puissent être payés en entier les réclamations faisant suite aux décès prévus pour l'année. Que l'assuré décède à n'importe quel âge, il se produit durant l'année du décès un profit consécutif à la mortalité, égal au montant assuré de \$10,000 moins la réserve de la police à la fin de l'année.
- Colonne (4) La réserve de la police à la fin de l'année est le montant total de la réserve de la police au début de l'année plus la prime nette ajoutée et le revenu de placements crédité et moins la perte débitée dépendant du décès. Ce montant peut être considéré comme étant la "valeur" de la police à la fin de l'année.

le montant du revenu de placements qui serait présumé accumulé pour le compte des détenteurs de polices. Ainsi selon nos propositions, les montants réels du revenu de placements qui seraient assignés à un détenteur de police aux fins de l'impôt pourraient être différents des montants apparaissant dans la colonne "revenu de placements crédité". Quoi qu'il en soit, les tableaux donnent, pour différentes polices, une image approximative de l'importance relative des sommes qui, selon nos recommandations, devraient être incluses dans le revenu.

Les dividendes de polices avec participation

Le détenteur d'une police avec participation a droit à des dividendes en plus des prestations contractuelles payables à l'échéance, au décès, ou lors du rachat de la police. Les dividendes versés au détenteur de police constituent le produit d'une forme de distribution semblable à celle des dividendes ordinaires et des ristournes des coopératives et, tout comme ces derniers, ils devraient être inclus dans l'assiette fiscale de l'assuré lorsqu'ils lui sont crédités. Les dividendes assignés au détenteur d'une police peuvent, dans une certaine mesure, être un rendement des primes payées, mais ils proviennent également d'une distribution d'une part du revenu gagné sur des biens, et peuvent aussi résulter d'un profit consécutif à un taux de mortalité favorable ou à des dépenses relativement peu élevées. Ces trois derniers éléments, à notre avis, constituent en fait un revenu pour le détenteur de la police et devraient être imposés comme tel. Il faut déterminer si on devrait inclure la totalité ou seulement une partie du dividende de l'assuré dans le revenu du détenteur de police. La proportion choisie ne modifierait pas le revenu imposable de l'assureur, car il déduirait le montant total de ces dividendes.

Les gains et les pertes dépendant du décès

Nous devons aussi nous demander si on devrait tenir compte des gains et des pertes dépendant du décès dans le calcul du revenu. Il n'y a pas de

doute que la faculté contributive est augmentée ou réduite par ces gains ou ces pertes; en vertu de notre définition de l'assiette compréhensive de l'impôt, le gain et la perte dépendant du décès devrait faire partie du revenu imposable. A notre avis, l'élément coopération ou mutualité du contrat en vertu duquel des particuliers, par l'entremise de l'assurance, décident de grouper leurs risques, ne justifie pas par lui-même un traitement fiscal spécial. Le fait qu'il existe un changement dans la faculté contributive est important, et l'on ne peut accorder des traitements de faveur à certaines catégories de transactions sans créer de graves injustices. D'autre part, l'argument d'ordre social voulant que les particuliers devraient être encouragés à subvenir à leur propre protection est important. De plus, puisque les gains les plus importants découlent des décès prématurés, il est évident qu'une imposition des gains dépendant des décès peut signifier une imposition à un moment inopportun, où il serait difficile au bénéficiaire de comprendre pourquoi il y a imposition. En outre, la déduction d'une perte dépendant des décès occasionnerait un remboursement d'impôt à un moment inapproprié et pour des raisons qui seraient également difficiles à comprendre.

Bien que la difficulté d'expliquer la raison de cette imposition nous concerne, nous ne pouvons accepter l'argument que des gains réalisés par suite de décès ne constituent pas un objet raisonnable d'imposition. Si l'on pense que la mortalité doit occasionner certaines attentions spéciales de la part du fisc, une déduction spéciale d'impôt ou un dégrèvement devrait, dans ce cas, être accordé à tous les contribuables, non pas simplement aux contribuables assez fortunés pour être les bénéficiaires de prestations d'assurance. Un traitement de faveur des prestations d'assurance multiplie les inégalités qui surviennent au décès en aidant seulement ceux qui ont déjà reçu une certaine compensation.

Une autre difficulté réside dans le fait que ce genre de revenu puisse être versé en une somme unique; le bénéficiaire reçoit alors une prestation

relativement importante en une seule année. Cependant, le bénéficiaire pourrait utiliser les méthodes d'étalement proposées au chapitre 13, ou pourrait exclure la prestation de son revenu courant en versant une cotisation en une somme unique dans un régime enregistré de revenu-retraite ou dans un régime de rentes enregistré d'un gouvernement portant intérêt. Ces deux dernières possibilités sont extrêmement importantes, car elles permettraient dans bien des cas l'étalement des prestations d'assurance sur toute la durée de la vie et, dans les cas où les prestations seraient peu importantes et payables à un bénéficiaire qui jouirait de peu de revenu d'autre source, le recours à l'une de ces deux méthodes entraînerait le paiement d'un impôt peu élevé ou nul.

Pour établir l'assiette fiscale, on doit aussi tenir compte des difficultés d'ordre administratif dues à l'inclusion ou à l'exclusion du gain ou de la perte dépendant du décès. Une répartition même approximative des produits d'une police d'assurance-vie entre les différentes sources du fonds (primes, revenu de placements et pertes et gains dépendant du décès), faite dans le but d'arriver à un montant spécifique à être exclus ou inclus dans l'assiette fiscale, serait une tâche difficile à remplir. Si tous les produits devaient être compris dans le revenu, il ne serait pas nécessaire de faire une telle répartition. Un autre aspect de la question à considérer, c'est de savoir si les recettes fiscales valent l'effort administratif déployé. Les gains et les pertes dépendant des décès devraient s'équilibrer par rapport à l'ensemble de la population assurée si on les calculait sans tenir compte de l'élément dépense, et il ne devrait y avoir ni gain ni perte de recettes nettes. Cependant, bien que les pertes et les gains de recettes puissent s'équilibrer par rapport à l'ensemble des contribuables, les montants versés aux contribuables individuels seraient importants, et on devrait par conséquent tenir compte de ces montants en déterminant la capacité contributive de ces contribuables. C'est le seul moyen de sauvegarder l'équité.

Si les gains et les pertes qui dépendent des décès devaient être considérés dans le calcul du revenu, et que les gains réalisés et les pertes subies sur des biens devaient être imposés selon une méthode de comptabilité d'exercice, la perte dépendant des décès devrait, en principe, être déductible chaque année où la police est en vigueur. Les tableaux 16-2 et 16-3 qui précèdent l'indiquent. En d'autres termes, le montant que le détenteur de police devrait chaque année inclure dans son revenu serait le revenu de placements accumulé à son compte moins la perte dépendant des décès. Le résultat de cette méthode serait de taxer chaque année le détenteur de police d'après l'accroissement de la réserve de sa police moins le montant versé par le contribuable sous la forme de prime nette. Ainsi, le solde de la réserve d'une police devient en fait le coût de la participation à l'assurance-vie du contribuable, participation conférée par sa police. A l'échéance de la police, le gain (ou la perte) dépendant des décès serait alors le produit de la police moins la réserve que l'assureur détiendrait alors pour couvrir cette police, moins toute différence possible entre les primes brutes et les primes nettes payées. Mais à toute fin pratique, il serait peut-être plus satisfaisant de calculer et d'inclure dans le revenu, à l'échéance de la police, la perte ou le gain net dépendant du décès, c'est-à-dire le produit de la police moins les primes payées et le revenu de placements crédité. Cette méthode éviterait l'insertion d'une forte somme dans le revenu d'une seule année, car les pertes accumulées dépendant des décès réduiraient ou compenseraient le gain consécutif au décès. D'autres méthodes possibles d'inclusion des pertes et gains dépendant des décès sont étudiées à l'appendice C de ce tome.

Si le détenteur d'une police devait payer l'impôt sur une partie de ses prestations, son assurance perdrait de la valeur. Si on tenait compte des gains et des pertes dépendant des décès, il pourrait être nécessaire d'avoir des dispositions spéciales d'allégement applicables aux prestations reçues pendant les cinq premières années sur des polices en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la loi, et il serait peut-être nécessaire d'accorder une

exemption jusqu'à concurrence d'un certain montant. De plus, on devrait établir le coût de base de toutes les polices à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, car les valeurs constituées dans le passé ne devraient pas être imposées. A toute fin pratique, la valeur pourrait être égale au plus importants des deux montants suivants: celui des primes payées ou celui de la valeur de rachat au comptant à cette date. Dans tous les cas, l'assureur pourrait effectuer cette évaluation au moyen de méthodes élaborées par l'industrie de l'assurance et les ministères concernés.

Le revenu provenant de biens

L'imposition du revenu de placements gagné par l'intermédiaire de l'assurance-vie n'entraînerait pas la suppression d'une exemption accordée dans un cas spécifique, mais constituerait plutôt une imposition des gains qui sont exemptés en pratique à cause de la difficulté qu'il y a à percevoir l'impôt d'une manière équitable. Les contribuables sont généralement taxés sur le revenu de placements; par conséquent, il n'est pas déraisonnable de soumettre immédiatement à l'impôt le revenu de placements reçu ou accumulé par l'intermédiaire de l'assurance-vie. Le montant total du revenu de placements accumulé chaque année au profit des détenteurs de polices canadiens est important, et ce montant s'élevait à près de \$500 millions en 1964; il serait injuste de continuer d'exempter des sommes aussi importantes de l'impôt sur le revenu. De plus, une exemption d'impôt de cette importance pourrait aller à l'encontre d'une saine répartition de l'épargne.

Cependant, on ne distribue pas aux détenteurs de polices tout le revenu de placements gagné chaque année. Une partie sera distribuée sous forme de dividendes de police, mais la majeure partie du revenu provenant de biens est accumulée dans les réserves actuarielles jusqu'à ce que ces dernières soient décaissées, lors des réclamations ou de l'annulation des polices. Selon nos recommandations énoncées ailleurs dans ce Rapport, il serait nécessaire de tenir compte de plusieurs éléments du revenu provenant de biens en se fondant sur une méthode de comptabilité d'exercice, même si la majeure

partie du revenu d'une personne devait être imposée lors de sa réception. Nous avons signalé que le report de l'impôt avait une valeur en soi, et nous avons ajouté qu'il serait nécessaire d'inclure dans le revenu du bénéficiaire certains éléments, tels que les intérêts, que le créancier traite comme une dette accrue, même s'il ne doit effectuer le paiement de ces sommes que plus tard. On devrait également adopter cette méthode dans le cas de l'assurance-vie afin de maintenir un traitement fiscal impartial des divers genres d'épargne et d'éviter le recours à l'assurance-vie comme moyen de différer l'impôt. Les revenus provenant de biens accumulés dans les réserves actuarielles devraient en gros être imposés comme s'ils avaient été versés aux détenteurs de polices et remis par ceux-ci à l'assureur sous forme de primes plus élevées. On remarquera cependant que le détenteur de police pourrait, dans bien des cas, s'entendre avec la société d'assurance pour apporter à sa police les modifications qui la rendent admissible à l'enregistrement et en faire un régime enregistré de revenu-retraite.

L'assurance-vie considérée comme un régime enregistré de revenu-retraite

Une proposition sur le mode d'imposition des prestations d'assurance-vie que nous avons rejetée consistait à considérer la plupart des assurances-vie comme des régimes enregistrés de revenu-retraite. Bien que les régimes d'assurance-vie ne soient pas totalement comparables aux autres régimes désignés par cette appellation, ils offrent aux particuliers un moyen d'épargne équivalent. Dans le cas des régimes enregistrés, les primes seraient déductibles, les revenus de placements seraient libres d'impôt jusqu'à ce qu'ils aient été versés aux bénéficiaires, et la totalité des prestations serait imposable. Étant donné que les gains et les pertes dépendant des décès et les revenus de placements seraient tous compris dans l'assiette fiscale, il ne serait pas nécessaire de ventiler les produits en leurs parties composantes. Afin d'assurer une égalité de traitement à des formes d'épargne concurrentielles, il faudrait soumettre les contrats enregistrés d'assurance sur la vie aux mêmes exigences d'enregistrement que celles

imposées aux autres régimes enregistrés, y compris une limite du montant des prestations admissibles.

Bien que nous ayons considéré un certain nombre de méthodes possibles, nous n'avons pas pu établir de règles qui à la fois satisfassent les critères d'enregistrement déjà exposés et s'appliquent à l'assurance-vie sans entraîner des complexités administratives inacceptables. La méthode proposée pour réglementer de manière plus efficace les régimes de retraite implique une limitation des prestations, mesure qui devient plus difficile à appliquer si un grand nombre de bénéficiaires participent à plus d'un régime enregistré. D'autre part, même si la plupart des contrats d'assurance-vie étaient enregistrés, il demeurerait un certain nombre de régimes non enregistrés dans lesquels la somme assurée dépasserait les limites prescrites pour les régimes enregistrés et, par conséquent, il serait toujours nécessaire de prévoir la répartition d'un certain revenu de placements.

Nous sommes arrivés à la conclusion que l'assurance sur la vie devrait, en général, être traitée d'une manière semblable à celle des régimes de revenu-retraite non enregistrés.

Naturellement, les assureurs sur la vie devraient pouvoir continuer à enregistrer et à vendre des contrats d'assurance-vie qui répondraient aux exigences proposées touchant les prestations de retraite, comme ils le font actuellement pour les régimes qui se conforment aux dispositions de l'article 79B. Il devrait être également possible de modifier les polices actuelles de façon à ce qu'elles soient conformes aux critères d'enregistrement, et de les enregistrer si elles satisfont aux conditions requises. Ainsi, une impartialité respectant la libre concurrence pourrait être maintenue entre les diverses institutions d'épargne.

La proposition

Nos recommandations portant sur l'assurance-vie peuvent s'énoncer comme suit:

1. Les primes payées sur une police d'assurance-vie, autre que sur une assurance-vie collective dont nous avons parlé sous le titre "régimes d'assurance-revenu", ne devraient pas être admises en déduction du revenu à moins que la police ne soit enregistrée comme régime enregistré de revenu-retraite de la façon déjà indiquée.
2. En général, on devrait inclure le revenu provenant de biens accumulés pour le compte du détenteur de police dans son revenu au cours de l'année où il a été accumulé par l'assureur. Cette méthode serait conforme à celle que nous avons recommandée pour le revenu de placements constitué par d'autres intermédiaires financiers et non immédiatement versé au bénéficiaire. L'appendice C de ce tome traite d'autres méthodes possibles par lesquelles le revenu provenant de biens serait soumis à une compensation pour le paiement différé de l'impôt ou à une retenue d'impôt pendant qu'il serait accumulé par l'assureur.
3. On devrait inclure dans le revenu du bénéficiaire tous les dividendes applicables à sa police d'assurance; cette mesure est semblable à celle que nous avons recommandée pour les ristournes des coopératives. On devrait effectuer une retenue d'impôt de 15 p. 100, comme celle qui est recommandée pour les intérêts ou certains autres paiements.
4. Les pertes et les gains dépendant des décès devraient éventuellement être compris dans le calcul du revenu des détenteurs de polices. Dans le cas des autres arrangements contractuels entraînant un gain ou une perte dépendant du décès, tels que les régimes de rente, quelques régimes de pension et les régimes d'assurance-revenu, nous avons recommandé que cette perte ou ce gain soit immédiatement inclus dans l'assiette compréhensive de l'impôt. Cependant, nous ne recommandons pas l'inclusion immédiate dans le revenu des gains et des pertes dépendant des décès sur des assurances-vie autres que des assurances collectives sur la vie, à moins que leur inclusion ne soit une partie essentielle d'un système praticable d'imposition des autres éléments

de l'assurance-vie. L'exclusion des pertes ou des gains dépendant des décès empêcherait que les produits de l'assurance-vie ne soient englobés dans le revenu et n'admettrait pas les primes en déduction 30/. Nous recommandons que l'insertion dans l'assiette fiscale des pertes et des gains dépendant des décès soit remise à plus tard, car nos autres recommandations impliquent un changement important du traitement fiscal de l'assurance-vie, et nous préférons que l'effet de l'inclusion de ces gains et de ces pertes dans le calcul du revenu ne se produise pas en même temps.

L'imposition des dividendes des polices d'assurance susciterait peu de difficultés d'ordre administratif, car le montant de ces dividendes est déjà déclaré chaque année aux détenteurs de police. Comme dans le cas des ristournes des coopératives, nous recommandons que le plein montant des dividendes de police soit inclus dans le revenu, car il serait vain de chercher à déterminer un montant raisonnable qui puisse être considéré comme rendement de la prime. Bien qu'un tel procédé arbitraire puisse paraître inéquitable quand les pertes et les gains dépendant des décès sont exclus du revenu, l'imposition éventuelle de l'excès des produits de la police sur les primes payées éliminerait toute possibilité d'iniquité, car c'est la prime brute dont on tiendrait compte quand viendrait le temps de déterminer l'impôt final à payer.

Dans le cas du revenu, provenant de biens, accumulé comme partie des réserves actuarielles de l'assureur, son attribution entre les assurés individuels serait une nouvelle façon de procéder. Toutefois, il faudrait déclarer ce revenu aux assurés avec assez d'exactitude, en particulier parce que plus de la moitié des détenteurs des polices en cours reçoivent déjà des avis au sujet des sommes distribuées chaque année, c'est-à-dire des dividendes de participation. D'autre part, la détermination du montant distribué ne devrait pas être inutilement compliquée, car l'assureur doit tenir, comme base nécessaire de ses évaluations statutaires, des comptes

détaillés des réserves détenues pour chaque sorte de police. Étant donné que le revenu de placements, porté chaque année au crédit des réserves actuarielles aux fins de l'impôt, est déduit dans le calcul du revenu imposable de l'assureur et est accumulé pour le compte des détenteurs de polices, c'est ce montant qui devrait être assigné annuellement aux détenteurs de polices. Tout montant qui ne serait pas attribué par l'assureur devrait être sujet à une retenue d'impôt substantielle, et cet impôt devrait être subséquentement remboursé à l'assureur au moment où le revenu des placements est attribué à un détenteur de police. Bien que cette attribution ne fournisse pas aux détenteurs de polices les sommes en espèces leur permettant de payer ses impôts, nous ne considérons pas que le manque de liquidité comme particulièrement sérieux, car les sommes en cause chaque année seraient généralement peu importantes par rapport aux autres revenus du détenteur de police. De toute façon, le détenteur qui manquerait d'argent liquide pourrait faire reconnaître sa police comme régime enregistré de revenu-retraite, et différer ainsi le paiement de l'impôt jusqu'à ce qu'il reçoive le produit de sa police.

Un des principaux avantages de l'attribution que nous avons recommandée, c'est que le détenteur de police paierait la totalité de l'impôt de sorte que les rentrées d'argent de l'assureur ne seraient pas réduites. Ainsi, l'assureur pourrait continuer à faire face à ses obligations contractuelles tout comme actuellement. Cet effet, combiné à l'exemption de base s'appliquant aux pertes et aux gains consécutifs aux décès, permettrait de donner suite à la proposition fondamentale en n'adoptant que très peu de dispositions transitoires. Par exemple, on ne serait pas obligé d'évaluer les polices en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Cependant, nous proposons une exception à l'obligation générale d'attribuer le revenu de placements. Il existe certains genres de polices

qui seraient spécifiquement définis et comprendraient la plupart des assurances à terme qui ont relativement peu de réserves et par conséquent peu de revenu de placements. Dans ces cas, une attribution de tous les éléments de revenu ne serait peut-être pas nécessaire et l'application d'une retenue importante d'impôt ne serait pas raisonnable. Par conséquent, nous recommandons que l'assureur soit autorisé à payer, s'il le désire, un impôt fixé à un taux uniforme de, mettons, 20 p. 100 sur le revenu de placements porté au crédit des réserves détenues pour ces polices. Cet impôt remplacerait tout autre impôt que les particuliers auraient à payer sur ce revenu de placements, si bien que son attribution aux détenteurs de polices ne serait pas nécessaire. Bien que l'application de taux progressifs d'impôt serait ainsi abandonnée, l'injustice serait mineure du fait que l'élément épargne serait peu important, tandis que la réduction des complications administratives serait importante.

Les recommandations que nous avons faites dans ce chapitre sont énoncées en termes généraux. Il faudrait que le fisc, en collaboration avec des représentants des assureurs sur la vie et du Département des assurances, élabore les règlements à appliquer. Bien que les règles qui donneraient suite à notre proposition touchant l'attribution du revenu de placements aux détenteurs de polices puissent être élaborées, croyons-nous, grâce à la collaboration de ces trois groupes, il est possible que cette méthode soit une charge administrative trop importante pour l'assureur. C'est pourquoi, nous avons exposé à l'appendice C de ce volume deux méthodes possibles dont on devrait tenir compte si notre proposition fondamentale touchant l'attribution du revenu de placements se révélait inacceptable. Comme nous l'avons signalé, l'une de ces méthodes consiste en l'inclusion immédiate dans le calcul du revenu des pertes et des gains dépendant des décès et réalisés par l'intermédiaire d'une police d'assurance sur la vie. Nous serions en faveur de cette solution si elle était une condition nécessaire à l'imposition du revenu accumulé provenant de biens.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

LES RÉGIMES ENREGISTRÉS DE REVENU-RETRAITE

1. Le Régime de pensions du Canada de même que les régimes de retraite provinciaux comportant des dispositions équivalentes devraient être considérés comme des régimes enregistrés de revenu-retraite. Les cotisations versées à ces régimes continueraient ainsi d'être admises en déduction et les revenus des caisses de retraite seraient encore libres d'impôt, tandis que les prestations de retraite continueraient d'être imposées en totalité.
2. La déduction maximale des cotisations à d'autres régimes enregistrés de revenu-retraite, y compris les régimes de pension, les régimes d'épargne-retraite, les régimes de participation aux bénéficiés et les régimes d'assurance-vie, devrait être calculée en fonction du montant des prestations à recevoir. Les conditions d'admissibilité à la déduction des cotisations devraient être les mêmes et s'appliquer de façon uniforme, quel que soit le genre de régime d'épargne. Il ne devrait y avoir aucune limite annuelle à cette déduction. Toutefois, les cotisations tant de l'employeur que de l'employé ne devraient être admises en déduction que dans la mesure où les prestations de retraite, versées au contribuable en vertu de régimes autres que le Régime de pensions du Canada (ou un régime de retraite provincial comportant des dispositions équivalentes), calculées selon des conventions expresses, ne dépasseraient pas l'équivalent d'une rente viagère individuelle de \$12,000 par année, comportant une garantie de 10 ans et servie à partir du moment où le bénéficiaire atteindrait soixante-cinq ans. On devrait permettre à une unité familiale comprenant les deux conjoints de faire des contributions supplémentaires à un régime individuel ou à un deuxième régime, sous réserve de certaines restrictions. Dans ce cas, le montant total des prestations de retraite serait équivalent à une rente viagère conjointe et de survie de \$12,000 par année. Cette rente ne

comporterait aucune période de garantie et commencerait d'être servie lorsque le plus âgé des conjoints atteindrait l'âge de soixante-cinq ans. Les prestations pourraient être versées sous forme d'une rente individuelle ou d'une rente viagère conjointe et de survie pas plus tard que l'année où le bénéficiaire aurait soixante et onze ans, avec ou sans période de garantie.

3. Dans le cas où des régimes actuels dans lesquels des sommes ont été accumulées en excédent de celles qui sont requises au paiement des prestations maximales, les cotisations à ces régimes et le revenu de ces sommes ne seraient plus considérés comme se rapportant à un régime enregistré. Ces cotisations ne seraient pas alors admises en déduction, et les revenus des sommes excédentaires devraient être immédiatement ajoutés au revenu du bénéficiaire. Cependant, les sommes excédentaires accumulées à ce moment pourraient demeurer dans la caisse et les bénéficiaires ne seraient pas tenus de les ajouter à leur revenu, sauf lors de leur distribution.
4. Le fiduciaire ou l'administrateur d'un régime enregistré de revenu-retraite devrait continuer, comme actuellement, à être exonéré de l'impôt sur les revenus provenant des biens qui lui sont confiés. La caisse aurait droit, lorsqu'elle reçoit des dividendes en provenance de sociétés canadiennes, à un remboursement de l'impôt de 50 p. 100 versé par ces sociétés sur les revenus qui ont servi au paiement de ces dividendes.
5. Seules les personnes qui résident au Canada ou celles qui ont déjà résidé au Canada et qui choisissent de continuer d'être imposées comme Canadiens, pourraient, avant d'atteindre l'âge de la retraite, souscrire à un régime enregistré de retraite individuel. La participation à un régime collectif enregistré ne devrait pas être liée au lieu de résidence.

6. On devrait exiger que l'excédent des cotisations de l'employeur et des revenus de biens nécessaires au paiement de la prestation précitée de \$12,000 par an soit remis ou attribué au bénéficiaire. Cette norme devrait s'appliquer à tous les régimes enregistrés autres que ceux mentionnés dans la recommandation 1 ci-dessus, y compris ceux qui sont actuellement en vigueur. Les sommes ainsi versées ou attribuées seraient imposables sur le revenu du bénéficiaire même.
7. On devrait imposer, selon les pleins taux progressifs, les sommes qui sont versées, comme retraits ou comme prestations, et prises à même une caisse enregistrée de revenu-retraite. Il devrait aussi exister un impôt spécial de 15 p. 100 sur les retraits effectués avant que le bénéficiaire atteigne soixante ans, sauf en cas de mort. Cet impôt ne devrait être remboursable que dans la mesure où le retrait ne porterait pas le revenu de l'unité contributive au-delà de \$7,000 par an.
8. On devrait renforcer les conditions actuelles d'enregistrement des régimes de revenu-retraite et on devrait exiger que l'administrateur de chaque caisse produise au fisc une déclaration annuelle. Pour avoir droit de gérer une caisse de retraite, un administrateur devra se faire reconnaître officiellement par le fisc et se soumettre, pour demeurer en fonction, à certains règlements.

LES RÉGIMES NON ENREGISTRÉS

9. Les régimes non enregistrés, y compris les régimes de rentes ordinaires, devraient être considérés comme de simples modes d'épargne pour ceux qui y contribuent, de sorte que les cotisations versées à ces régimes ne devraient pas être admises en déduction. La partie du revenu d'une caisse ou des cotisations de l'employeur qui n'aurait pas été attribuée à une personne, et par conséquent n'aurait pas été portée à son revenu, devrait être soumise à une retenue d'impôt dont le taux devrait se rapprocher du taux maximum de l'impôt sur le revenu des particuliers,

soit de 50 p. 100. Lorsqu'une caisse reçoit des sommes distribuées par des sociétés canadiennes, elle devrait avoir droit à un dégrèvement pour l'impôt des sociétés versé sur ces sommes, tout comme nous l'avons recommandé dans le cas des autres contribuables. Tout régime étranger serait considéré comme un régime de retraite non enregistré.

10. Pour une unité contributive, le coût de participation à un régime non enregistré serait constitué des cotisations qu'elle y a faites et des sommes qui lui ont été attribuées et qu'elle a portées à son revenu. La différence entre d'une part, les prestations qu'elle a reçues en vertu d'un tel régime et, d'autre part, ce que celui-ci lui a coûté, serait considérée comme un gain ou une perte dont elle devrait tenir compte dans le calcul de son revenu.

LES RÉGIMES D'ASSURANCE-REVENU

11. Un contribuable devrait porter à son revenu toutes les prestations qu'il reçoit de régimes d'assurance-revenu, comme l'assurance-chômage, l'assurance-chômage supplémentaire, les indemnités pour accidents du travail, l'assurance contre la maladie et les accidents et l'assurance collective sur la vie. Dans le calcul de leur revenu, l'employeur et l'employé pourraient déduire les sommes affectées à ces régimes. Comme cette façon de procéder comporte un certain report de l'acquittement de l'impôt, les sommes que reçoit une caisse d'assurance-revenu, c'est-à-dire les cotisations qui y sont versées et les revenus que procurent les avoirs de la caisse, devraient être soumises à un droit pour le paiement différé de l'impôt ou à une retenue d'impôt. Toutefois, on ne soumettrait pas à ce droit les régimes gouvernementaux d'assurance-chômage et d'indemnités pour accidents du travail.

LES PRESTATIONS DE RETRAITE VERSÉES A DES ÉTRANGERS

12. L'élément revenu des prestations de retraite qui sont versées à des personnes qui ne résident pas au Canada devrait être assujetti à une

retenue d'impôt d'au moins 30 p. 100. Toutefois, ces personnes pourraient produire une déclaration d'impôt comme si elles résidaient au Canada. Elles devraient alors déclarer la totalité de leur revenu, y compris les prestations de retraite, et elles pourraient se prévaloir du dégrèvement pour l'impôt qu'elles ont payé à l'étranger sur leur revenu de sources étrangères.

L'ASSURANCE-VIE

13. Les primes versées (sauf les exceptions ci-après) ne devraient pas être admises en déduction, et le revenu de placements attribuable au détenteur de police, c'est-à-dire le revenu de placements porté à la réserve pour sa police, devrait lui être attribué tous les ans et être inclus dans son revenu pour l'année. Au début, le produit d'une police d'assurance-vie canadienne dont le bénéficiaire est l'unité d'imposition qui a versé les primes ne devrait pas être inclus dans son revenu. Les produits de polices canadiennes d'assurance-vie dont les bénéficiaires sont d'autres unités d'imposition constituent en fait des dons et, en conséquence, devraient être inclus en entier dans leur revenu. Les dividendes de police devraient être assujettis à une retenue d'impôt de 15 p. 100 et devraient être inclus en entier dans le revenu du détenteur de la police. Si une police d'assurance-vie était enregistrée comme étant un régime enregistré de revenu-retraite, cette police devrait être considérée de la même manière que les autres régimes de même nature. Les pertes ou les gains dépendant du décès et provenant d'une assurance-vie devraient éventuellement être inclus dans le revenu.

NOTES

- 1/ Article 62(1)q).
- 2/ Article 5(1)a).
- 3/ Article 6(1)a)iv).
- 4/ Article 11(1)i).
- 5/ Article 11(1)g) et les Règlements, article 2700.
- 6/ Article 76.
- 7/ Article 36(1). Depuis le 26 avril 1965, les articles 36(5) et 36(6) fixent une limite aux montants susceptibles de bénéficier de ce taux spécial d'imposition, afin d'empêcher les abus.
- 8/ Article 11(1)u).
- 9/ Article 11(1)x).
- 10/ Pour pouvoir être admise à l'enregistrement en vertu de l'article 79B, la rente doit arriver à échéance avant que le bénéficiaire n'atteigne soixante et onze ans; elle doit aussi être viagère, ou viagère conjointe, et peut comporter une période garantie ne dépassant pas 15 ans. De plus, le régime doit prévoir qu'il n'y aura ni réalisation ni commutation d'une rente ou d'une prestation avant l'échéance, sauf dans le cas du remboursement des primes lors d'un décès. L'article 79B s'applique non seulement aux contrats ayant pour objet l'achat d'une rente, mais aussi aux ententes prévoyant le paiement de certaines sommes à une société de fiducie dans le but d'assurer le versement d'une rente à une date d'échéance déterminée. Les mêmes conséquences fiscales que celles exposées dans le texte s'ensuivent.
- 11/ Article 79 et 79C respectivement.

12/ Les régimes de participation différée aux bénéfices, tout comme les régimes de pension mais contrairement aux régimes de participation des employés aux bénéfices, doivent être enregistrés. Ils ne peuvent l'être que s'il est possible de répartir les sommes versées entre les employés, que si on refuse à ces derniers le droit d'abandonner ou mettre en garantie d'un prêt leur part dans le régime, et que si aucune somme ne peut être investie directement ou par l'intermédiaire d'une société dans les obligations émisés par l'employeur.

13/ Article 6(1)aa).

14/ Article 11(1)k) et les Règlements, article 300.

15/ Il faut distinguer les régimes prévoyant des paiements futurs pour services actuels, de ceux qui, du moins en apparence, en prévoient pour services futurs. Nous traitons au chapitre 14 des régimes de rémunération différée dans lesquels on a en vue les services futurs, tels que les services de consultation rendus par les dirigeants.

16/ Une certaine jurisprudence anglaise laisse croire que de tels paiements sont déductibles. Voir J.S. Hausman, "Non-statutory Deferred Compensation Plans", Canadian Tax Journal, Vol. XIII, 1965, p. 402.

17/ Article 11(1)k).

18/ Dans le cas des régimes d'assurance-chômage supplémentaire reconnus en vertu de l'article 79A, les montants payés par l'employeur sont déductibles et une fiducie ne paie aucun impôt aussi longtemps qu'elle est gérée en fonction de ces régimes. Cependant, les montants reçus de ces régimes sont assujettis à l'impôt.

19/ Article 6(1)db).

20/ Le gain ou la perte dépendant du décès est la différence entre ce que reçoit chaque personne ayant une participation dans une rente,

un régime de pension, une police d'assurance sur la vie ou une forme semblable de contrat et ce qu'elle verse directement (au moyen de contributions ou de primes) ou indirectement (grâce au réinvestissement des revenus provenant de biens). Cette différence représente un gain ou une perte selon que l'événement contre lequel on est assuré se réalise ou non en deçà du délai prévu par le régime ou la police.

- 21/ On trouvera un exposé détaillé des répercussions du progrès des régimes de retraite sur le taux de l'épargne personnelle dans Philip Cagan, Effects of Pension Plans on Aggregate Saving, Occasional Paper No. 95, New York: National Bureau of Economic Research, 1965. Taxpayer Participation Under the Registered Retirement Savings Program, de Robert Schoepflein, dans le Canadian Journal of Economics and Political Science, mai 1966, offre une étude moins complète mais qui touche spécifiquement les régimes enregistrés d'épargne-retraite au Canada.
- 22/ Cela dépend de l'usage que les gouvernements feront des fonds accumulés, et de la façon dont leurs revenus auraient été utilisés en l'absence du régime.
- 23/ Trusteed Pension Plans, Financial Statistics, Ottawa: Queen's Printer, 1964, Dominion Bureau of Statistics, Table C.
- 24/ Survey of Canadian Trusteed Pension Funds, 1953—étude de beaucoup moins d'envergure que celle effectuée en 1963.
- 25/ Ce chiffre provient d'une estimation du taux moyen composé de rendement annuel avant paiement de l'impôt (avec réinvestissement des dividendes, plus les gains, moins les pertes) de toutes les actions ordinaires inscrites à la Bourse de New York pendant 35 ans, de 1926 à 1960, période qui comprend la dépression et la deuxième guerre mondiale, L. Fisher and J.H. Lorie, "Rates of Return on Investments in Common Stocks" Journal of Business Vol. XXXVII, 1964, p. 9. Bien que le rendement des actions canadiennes n'ait pas nécessairement été

le même, la tendance du marché des valeurs mobilières canadiennes n'a pas différé sensiblement de celle qu'on a observée aux Etats-Unis.

- 26/ Là où les droits accumulés se rattachent au revenu futur, on présumerait que le revenu courant du contribuable se maintiendrait, à moins qu'il y ait preuve du contraire.
- 27/ Bien que nous ayons proposé une limitation des retraits en fonction d'un âge déterminé, on pourrait trouver souhaitable d'autoriser les retraits avant cet âge, sous réserve de restrictions appropriées en vertu desquelles le revenu de retraite payable, à partir de l'échéance, en versements mensuels qui seraient égaux sauf dans la mesure où ils devraient s'intégrer aux prestations du Régime de pensions du Canada et aux prestations de la sécurité de la vieillesse.
- 28/ Department of National Revenue, Statement of Principles and Rules Regarding Pension Plans, Ottawa, Queen's Printer, 1959.
- 29/ Canadian Life Insurance Facts, 1964, publication de la Canadian Life Insurance Association, Toronto, 1964.
- 30/ On effectuerait cette exclusion en séparant spécifiquement du revenu les produits des polices canadiennes d'assurance-vie, reçus au décès, à l'échéance ou sur annulation. De plus, le gain ou la perte dépendant du décès et attribuable à une police qui serait qualifiée comme régime enregistré de revenu-retraite devrait être exclu du revenu de l'unité d'imposition qui paierait les primes. Cependant, nous recommandons également que l'assiette compréhensive de l'impôt englobe les dons et les legs reçus par le contribuable. Le produit d'une police d'assurance-vie reçu par une unité d'imposition autre que l'unité qui aurait payé les primes (et à qui on aurait assigné le revenu de placements), équivaudrait à un don reçu; c'est pourquoi il faudrait limiter cette exclusion aux produits des assurances canadiennes sur la vie reçus par la même unité d'imposition qui a payé les primes et à qui on aurait assigné le revenu de placements.

CHAPITRE 17

LES DONN ET LES HÉRITAGES

Dans ce chapitre ainsi qu'ailleurs dans le présent Rapport, le mot "don" ou "donation" désigne toute libéralité reçue, qu'il s'agisse ou non d'un don au sens propre du mot, sauf si le contexte demande une autre interprétation. On applique aussi ce terme à un transfert de biens moyennant une contrepartie insuffisante, dans la mesure de cette insuffisance. On l'applique aussi à un legs, à un arrangement ou à une transmission tombant sous le coup des dispositions légales sur les successions ab intestat. Le terme "donataire" s'applique à tout bénéficiaire d'un tel don. Celui de "donateur" comprend un de cujus qui laisse des biens, ainsi qu'une personne qui vend ou aliène des biens pour une contrepartie insuffisante.

La répartition de l'impôt en fonction de la faculté contributive oblige à prélever l'impôt à des taux progressifs sur une assiette fiscale qui tienne compte de l'évolution de la puissance économique de chaque individu et de chaque famille. Nul n'en saurait douter, les dons augmentent la puissance économique de leurs bénéficiaires, soit en leur faisant réaliser une économie, soit en leur donnant un actif échangeable contre des biens de consommation ou des services. Nous recommandons d'inclure les dons faits entre unités d'imposition dans l'assiette compréhensive de l'impôt du bénéficiaire, au même titre que les salaires, le revenu d'entreprises commerciales, les dividendes, les intérêts, les loyers, la plus-value de biens et les gains fortuits. Comme nous l'avons déjà souligné, l'origine d'un gain ainsi que les prévisions et les intentions du bénéficiaire d'un gain sont des facteurs sans intérêt pour nous. Il faut inclure dans l'assiette de l'impôt tout ce qui augmente le pouvoir que détient un individu ou une famille d'avoir à sa libre et entière disposition des biens ou des services. Nous proposons cependant d'accorder, pour les dons reçus, certaines exemptions annuelles ainsi qu'une exemption à vie, afin de simplifier l'administration en évitant d'évaluer et de tenir compte de nombreux dons de peu d'importance.

Quoique le présent chapitre s'intéresse aux dons principalement du point de vue du bénéficiaire, nous tenons à souligner que l'inclusion des dons dans l'assiette fiscale du donataire n'implique pas nécessairement qu'il faille les déduire de celle du donateur. Voici les seules déductions que nous recommandons: les dépenses encourues pour retirer un revenu et, à l'intérieur de limites expressément formulées, certaines déductions de catégories spéciales telles les dons de charité. Les donations entre vifs constituent des exercices volontaires de la puissance économique du donateur. Il s'agit de dépenses personnelles, qu'il faut traiter exactement de la même manière que les dépenses de consommation personnelles. Ni les dons entre vifs ni les legs ne touchent à l'acquisition du revenu du donateur. De même, comme nous l'avons dit au chapitre 15, les dons transmis d'une unité d'imposition à une autre constituent une aliénation de biens et le gain, le cas échéant, évalué à sa juste valeur marchande, devrait être inclus dans l'assiette fiscale du donateur. En d'autres termes, les dons doivent se faire uniquement à même le revenu dont l'impôt a été déduit.

Stipuler que les dons doivent se faire par prélèvement sur le revenu libéré de l'impôt du donateur, préciser que ces dons s'ajoutent au revenu du donataire, n'implique pas, à notre avis, une "double imposition". Nous recommandons simplement de taxer une fois chaque unité d'imposition pour tout revenu qu'elle reçoit. Personne n'estime que l'imposition du salaire d'un ouvrier et celle des bénéfices d'un commerçant dérivés de la vente de biens et de services à cet ouvrier constituent une "double imposition". Le commerçant doit inclure le prix de ces biens et services dans son revenu, tandis que l'ouvrier ne peut pas le déduire, puisqu'il s'agit de dépenses personnelles ou de frais de subsistance. Nous adoptons une règle fondamentalement identique dans le cas des dons.

Dans le présent Rapport, nous prenons comme principe qu'on devrait placer sur le même plan la consommation et l'épargne aux fins de l'imposition. C'est dire qu'on devrait prélever l'impôt sur les modifications du pouvoir

qu'a le contribuable de disposer librement et entièrement de biens et de services pour son usage personnel, et non pas seulement sur l'exercice actuel de ce pouvoir. Selon ce critère, on devrait présumer que le donataire bénéficie d'un don au moment où il acquiert le droit à ce don, plutôt que lorsqu'il exerce ce droit. Toute autre méthode permettrait de faire des dons de manière à obtenir un report injustifié de l'impôt. Comme nous l'avons dit, l'impôt différé est moins onéreux; le report comporte une injustice, car tout le monde ne bénéficie pas au même degré de la possibilité de différer le versement de l'impôt.

Le concept de l'unité familiale, dont nous avons recommandé l'emploi au chapitre 10, a d'importantes conséquences sur l'imposition des dons. Les recommandations formulées dans ce chapitre présupposent l'adoption du concept de l'unité familiale. En vertu de ce concept, les transferts de biens à l'intérieur d'une unité familiale ne donneraient pas lieu à la levée de l'impôt, de même qu'on ne perçoit pas actuellement d'impôt lorsqu'un homme prend de l'argent dans l'un de ses goussets pour le mettre dans un autre. Ce sont seulement les transferts de biens entre unités d'imposition qui entraîneraient des conséquences fiscales. Comme nous recommandons que les conjoints et les personnes à leur charge constituent aux fins de l'impôt une unité familiale, et que nous stipulons que cette unité devrait subsister jusqu'à la mort du conjoint survivant, ou jusqu'à ce que tous les enfants perdent leur qualité de personnes à charge, selon l'événement qui se produit le dernier, une grande partie des dons ne serait probablement pas soumise à l'impôt dans le système fiscal que nous recommandons. Dans son étude de l'impôt sur les biens transmis par décès ou par donation aux États-Unis, M. le professeur Carl Shoup estime que beaucoup plus de la moitié des transferts interviennent entre des personnes comprises dans ce que nous définissons comme l'unité familiale 1/. Bien qu'on ne dispose pas de renseignements comparables pour le Canada, nous supposons que la proportion est semblable dans notre pays.

Nous avons expliqué au chapitre 10 pourquoi nous recommandons que les transferts entre conjoints et entre parents et les enfants à leur charge n'entraînent pas de conséquences fiscales. Selon nous, une famille accumule ses biens à la suite de décisions communes et d'efforts conjugués des conjoints, qu'il s'agisse de gagner de l'argent ou de s'abstenir de le dépenser. C'est pourquoi il devrait être possible de transférer ces biens à l'intérieur de l'unité familiale, librement et sans conséquence sur le plan fiscal. Les enfants devraient faire partie de cette unité pendant la période où ils sont à la charge de leurs parents au point de vue financier, alors qu'ils ne peuvent pas pourvoir à leurs propres besoins. Dans certains cas, le revenu des enfants augmente la puissance économique de la famille: il faudrait alors inclure le revenu des personnes à charge dans celui de leur famille. A notre avis, il ne serait ni désirable ni possible d'établir une distinction entre les dépenses faites par les parents et qui résultent d'obligations juridiques ou sociales, et celles qui constituent essentiellement des cadeaux des parents à leurs enfants. Pour ces raisons et pour d'autres motifs qui concernent la nécessité de faire un tout du revenu familial, nous croyons qu'il faudrait assimiler la consommation des personnes à charge à la consommation familiale, et assimiler les économies des enfants aux économies familiales, sauf si on les conservait à l'extérieur de l'unité familiale grâce au système de dépôt que nous avons proposé pour les économies de la famille.

Il arrive un moment dans leur vie où la plupart des enfants éprouvent le désir et la nécessité d'être indépendants. Ils peuvent subvenir à leur propres besoins. Parce que ce moment est difficile à déterminer, nous avons indiqué un certain nombre de conditions et prévu le droit à certains choix qui tiennent compte de la diversité des circonstances qui entrent en jeu. A notre avis, avant d'en arriver à cette étape, les enfants sont incapables de verser d'impôt, sauf à titre de membres d'une unité familiale. Mais, une fois indépendants, ils acquièrent immédiatement la faculté de payer l'impôt. Comme les autres individus et les familles, leur faculté contributive dépend

des biens qu'ils reçoivent par dons, de ce qu'ils gagnent, et de leurs propres obligations et responsabilités. C'est pourquoi nous proposons qu'un enfant quittant une unité familiale, ou, s'il se marie, sa nouvelle unité familiale doive englober dans son revenu la valeur marchande de tous les biens qu'il a retirés de l'unité d'origine. Cette valeur serait sujette à l'exemption cumulative à vie de \$5000 sur les dons, accordée à chaque individu, que nous recommandons plus loin dans ce chapitre. Les exemptions annuelles moins considérables que nous proposons s'appliqueraient aussi. Les dispositions relatives à l'étalement du revenu dont nous traitons au chapitre 13, vaudraient dans le cas de ce revenu.

Lors de l'établissement d'une nouvelle unité d'imposition, il arrivera souvent que la santé, la force et l'instruction du nouveau contribuable constituent le principal élément de son actif; mais comme nous n'avons pas l'intention d'imposer le capital humain, cet élément ne sera pas imposable dans la nouvelle unité d'imposition. A l'exception des exemptions accordées pour des raisons d'ordre administratif et mentionnées ci-dessus, cet élément serait le seul gain net de la nouvelle unité d'imposition qui soit exempté d'impôt. La nouvelle unité d'imposition devrait payer l'impôt sur l'ensemble de l'argent et des autres biens apportés à la nouvelle unité d'imposition. Cette règle s'applique aux biens soustraits à l'unité familiale d'origine de l'enfant lors de la perte de son statut de personne à charge, à tout ce qu'il recevra ultérieurement de l'unité d'origine, et enfin au revenu gagné ultérieurement par l'enfant ou par d'autres membres de sa nouvelle unité.

Certains enfants bénéficieront de plus d'avantages matériels que d'autres parce que leurs familles seront plus à l'aise. Le système proposé assure que les parents fortunés qui subviennent largement aux besoins de leurs enfants ne pourront le faire qu'en dépensant un revenu déjà imposé à des taux progressifs. Certains enfants recevront de leurs parents des cadeaux importants, soit avant de perdre leur état de personnes à charge, soit après l'avoir perdu. Le système proposé n'éliminerait pas cet avantage; mais il

assureraient que l'individu qui vient d'accéder à l'indépendance verse l'impôt sur ces dons selon le même taux que pour ses autres gains.

Bref, l'attitude que nous avons adoptée au sujet du prélèvement de l'impôt sur les dons et les legs aurait deux effets principaux. D'une part, les dons et les legs que le contribuable fait à son conjoint et à ses enfants à charge seraient complètement francs d'impôt. D'autre part, notre proposition alourdirait en général la charge fiscale grevant d'autres dons et legs d'une valeur dépassant le niveau d'exemption. Par conséquent, une veuve n'aurait pas à verser d'impôt sur les biens transmis par son conjoint décédé. Par ailleurs, les transferts importants de biens entre générations seraient habituellement assujettis à des impôts beaucoup plus élevés (dont la valeur ne dépasserait toutefois pas le montant que le bénéficiaire devrait verser pour tout autre revenu).

LE RÉGIME ACTUEL

En vertu du régime fiscal actuel, les dons ne font pas partie du revenu du bénéficiaire. Sans doute prélève-t-on l'impôt sur les dons, mais les dispositions relatives aux donations entre vifs diffèrent beaucoup de celles qui régissent l'impôt sur les biens transmis au décès et en sont tout à fait indépendantes.

Les donations entre vifs

En vertu de la partie IV de la Loi de l'impôt sur le revenu, le donateur est tenu de payer un impôt sur un don entre vifs, qu'il soit un individu ou une société personnelle. L'ensemble de la valeur imposable des dons faits par un donateur se calcule annuellement. Après exclusion des dons exemptés en vertu des dispositions mentionnées ci-dessous, on déduit du reliquat des dons un montant qui atteint soit \$4,000 soit la moitié de la différence entre le revenu imposable du donateur et l'impôt prélevé pour l'année précédente, selon le plus élevé de ces deux chiffres. Le total de la valeur imposable, obtenu grâce à ce calcul, est imposé selon des taux uniformes qui vont de

10 p. 100, dans le cas où l'ensemble de la valeur imposable ne dépasse pas \$5,000, à 28 p. 100, si cette valeur dépasse \$1,000,000. Le donateur est le premier responsable de l'impôt. Cependant, s'il ne l'acquitte pas, le donataire en est conjointement et solidairement responsable. On considère les dons prélevés sur une communauté de biens comme faits en partie par chacun des conjoints.

La Partie IV de la loi formule une définition plutôt restreinte du terme "don" 2/. Cependant, une disposition générale consacrée à l'évitement de l'impôt stipule que, si une personne confère un avantage à une autre, le versement peut, compte tenu des circonstances, être réputé une aliénation par don 3/. Cette disposition peut s'appliquer dans le cas d'un transfert de biens dont la contrepartie est insuffisante, ou de toute autre opération, ou série d'opérations, qui entraîne l'attribution directe ou indirecte d'un avantage mesurable.

La Partie IV de la loi affranchit spécifiquement les donations à cause de mort, puisqu'elles seront grevées de l'impôt sur les successions. Cette partie tient compte, dans une certaine mesure, du concept de l'unité familiale en accordant une exemption de \$10,000, valable une fois au cours d'une vie, pour le don d'un immeuble: a) fait au conjoint, si l'immeuble doit servir de résidence aux époux; ou b) fait à un enfant, si le bien doit servir à l'agriculture. Sont exemptés les dons à certaines oeuvres de charité ainsi qu'aux gouvernements fédéral et provinciaux et aux municipalités. Dans le cas où la valeur de l'ensemble des libéralités faites à un donataire au cours d'une même année ne dépasse pas \$1,000, ces dons sont francs d'impôt, sans doute pour des raisons administratives, et on ne les introduit pas dans le calcul de l'ensemble de la valeur imposable.

C'est en 1935 que l'on a édicté pour la première fois les dispositions régissant l'impôt sur les dons. La présente échelle des taux est en vigueur depuis 1942. Il n'est intervenu qu'une seule modification importante depuis l'adoption de la Loi de l'impôt sur le revenu en 1948, soit l'instauration

en 1958 de l'exemption de \$10,000, valable une fois au cours de la vie.

Les biens transmis par décès

Les biens transmis au décès d'un individu ne sont pas soumis à l'impôt sur les dons. Cependant, on les grèvera peut-être de l'impôt sur les successions, en vertu de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès. On prélève cet impôt dans deux cas. Si le de cujus était domicilié au Canada lors de son décès, on tient compte de l'ensemble des biens transmis à son décès en calculant l'ensemble de la valeur imposable, qu'on impose selon des taux progressifs. Si le de cujus était domicilié à l'étranger à son décès, ses biens alors situés au Canada et transmis à son décès sont imposables au taux uniforme de 15 p. 100, bien que ce taux soit réduit si l'on a versé l'impôt provincial successoral sur les biens.

Dans le cas d'une personne domiciliée au Canada, on évalue d'abord les biens transmis au décès, puis on défalque les dettes. De la valeur globale nette obtenue par ce calcul, on fait une déduction uniforme de \$60,000 si le de cujus avait un conjoint à sa charge, de \$40,000 dans le cas contraire, et l'on déduit \$10,000 ou \$15,000 par enfant à charge. En outre, on déduit certains dons faits aux oeuvres de charité. La valeur globale imposable, obtenue grâce à ce calcul, est grevée selon un taux progressif qui commence à 10 p. 100 pour atteindre 54 p. 100 sur les sommes supérieures à \$2,000,000. Si le de cujus était domicilié dans une province qui prélève l'impôt successoral (Québec, Ontario ou Colombie-Britannique) ou s'il a laissé des biens sis en ces provinces, on accorde un dégrèvement pour l'impôt provincial. Dans le cas du Québec et de l'Ontario, ce dégrèvement est égal à la moitié de l'impôt successoral qui s'y applique, alors que dans le cas de la Colombie-Britannique, il est égal aux trois-quarts de l'impôt successoral. Si certains des biens sont situés à l'étranger et assujettis à un impôt ou un droit étranger sur les successions, on peut réclamer un dégrèvement pour l'impôt étranger correspondant à la valeur de l'impôt grevant ces biens. C'est l'exécuteur de la succession qui est le premier responsable du paiement

de l'impôt sur les biens dont il a la charge. Chaque successeur est également responsable de l'impôt grevant les biens qui lui échoient.

La Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès contient nombre de dispositions spécifiques concernant les montants dont il faut tenir compte pour déterminer la valeur des biens transmis au décès. Plusieurs de ces dispositions s'inspirent de règles analogues de la loi du Royaume-Uni. On peut, par exemple, inclure dans la succession des biens aliénés par le de cujus de son vivant, s'il s'y est réservé un avantage ou quelque autre droit. On y englobe également les donations ou les transferts de biens moyennant contrepartie partielle qui sont effectués dans les trois années précédant le décès. Cependant, si l'on a versé l'impôt sur les dons lors de la disposition, on accordera un dégrèvement correspondant sur l'impôt successoral. Si l'impôt sur les dons excède celui des biens transmis au décès, l'excédent est remboursable à la personne qui a payé l'impôt sur les dons. On inclut dans le calcul les droits ou participations à des rentes, à des fiducies ou à d'autres biens, droits qui naissent lors du décès, si c'est le de cujus, seul ou de concert avec d'autres qui les a accordés. On tient également compte des pensions, des prestations consécutives au décès et des sommes versées par un ancien employeur du de cujus en reconnaissance de ses services. On inclut l'assurance-vie détenue par le de cujus et, en certains cas, par une société dont il avait le contrôle. Néanmoins, on n'inclut pas l'assurance sur la vie, à moins que des dispositions de la loi sur les dons ne s'appliquent, si elle est détenue par le conjoint ou un enfant du de cujus, ou par une fiducie créée de son vivant à leur avantage. On ne tient pas compte des droits d'un conjoint dans les biens de la communauté.

La Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès est entrée en vigueur le 1er janvier 1959. Elle a alors remplacé la Loi fédérale sur les droits successoraux qui était en vigueur depuis 1941. Les taux qu'imposait cette loi, à la différence de ceux que comporte la présente loi, dépendaient en partie de la valeur des sommes transmises à chaque successeur.

Appréciation du régime actuel

En égard à notre concept de l'assiette comprehensive de l'impôt, nous trouvons le régime actuel illogique, injuste et non approprié pour diverses raisons.

L'impôt sur les dons et l'impôt sur les successions manquent de coordination, sauf dans la mesure nécessaire pour éviter un double prélèvement sur le même don. Il n'y a aucune analogie entre les deux modes de calcul de la valeur imposable, ni entre les deux échelles de taux. Par exemple, l'impôt sur les dons n'est pas inclus dans l'assiette fiscale, alors que l'impôt sur les successions est inclus dans le montant assujéti à l'impôt. De même, aucun de ces deux impôts n'est coordonné, à un degré significatif, avec l'impôt sur le revenu. La Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès stipule expressément ^{4/} que, dans le calcul de la valeur des biens, on ne doit accorder aucune allocation ou déduction en fonction de l'impôt sur le revenu ^{5/}. Cependant, malgré l'existence de certaines dispositions visant certaines anomalies particulières, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les dons et l'impôt sur les successions donnent lieu à trois régimes qui fonctionnent de façon indépendante. Ils ne reposent pas sur un ensemble de principes communs. Nous estimons que, puisque ces impôts concernent toutes les adjonctions à la fortune et à la puissance économique des individus, il faudrait régir leurs objets d'une manière uniforme, au moyen d'un mode unifié d'imposition.

L'impôt sur les dons est en grande partie inefficace, sauf qu'il empêche d'effectuer de très gros dons qui, autrement, se feraient peut-être dans le but d'éviter les impôts fédéral et provinciaux sur les successions. En plus de l'exemption cumulative valable une fois au cours de la vie du contribuable, l'impôt sur les dons comporte des exemptions annuelles assez importantes. Les contribuables les plus riches peuvent faire les dons les plus importants sans avoir à payer l'impôt sur les dons, car le montant de la principale exemption annuelle dépend du revenu imposable du donateur pour

l'année précédente. Dans ces conditions, la majorité des contribuables n'effectuent que des dons d'une valeur inférieure à la limite, et il est rare que l'on doive verser l'impôt sur les dons 6/. Puisqu'il est possible de se prévaloir de ces exemptions à tous les ans, un contribuable peut trouver le moyen, grâce à un programme de libéralités échelonnées sur plusieurs années, de faire des dons très importants sans avoir à verser d'impôt sur ces dons.

Après mûre réflexion, nous estimons qu'on ne peut instaurer un système fiscal conciliant équité et efficacité qu'en abolissant l'impôt successoral et l'impôt sur les dons, et en assimilant tous les dons au revenu du donataire. Grâce à cette méthode, l'impôt que chacun devra verser sera établi en fonction de sa capacité contributive, et toutes les recettes seront grevées de l'impôt d'une manière impartiale et équitable. On trouvera ci-dessous nos propositions visant cet objectif.

Les témoins qui ont comparu devant nous ont, en général, recommandé l'abolition de l'impôt sur les biens transmis par décès. Ils ont cité, pour appuyer cette thèse, le peu de rendement de cet impôt ou ils ont demandé la prolongation du délai accordé pour liquider les éléments d'actif, ainsi que la possibilité de choisir une autre date pour l'évaluation. Le principe de l'assiette comprehensive de l'impôt que nous recommandons dans ce Rapport établit clairement que nous ne trouvons pas que les différences entre les formes de gain économique entraînent des différences dans la faculté contributive; en vertu de notre concept, les dons et legs sont imposables de la même façon que les revenus périodiques, tels les gages et les salaires. A notre avis, nos recommandations relatives à l'étalement du revenu, au choix des dates d'évaluation, et au paiement différé de l'impôt, ainsi qu'à la réduction du taux marginal de l'impôt personnel permettent l'instauration d'un système d'impôt successoral aussi juste que possible. En outre, nos recommandations relatives à l'unité familiale libèrent la veuve de la nécessité de verser de l'impôt sur les biens reçus de son mari: voilà qui

devrait dissiper tous les soucis que provoquent les conséquences possibles des droits de succession pour les membres survivants de l'unité familiale.

L'argument voulant que les recettes tirées de l'imposition des dons et des legs soient négligeables demande une critique toute spéciale. Il est certain que les rentrées de cet impôt fédéral de 1964, qui n'atteignaient pas 150 millions de dollars (avant que ne s'appliquent les dégrèvements des impôts provinciaux et les abattements), sont peu importantes si on les rapporte aux recettes totales du gouvernement fédéral. Cependant, pour juger de l'importance des recettes de l'impôt sur les successions, il est probablement préférable de voir quelles seraient les sources de recettes qui remplaceraient cet impôt. Si, en 1964, on avait eu à augmenter l'impôt sur le revenu des particuliers d'un pourcentage uniforme qui aurait suffi à fournir l'équivalent des recettes maintenant tirées des impôts sur les dons et sur les successions, il aurait fallu hausser de 5 p. 100 l'impôt sur le revenu des particuliers. Or, il est probable qu'on ne trouverait pas raisonnable de compenser la perte des recettes tirées des impôts sur les successions et sur les dons par des hausses d'impôt qui toucheraient les personnes à revenu modique. Par contre, si la hausse ne touchait que les personnes dont le revenu excède \$5,000, il faudrait hausser d'environ 7 p. 100, en moyenne, l'impôt de ces personnes, et les contribuables dont le revenu est encore plus élevé auraient à faire face à une augmentation de l'impôt de plus de 10 p. 100. Des hausses d'impôt de cette portée ne sont certes pas sans conséquence et nous ne pensons pas que la plupart des Canadiens accueilleraient favorablement ces hausses en contrepartie des impôts actuels sur les successions et sur les dons.

Pour juger le système actuel, il est également utile de comparer le niveau des impôts sur les successions au Canada à ceux qui sont en vigueur au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le tableau qui suit indique, pour certaines catégories de successions, la portée de l'impôt dans chaque pays. Les chiffres qui s'appliquent au Canada et aux États-Unis sont réduits

TABLEAU 17-1

POURCENTAGES DE L'IMPÔT SUCCESSORAL PERÇU SUR LA MASSE IMPOSABLE a/
DE LA SUCCESSION AU CANADA, AU ROYAUME-UNI ET AUX ÉTATS-UNIS

| Valeur de la succession (en '000) | | | Canada | | Royaume-Uni | États-Unis | |
|-----------------------------------|--------|---------|--------|--------|-------------|------------|--------|
| \$ Can. | £ U.K. | \$ U.S. | (a) b/ | (b) c/ | | (a) b/ | (b) c/ |
| 30 | 10 | 28 | — | — | 4 | — | — |
| 60 | 20 | 56 | 4.3 | — | 12 | — | — |
| 120 | 40 | 112 | 12.2 | 5.2 | 24 | 6.7 | — |
| 180 | 60 | 168 | 15.9 | 10.6 | 35 | 13.8 | 1.3 |
| 300 | 100 | 280 | 20.3 | 18.4 | 45 | 20.3 | 5.4 |
| 900 | 300 | 840 | 30.2 | 28.4 | 60 | 29.1 | 12.0 |
| 1,500 | 500 | 1,400 | 36.3 | 35.0 | 65 | 32.9 | 13.9 |
| 3,000 | 1,000 | 2,800 | 44.5 | 42.8 | 75 | 40.2 | 16.5 |
| 6,000 | 2,000 | 5,600 | 49.2 | 48.9 | 80 | 50.5 | 20.1 |
| 15,000 | 5,000 | 14,000 | 52.1 | 51.9 | 80 | 65.2 | 27.1 |

a/ Avant déduction de toute exemption de base ou de toute exemption accordée aux survivants.

b/ Il est présumé qu'aucune déduction pour conjoint, enfant ou personne à charge n'est accordée.

c/ Il est présumé qu'aux États-Unis, on accorde la déduction maximum relative à la parenté, et qu'au Canada, le de cujus (un homme) a laissé une épouse et deux enfants à charge.

Référence: Estate and Gift Taxation, ed. G.S.A. Wheatcroft; Sweet & Maxwell, 1965, pages 108 et 109.

jusqu'à un certain point, car ils ne tiennent pas compte des impôts des provinces ou des États qui ne peuvent être dégrévés.

Il est évident que le niveau actuel de l'impôt sur les successions au Canada est bien inférieur à celui du Royaume-Uni, mais que sauf pour les successions très importantes, il est plus élevé que celui de l'impôt en vigueur aux États-Unis. Dans ce dernier pays en particulier, l'impôt est remarquablement plus bas sur la partie de la succession qui passe à la veuve.

Effets de l'impôt successoral sur les ventes d'entreprises

Nombre de témoins qui ont comparu devant nous ont parlé des conséquences de l'impôt successoral sur la vente d'entreprises privées, et spécialement sur les ventes à des non-résidents 7/. En interrogeant ces témoins, nous avons examiné avec soin leurs déclarations, afin d'évaluer le bien-fondé de cette accusation et de déterminer si ces ventes entraînent des conséquences économiques désavantageuses. La plupart des témoins ont déclaré très rapidement que l'impôt n'oriente pas directement la vente de l'actif d'entreprises commerciales vers des acheteurs non-résidents, mais qu'il oblige à mettre ces biens en vente, et qu'alors, pour des raisons étrangères à la fiscalité, des non-résidents peuvent les acheter. Certains témoins ont entrepris de continuer l'enquête sur la question et de nous communiquer, à titre confidentiel, des faits se rattachant à la vente forcée d'entreprises familiales. Bien que nous ayons obtenu une certaine documentation, il nous a été impossible d'en arriver à des conclusions nettes. Nous avons nous-mêmes enquêté sur les exemples plus notables dont la presse a fait état. Dans chaque cas, l'incidence de l'impôt successoral semble n'avoir exercé aucune influence qui incitât à la vente.

Quoiqu'il nous ait été impossible d'obtenir des preuves de cette prétendue influence fâcheuse de l'impôt successoral, il nous semble raisonnable de conclure que les impôts prélevés sur la valeur d'une entreprise inciteront, en certains cas, le propriétaire à vendre son entreprise, en tout

ou en partie. Il est fort improbable que la vente d'entreprises résultera d'un seul motif, et si l'impôt successoral y contribue, ses conséquences varieront chaque fois. Supposons toutefois un cas extrême où l'on vend une entreprise uniquement pour acquitter l'impôt; le résultat de cette vente pourra être bon ou mauvais au point de vue économique, selon que cette transaction devance ou non les perspectives de l'entreprise. Il est difficile de défendre la thèse voulant que la prospérité des entreprises tende à s'accroître parce que ces entreprises restent à la même famille.

Le régime fiscal n'a pas pour objet de causer la vente d'entreprises, ni de les protéger contre la vente. Le prélèvement de l'impôt doit se faire avec le plus d'impartialité possible. Cependant, il ne découle pas de ce principe qu'il faille accorder un traitement de faveur au contribuable qui choisit de placer ses biens de telle sorte qu'ils soient difficilement liquidables par rapport à d'autres contribuables qui possèdent des biens liquides. Il faut, évidemment, que le régime fiscal permette de liquider ces biens avec ordre, pourvu que les créances de la Couronne soient garanties et que soit prévu le paiement d'un intérêt convenable. Tant que le calcul de l'impôt peut se faire facilement, il semble n'y avoir aucune excuse valable pour les contribuables qui ne pourvoient pas au paiement des impôts qui grèveront leur succession.

LE RÉGIME PROPOSÉ

Les grandes lignes

Avec l'adoption des principes de l'assiette compréhensive de l'impôt et de l'établissement de l'impôt en fonction de la capacité contributive, on abolirait l'impôt actuel sur les dons ainsi que l'impôt sur les successions, et les dons en provenance d'une autre unité d'imposition feraient partie du revenu de l'unité d'imposition bénéficiaire. Par définition, le don est le transfert d'une valeur pour laquelle on ne verse pas de paiement ou de contrepartie, ou pour laquelle on verse une contrepartie ou un paiement

insuffisant. Les dons comprennent les donations entre vifs ainsi que les transmissions de biens effectuées au décès du donateur, c'est-à-dire les dons par legs ou par succession.

De plus, nous proposons d'assimiler en général une donation de biens, faite au décès du donateur ou de son vivant, à une disposition de biens effectuée par le donateur et de considérer ces biens à leur juste valeur marchande. C'est ainsi que toute plus-value des biens serait censée être réalisée et deviendrait imposable au compte du donateur. Cependant, on exclurait expressément, de la catégorie des dispositions imposables, les transmissions de biens à un membre de l'unité familiale du donateur. Cette méthode assurerait que tout gain provenant de biens, converti ou non en espèces, soit grevé d'impôt au plus tard lors de la dissolution de l'unité familiale. Cette mesure empêcherait en outre l'iniquité qui se produirait si une personne pouvait transmettre à une autre personne ne faisant pas partie de la même unité d'imposition des biens sur lesquels on n'aurait pas acquitté intégralement l'impôt, parce qu'il s'agirait d'une simple plus-value, tandis qu'une autre personne ne pourrait donner que le revenu subsistant après l'acquittement des impôts 8/. Nous avons traité cette question au chapitre 15.

Un des éléments importants de nos propositions, c'est que les biens accumulés par une unité familiale soient librement transférables à l'intérieur de cette unité. De cette manière, on pourrait utiliser sans restriction la fortune accumulée par une unité familiale afin de subvenir aux besoins de ses membres, jusqu'à la dissolution de cette unité. Cette méthode serait applicable, que le transfert des biens se fasse du vivant du donateur ou à sa mort. Cependant, un enfant à charge sortant d'une unité devrait englober dans son revenu, avec droit de se prévaloir de l'exemption cumulative à vie de \$5,000, la valeur marchande des biens provenant de cette unité. Cela serait obligatoire, de sorte que si un enfant à charge recevait de ses parents des dons d'une valeur dépassant celle de ses besoins de consommation,

on assimilerait l'excédent aux dons qu'il recevrait après avoir cessé d'être à charge. Le chapitre 10 fournit plus de détails à ce propos.

L'une des principales raisons qui incitent à édifier un patrimoine, c'est le désir de protéger sa famille; la grande vogue de l'assurance sur la vie en témoigne. Dans les mémoires qu'on nous a présentés, on a constamment insisté sur l'intérêt qu'il y aurait à accorder de nouveaux dégrèvements aux personnes à la charge des chefs de famille décédés. Nous partageons ce point de vue, et notre recommandation relative à l'unité familiale le confirme.

Nous proposons aussi que toute personne ait droit à certaines exemptions, en vue surtout de simplifier l'administration. Il y aurait d'abord l'exemption cumulative à vie de \$5,000 sur les dons reçus. De plus, nous proposons d'accorder une exemption annuelle de \$250 à une personne qui présente sa déclaration à titre de célibataire, une de \$250 à chacun des conjoints d'une unité familiale et une de \$100 pour chaque enfant d'une unité familiale. A cause de ces exemptions, un grand nombre de personnes n'auront sans doute jamais à verser d'impôt sur les dons.

Il arrivera fort souvent que les donations ne soient pas faites au donataire directement, mais transmises de façon à être détenues en fiducie. Il peut s'agir soit d'une fiducie entre vifs, soit d'une fiducie créée par testament et prenant effet au décès. Nous ne considérons pas la fiducie comme un donataire, mais comme un intermédiaire. Si le bénéficiaire de l'ensemble du revenu d'une fiducie ou le bénéficiaire éventuel de la masse fiduciaire était membre de l'unité familiale du donateur, la fiducie acquerrait le don sans avoir à verser d'impôt, comme si on avait fait la donation directement au bénéficiaire. Dans d'autres cas, on grèverait la fiducie d'un impôt initial sur le don, afin d'empêcher tout évitement fiscal ou tout ajournement de l'impôt. Lorsque le bénéficiaire recevrait par la suite les biens de la fiducie, il devrait inclure la valeur majorée de ces biens dans son revenu, et on lui attribuerait un dégrèvement pour l'impôt initial versé

par la fiducie. Nous examinons en détail cette proposition au chapitre 21.

Les dons à inclure dans l'assiette
compréhensive de l'impôt

Nous recommandons l'inclusion dans l'assiette de l'impôt du bénéficiaire de tous les biens qu'il a reçus par donation d'une autre unité d'imposition. A cette fin, il faut conférer au terme "don" un sens étendu, de manière à y inclure ce qui suit:

1. les dons entre vifs;
2. les transferts de biens pour une contrepartie insuffisante, sauf si le prix a été établi à la suite de négociations de bonne foi et entre des personnes qui traitaient à distance;
3. une extinction de dette, y compris la non-perception pour cause de prescription, ou la création d'une dette dite fictive, c'est-à-dire qui résulte d'une convention où les parties n'ont pas traité à distance et où l'on n'a pas convenu de conditions satisfaisantes de remboursement 2/;
4. les successions soumises aux textes législatifs sur les successions ab intestat;
5. les successions testamentaires;
6. l'acquisition de biens soumise aux lois protégeant les personnes à charge;
7. les gains de survie d'un contribuable;
8. l'acquisition d'un droit d'entamer le capital ou d'un pouvoir de nomination, en vertu desquels le contribuable pourra utiliser le bien ou le voir attribuer à son usage sa vie durant;
9. l'acquisition de biens en raison de l'exercice d'un pouvoir de nomination.

Les donations entre vifs

Dans le cas de la réception d'un bien par donation, le bénéficiaire l'obtient gratuitement, et ne paie ni ne donne en contrepartie aucune chose

ayant une valeur économique. La validité d'une donation dépend d'autres conditions juridiques: l'acceptation de la donation, et dans le cas de biens meubles, la délivrance. Les dons peuvent aussi se faire au moyen d'un acte authentique. Nous recommandons, à ce propos, que l'on ne formule aucune définition spéciale du don; de la sorte, la signification d'un don exécuté continuerait d'être celle que les tribunaux précisent de temps à autre.

Pour qu'il y ait don, il faut un donateur. En conséquence, certains gains inattendus et purement fortuits (argent ou autres biens trouvés, gains de jeu, par exemple) ne seraient pas compris dans cette définition; on les ferait entrer dans l'assiette fiscale à titre de recettes inattendues. Il est question des gains et pertes de jeu au chapitre 18. Par conséquent, on inclurait dans l'assiette fiscale la valeur de tout bien reçu sans contrepartie, peu importe le mode d'acquisition de ce bien.

Les transferts de biens moyennant
une contrepartie insuffisante

Les dons purs et simples ne posent pas de problèmes spéciaux. Cependant, il est facile de déguiser un don en vente ou en transfert d'une autre nature, grâce au versement d'un prix ou d'une contrepartie quelconque. Prenons cet extrême comme exemple: un père pourrait "vendre" pour \$1 sa nouvelle voiture, d'une valeur de \$4,000, à son fils majeur. Juridiquement, il s'agit d'une vente, mais aux fins d'impôt, on assimile cette opération à une donation de \$3,999. Il est facile de voir le principe dans un cas extrême, mais il n'est pas toujours aussi facile de l'appliquer en pratique. En vertu de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès et des lois provinciales sur les droits de succession, on assimile ces opérations à des donations ou à des aliénations faites moyennant une "cause ou considération insuffisante"; la différence entre la valeur remise et la valeur reçue est grevée de l'impôt à titre de don, si le don a été fait au cours de la période imposable. Le bénéficiaire peut également être grevé d'impôt en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu 10/.

Les dispositions actuelles relatives à une contrepartie insuffisante contenues dans la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès sont d'une portée assez vaste pour comprendre le cas d'une personne étrangère à la famille qui a acheté des biens à prix d'aubaine dans les trois années qui ont précédé la mort du vendeur 11/. Dans le cas où les deux parties ont transigé à distance, on n'assimile pas ces ventes à des dons et en pratique, semble-t-il, on ne procède pas alors à la cotisation. Cependant, nous ne pensons pas qu'un don doive échapper à l'impôt grâce au paiement d'une contrepartie symbolique simplement parce que le donateur et le donataire ne sont pas parents. Nous recommandons que l'on définisse les dons de manière à y inclure tout transfert de biens moyennant une contrepartie insuffisante, sauf s'il peut être prouvé que le prix a été établi à la suite de négociations faites de bonne foi et entre des personnes traitant à distance.

Il existe certaines circonstances où il ne faudrait pas assimiler à un don un transfert moyennant contrepartie insuffisante. Le transfert d'un droit de propriété, à l'occasion de la formation ou de la réorganisation d'une société, peut se faire en contrepartie d'une valeur autre que la valeur marchande. Le chapitre 15 traite de ce problème; on y recommande qu'en certains cas on ne considère ces transferts de propriété ni comme des aliénations ni, par conséquent, comme des dons.

Pouvoir de nomination et
pouvoir d'entamer le capital

En certains cas, un individu obtient, en vertu d'un testament ou d'un acte créant une fiducie, le pouvoir d'entamer le capital d'une succession ou d'une fiducie à son propre avantage ou d'attribuer les biens qui le composent soit à lui-même, soit à autrui. Il peut exercer ce pouvoir de nomination soit de son vivant, au moyen d'un acte translatif de propriété, soit à l'occasion de sa mort, par testament. Ce droit peut être spécial ou général. Le droit général peut être exercé en faveur de toute personne, sans restriction, tandis qu'un pouvoir spécial ne peut l'être qu'en faveur

d'un ou de plusieurs membres d'une classe ou d'un groupe déterminés de bénéficiaires éventuels.

Du moment que les conditions accompagnant un pouvoir sont telles que le titulaire de ce pouvoir peut s'attribuer les biens à lui-même ou les acquérir autrement de son vivant pour son propre avantage, les biens sont à sa disposition. Dans ces conditions, il faut inclure les biens dans son assiette fiscale quand le pouvoir peut être exercé comme si on les lui avait donnés purement et simplement. Cependant, nous recommandons que, si le titulaire renonce à son pouvoir dans un délai de quatre-vingt-dix jours après en avoir appris l'existence ou après qu'il soit devenu possible de l'exercer, selon le cas qui s'est présenté en dernier, on n'englobe pas dans l'assiette de son impôt les biens qui étaient soumis à ce pouvoir. Ce principe serait compatible avec la doctrine juridique au sujet des dons ordinaires; un don n'est pas exécuté avant son acceptation par le bénéficiaire éventuel.

Il existe diverses catégories de pouvoirs pour lesquels nous recommandons qu'ils n'entraînent pas l'inclusion des biens qui y sont sujets dans l'assiette d'imposition de leur titulaire. Il s'agit des cas où ce titulaire n'a pas le droit d'utiliser lui-même les biens; il se trouve plutôt dans une situation analogue à celle d'un fiduciaire investi de pouvoirs discrétionnaires. Par exemple, si une personne détenait un droit d'entamer le capital ne pouvant s'exercer qu'avec le concours d'une autre personne, les biens ne seraient pas à sa disposition, et il ne faudrait pas les inclure dans l'assiette de son impôt tant qu'elle n'exercerait pas ce pouvoir. Si un droit d'élire général ou spécial était assujéti à une restriction interdisant une attribution à son titulaire, les biens ne pourraient pas servir à l'usage personnel de ce titulaire et, par conséquent, il ne faudrait pas les inclure dans son revenu. S'il était possible d'exercer un pouvoir général d'élire seulement par testament, le titulaire de ce pouvoir ne pourrait pas l'utiliser à son propre avantage de son vivant; par conséquent, il ne

faudrait pas inclure ces biens dans son assiette d'imposition. A notre sens, la Loi ne devrait pas établir de distinction expresse entre les pouvoirs généraux et spéciaux de nomination. Elle devrait porter qu'en règle générale, lorsqu'on accorderait à une personne un pouvoir auquel elle n'a pas renoncé dans un délai déterminé et dont l'exercice pourrait lui donner le droit d'acquérir des biens pour son propre usage, les biens soient réputés lui avoir été donnés.

On devrait introduire à titre de don, dans l'assiette d'imposition du bénéficiaire, un bien passant à un bénéficiaire par l'exercice d'un pouvoir de nomination. Il devrait en être ainsi, que les biens aient été inclus ou non dans l'assiette d'imposition de l'auteur de cette désignation, en vertu de la règle exposée ci-dessus. Si l'on avait inclus ces biens dans son assiette d'imposition parce qu'il en disposait pour son propre usage, la situation de l'auteur de la désignation serait analogue à celle d'une personne qui a effectivement reçu des biens par don et qui les a donnés à une autre par la suite.

Les donations conditionnelles

Il se pose un autre problème dans le cas où, bien qu'on n'ait pas versé directement de contrepartie lors d'un transfert de propriété, ce transfert est soumis à la condition que le cessionnaire accomplisse quelque action en retour. Par exemple, un père pourrait remettre à son fils adulte une ferme dont la juste valeur marchande serait de \$15,000, à condition que le fils verse \$10,000 à sa soeur, adulte également, donc ne faisant pas partie de l'unité familiale. Si les parties à cette transaction avaient traité à distance, le cessionnaire de la terre n'aurait pas d'impôt à verser, en prouvant qu'il s'agissait d'une transaction de bonne foi. La soeur verserait l'impôt sur les \$10,000 qu'elle aurait reçus. Puisque le père et le fils n'auraient pas traité à distance, le fils devrait verser l'impôt sur \$5,000, c'est-à-dire sur la différence entre la contrepartie versée et la juste valeur marchande du bien. En d'autres termes, les frais encourus par le cessionnaire

pour se conformer à la condition posée devraient être assimilés à des dépenses faites en vue d'acquérir l'objet du don.

Il se produit un cas essentiellement analogue lorsque, pour recevoir un don, le donataire doit servir une rente à un tiers. Les tribunaux ont tranché cette question en utilisant le critère suivant: la rente grevait-elle le bien, ou était-elle liée directement au transfert de ce bien? Nous proposons de reconnaître les dons conditionnels en autant que leur nature conditionnelle soit évidente, qu'une obligation juridique grève ou non ce bien; nous recommandons aussi qu'on ne prélève l'impôt que sur l'avantage net que le donataire retire du don.

Définition des "biens"

Nous avons conclu qu'il faudrait insérer dans l'assiette d'imposition d'une personne toute acquisition qui augmente sa puissance économique. C'est pourquoi le concept de "bien" devrait comprendre tous les éléments possibles. Les définitions du genre de celles que comportent actuellement la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès semblent satisfaisantes. La Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès stipule notamment que:

"'bien' désigne un bien de quelque nature que ce soit, réel ou personnel, meuble ou immeuble, corporel ou incorporel, et sans restreindre la généralité de ce qui précède, comprend tout intérêt dans un semblable bien, un droit de n'importe quel genre, ainsi qu'une propriété mobilière incorporelle;..." 12/

La définition des biens englobe les droits partiels à des biens. Il arrive communément que l'on partage ces droits en donnant par exemple à une première personne un droit viager au revenu d'un capital, et à une autre un droit de recevoir le capital à la mort de la première personne. Le pouvoir de diviser un bien entre les titulaires de droits moins considérables pose des problèmes épineux. Dans le cas où un bien a été donné en fiducie, nous proposons de l'inclure dans l'assiette d'imposition d'un bénéficiaire seulement lorsque celui-ci acquiert le droit de recevoir de la fiducie ledit bien

ou un autre bien. Pour obvier à tout évitement fiscal, ou tout report d'impôt, il faudrait grever la fiducie d'un impôt initial, qui serait porté au crédit du bénéficiaire. La façon de traiter les fiducies est examinée au chapitre 21. Si une personne recevait par donation un droit sur des biens qui ne sont pas détenus en fiducie, comme un droit indivis sur des immeubles, il faudrait faire entrer ce droit dans son assiette d'imposition dès qu'elle en deviendrait titulaire.

En général, la personne qui détient le droit de propriété d'un bien en est également bénéficiaire. Cependant, il arrive que l'on transfère la propriété d'un bien à une personne servant de prête-nom à une autre. Ce prête-nom peut être un simple fiduciaire, où il peut détenir le bien pour assurer que le bénéficiaire se conforme à une condition. Dans les deux cas, c'est de la qualité de bénéficiaire du bien, plutôt que du titre juridique de propriété, qu'il faut tenir compte au point de vue fiscal. Une personne qui acquerrait la qualité de bénéficiaire d'un droit sur un bien grâce à un don devrait inclure dans son assiette d'imposition la valeur de ce droit. D'un autre côté, une personne qui recevrait le titre de propriété d'un bien, mais non le droit bénéficiaire, n'aurait aucun impôt à verser à titre personnel. Comme on l'a déjà indiqué, si cette personne était fiduciaire, elle devrait peut-être déboursier un impôt initial à même les fonds de la fiducie.

Si le bien était prêté à une autre personne, le droit d'utiliser ce bien, une voiture, par exemple, aurait une certaine valeur. Nous recommandons de ne pas inclure un tel bien dans l'assiette d'imposition de l'emprunteur, car il n'en serait pas propriétaire et serait tenu de le rendre. Cependant, s'il avait le droit d'utiliser cet objet sans verser de contrepartie, il faudrait considérer la valeur locative de cet objet comme un don qui lui serait fait chaque année; s'il avait le droit de recevoir des services sans contrepartie, on assimilerait la valeur des services à un don.

De même, si une fiducie ou un testament permettait à un bénéficiaire d'utiliser un bien sans verser de loyer raisonnable, il faudrait faire entrer

la valeur locative de l'objet dans le revenu du bénéficiaire. C'est ce que précise actuellement l'article 65 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous recommandons la conservation de cette mesure ou l'adoption d'une mesure analogue 13/.

La valeur "nette" des biens reçus

Comme nous proposons de fonder les impôts sur la faculté contributive, il s'ensuit nécessairement qu'il ne faut prélever l'impôt que sur la valeur "nette" d'un bien. Par exemple, si un père donnait à son fils une terre d'une valeur de \$20,000 grevée d'une hypothèque de \$5,000, la valeur imposable du bien serait de \$15,000.

A la mort d'une personne, sa succession peut être tenue de verser de l'impôt, par suite d'une présumée réalisation d'un bien dont la valeur avait augmenté lors du décès ou par suite d'une autre circonstance. Il faudrait défalquer cette dette fiscale en calculant la valeur des dons aux bénéficiaires. Chaque bénéficiaire n'aurait à verser l'impôt que sur la valeur nette effectivement reçue.

Ce principe implique également qu'il faut défalquer de la valeur nette reçue par un bénéficiaire les frais raisonnables d'administration et les pertes subies au cours de l'administration. Les frais et pertes encourus au cours de l'administration ne constituent pas, au sens strict, des déductions accordées au donataire. Celui-ci ne reçoit jamais ces sommes et, par conséquent, il ne devrait pas avoir à verser d'impôt à cet égard. Il existe un moyen décisif de vérifier le caractère raisonnable des dépenses: les dépenses des exécuteurs et administrateurs sont sujettes, lors de la vérification de leurs comptes, à revision par le tribunal.

Signification de "réception"

Le terme "réception" implique qu'il y a eu transfert du titre constitutif de propriété ou possession utile et fructueuse. Ordinairement, la donation

est exécutée et le don est reçu lorsqu'il y a eu un transfert complet au donataire du titre de propriété et de possession. La possession par un mandataire, un prête-nom ou un simple fiduciaire du donataire équivaldrait à la possession par le donataire.

Un donataire désigné ne peut renoncer à un don une fois que la donation est exécutée. Pour que le don soit complet, il faut qu'il y ait eu acceptation par le donataire. Pour rendre la donation proposée sans effet, le donataire ne doit pas l'accepter; au contraire, il doit y renoncer le plus tôt possible après en avoir appris l'existence. Nous recommandons de prendre des mesures pour que la renonciation n'engendre aucun effet fiscal à moins qu'elle ne se produise, disons, dans les 90 jours à compter de la date où le donataire désigné a appris l'existence du don.

Dans le cas où il n'y aurait pas eu de transfert juridique de la propriété, mais où un propriétaire aurait octroyé à autrui un droit ou un avantage qui serait moindre qu'un droit bénéficiaire dans une propriété, il ne faudrait pas considérer cette autre personne comme donataire du bien, mais comme bénéficiaire d'un don d'une valeur égale à celle de l'avantage reçu. De même, si un individu avait accompli une ou plusieurs actions n'ayant pas entraîné un transfert de propriété, mais ayant fait baisser la valeur de son avoir tout en accroissant la valeur de celui d'une autre personne, cet individu aurait accordé à cette autre personne un avantage qu'il faudrait inclure dans l'assiette d'imposition de cette dernière personne. Ce serait le cas, par exemple, si un père possédait des actions d'une certaine catégorie dans une société, et son fils, des actions d'une autre catégorie, et s'il se produisait des transactions ayant pour effet de diminuer la valeur des actions du père et d'augmenter celle des actions du fils. On pourrait obvier à ce genre de procédé par une disposition stipulant que, si une personne conférait un avantage à une autre à la suite d'une ou de plusieurs transactions, cette personne serait réputée avoir fait un paiement à l'autre 14/. Il y aurait aussi lieu de préciser que, si la valeur d'un bien appartenant

à la personne octroyant l'avantage diminuait par suite d'une ou de plusieurs transactions de cette nature, il faudrait défalquer cette perte de l'évaluation basée sur le prix coûtant ce bien pour cette personne.

Il faut également tenir compte de la situation qui se produirait si un donateur transférait des biens à un donataire en se réservant un droit ou un avantage. L'État a déployé, tant au Canada qu'aux États-Unis et en Grande-Bretagne, beaucoup d'ingéniosité pour grever ces dons de l'impôt successoral 15/, et la chose est compréhensible. Voici des exemples caractéristiques de dons de cette nature: transfert d'une terre avec réserve du droit d'y résider et d'y trouver les moyens de subsistance; transfert d'une entreprise avec droit à une rente réservée sur les profits, ou transfert de biens en fiducie avec réserve d'un droit de retour en faveur du disposant 16/.

Selon nos propositions, on prélèverait l'impôt de la famille considérée comme une unité, ce qui diminuerait les raisons qui poussent à adopter ces formules: en effet, les transferts à l'épouse ou aux enfants à charge seraient exemptés de l'impôt, et, dans tous les cas, le revenu de ces biens serait grevé d'impôt à l'intérieur de l'unité familiale. Néanmoins, il subsisterait peut-être un secteur où le donateur aurait avantage à transférer au donataire le droit à la jouissance immédiate du bien, tout en conservant un moyen d'action lui permettant de recouvrer le bien ou d'obtenir quelque avantage de ce bien. Nous en sommes venus à la conclusion que, selon le système proposé et consistant à taxer les donataires, il serait possible de régler de façon satisfaisante les problèmes qui se posent dans ce domaine en appliquant les deux règles qui suivent et en supposant que les biens ne sont pas placés en fiducie:

1. Dans le cas où un donataire a reçu un droit sur des biens, valable immédiatement et évaluable, il faudrait l'évaluer et verser l'impôt sur le transfert, même si le donateur a conservé quelque droit sur le bien donné. Ce principe s'appliquerait aux droits sur un bien, valables pour un certain nombre d'années et impliquant un retour au donateur.

2. Dans le cas où le droit conservé par le donateur ne prend effet qu'advenant la non-réalisation du don, ou si sa valeur est incertaine, il faudrait faire payer au donataire l'impôt sur la pleine valeur du bien transféré. Cependant, si le donateur récupérait le bien, le donataire devrait avoir le droit de réclamer un dégrèvement pour perte de bien d'une valeur égale à celle du bien lors de sa récupération.

Ces règles ne s'appliqueraient si l'avantage ou le droit retenu par le donateur était susceptible de lui conférer un avantage, à lui ou à sa succession. Dans le cas où le donateur aurait conservé un droit moins considérable, tel que le pouvoir de changer les bénéficiaires, d'accumuler du revenu, de répartir le revenu entre des bénéficiaires désignés, ou d'entamer le capital à l'avantage des bénéficiaires du revenu, les principes exposés au chapitre 21 s'appliqueraient.

Les dons affranchis de l'impôt

A l'heure actuelle de nombreux testaments portent que certains legs à des individus sont francs d'impôt, c'est-à-dire que les impôts sont acquittés par la succession et incombent donc à quelque autre personne, par exemple, le légataire universel d'une succession. En vertu de nos propositions, le paiement de l'impôt à même la part d'un bénéficiaire à l'avantage d'un autre bénéficiaire augmenterait d'une somme correspondante la faculté contributive de la personne avatagée. Par conséquent, il faudrait imputer au compte du bénéficiaire, comme supplément de revenu, les impôts que les exécuteurs auraient versés pour lui en les prélevant sur la masse successorale. L'importance de cette somme dépendrait de l'impôt à verser, lequel dépendrait à son tour du don initial plus la valeur de l'impôt assimilé à un don supplémentaire. Ceci conduit à une série de dons d'impôt sur impôt. Il est facile de calculer la somme de cette série en utilisant une formule mathématique. L'opération peut susciter des complications lorsque son résultat place le bénéficiaire dans un palier d'imposition plus élevé; mais il est possible d'obtenir la réponse exacte par l'application d'une formule rectifiée 17/.

Cette formule est beaucoup plus simple que celle dont fait actuellement usage la Division de l'impôt sur les successions du ministère du Revenu national et qui a eu récemment l'appui de la Cour suprême du Canada 18/, et nous recommandons l'utilisation d'une telle formule.

Les dons aux sociétés par actions

Nous proposons que les dons aux sociétés par actions soient grevés de l'impôt selon le taux normal de l'impôt sur le revenu des sociétés. Il n'existe en principe aucune raison d'exempter les sociétés par actions, ordinaires, de l'impôt sur les dons; du reste, en pratique, l'octroi d'une exemption aux sociétés permettrait peut-être l'évitement fiscal. Si les dons aux sociétés étaient francs d'impôts, il serait possible de remettre aux actionnaires la valeur de ces dons au moyen de rachats d'actions ou autrement sans qu'il y ait d'impôt à payer. Par conséquent, il serait possible de faire indirectement des dons de personne à personne sans qu'il y ait d'impôt à verser immédiatement. C'est pourquoi nous recommandons qu'en général les dons soient imposables lors de leur réception par ces sociétés.

Il est nécessaire de prévoir certaines exceptions à cette règle générale. C'est ainsi qu'un particulier ayant dirigé une entreprise à titre de propriétaire devrait avoir le droit de transférer l'actif de cette entreprise à une société dont il possède les actions à leur valeur comptable plutôt qu'à leur juste valeur marchande. Il peut survenir d'autres cas où les actionnaires auraient intérêt à remettre à une société un apport en capital. Cela pourrait se faire en transférant des fonds ou d'autres biens à la société sans cause ou contrepartie, ou moyennant une contrepartie d'une valeur inférieure à la juste valeur marchande. Il est également possible de parvenir au même résultat en souscrivant des actions pour un prix supérieur à leur juste valeur marchande. Cependant, il faudrait préciser rigoureusement quelles sont les limites des exceptions aux règles générales, de manière à empêcher tout abus. C'est pourquoi nous sommes disposés à recommander que

l'on exempte les dons reçus par une société que s'ils sont faits par un actionnaire possédant 100 p. 100 des actions, ou par l'ensemble des actionnaires, au prorata de leurs actions. Cette exception vaudrait uniquement dans le cas où la société posséderait une seule classe d'actions en cours ou dans celui où les actions de chaque classe seraient détenues par les mêmes actionnaires dans les mêmes proportions à l'époque du don. Nous traitons cette question plus à fond au chapitre 15.

Les dons par versements

Les dons versés immédiatement ne suscitent pas de grandes difficultés quant au moment où il convient de faire l'évaluation ou de verser l'impôt. Cependant, la remise des dons par versements échelonnés sur une période donnée pose certains problèmes; en particulier, il s'agit de décider si l'on doit imposer ces dons en se fondant sur la valeur qu'ils ont au moment où naît le droit de les recevoir ou sur la valeur qu'ils ont lors de leur réception. Nous recommandons l'imposition selon la valeur actuelle des futurs droits exigibles accordés par donation, mais à l'appendice F du présent tome, nous élaborons une autre méthode qui consiste à imposer les dons par versements au moment où ils sont reçus.

La remise du don par étapes peut s'effectuer selon diverses circonstances. Dans le cas où le donateur garde le bien et ne s'engage pas envers le donataire à lui remettre les versements à venir, la donation ne sera exécutée que lorsque tous les versements auront été faits. Dans ce cas, l'évaluation du don et son inclusion dans l'assiette d'imposition du bénéficiaire auraient lieu au moment de chaque versement.

Si le donateur conclut un engagement l'obligeant à effectuer des versements à venir, le donataire aura acquis, lors de l'obligation, des droits comportant une valeur matérielle. Tel sera aussi le cas si le donateur fait un arrangement portant qu'un tiers devient obligé de remettre les versements à venir au donataire, pourvu que celui-ci ait le droit d'exiger ce paiement.

Dans ces deux cas, il semble raisonnable d'inclure la totalité du don dans l'assiette d'imposition du donataire au moment où il a acquis des droits comportant une valeur matérielle. Cependant, s'il existait un risque de non-paiement, et en particulier si le donataire ne pouvait pas exiger le paiement, il aurait alors le droit de déduire une provision pour le risque de non-paiement. On devrait aussi prévoir que le donataire puisse payer l'impôt par versements avec intérêt, car le montant inclus dans son revenu ne serait pas liquide.

Dans le cas de remise d'un don à une fiducie avec obligation d'effectuer des paiements à un bénéficiaire au moyen de versements échelonnés sur une période donnée, le fiduciaire serait tenu de payer l'impôt initial sur la valeur du don et le bénéficiaire devrait inclure ces paiements par versements dans son assiette d'imposition au fur et à mesure de leur réception. Pour le calcul du revenu du bénéficiaire, on majorerait ces paiements par versements de façon à y inclure l'impôt initial sur le don, et le bénéficiaire recevrait un dégrèvement correspondant à cet impôt. Nous traitons de cette question au chapitre 21.

Les rentes

La rente constitue une forme de don fort usitée 19/. Un donateur peut acheter, de son vivant, une rente payable à un autre (le donataire). Ou encore, il peut charger ses exécuteurs testamentaires ou ses fiduciaires de servir après sa mort une rente annuelle à une personne nommément désignée. Dans les deux cas, la rente serait payable normalement durant toute la vie du donataire, et la valeur totale de la rente dépendrait de la longévité de ce dernier. Lorsqu'on achète une rente d'un assureur, son coût, qui peut être considéré comme sa valeur actuelle au moment de l'achat, s'établit avant tout en fonction des probabilités de vie du bénéficiaire, calculées selon les tables de mortalité 20/.

La rente a une valeur actuelle, donc c'est un genre de bien que l'on peut acheter et vendre. Il est possible de modifier ce caractère par une

disposition portant que la rente n'est ni transférable ni convertible. Cette disposition empêchera le bénéficiaire de la rente de la convertir en espèces avant l'époque fixée par contrat pour les versements.

Lors de l'établissement d'une rente, une somme est normalement versée ou mise de côté en prévision de son paiement. Cette somme produira de l'intérêt lorsqu'elle sera placée par l'assureur ou la fiducie qui sert la rente. Chaque paiement au rentier peut être considéré en partie comme remboursement des sommes versées, en partie comme revenu provenant du placement de ces sommes.

Si l'on a acheté une rente dans le cadre d'un régime enregistré de revenu-retraite, il faut inclure intégralement dès leur réception, les paiements de la rente dans le revenu du bénéficiaire, parce que les contributions faites pour créer la rente ont été déduites lors de leur versement pour le calcul du revenu du contribuant. Le chapitre 16 examine la formule à appliquer à un régime de ce genre. Ce chapitre traite également du cas où quelqu'un achète une rente pour lui-même, pour un membre de son unité familiale ou pour les deux à titre de bénéficiaires conjoints, dans le cadre d'un programme non enregistré. Dans ce dernier cas, on prélèverait l'impôt sur l'élément revenu de la rente, au fur et à mesure des échéances; l'élément capital, représentant un remboursement de prestations qui ne seraient pas admises comme déductions, serait exempt d'impôt.

L'étude des rentes, dans le présent chapitre, ne touchera que les cas où le donateur prévoit une rente pour un donataire qui ne fait pas partie de son unité familiale. Ces cas ne représenteront sans doute qu'une proportion minime des rentes.

Si la personne qui a acheté ou qui a établi la rente n'en était pas elle-même bénéficiaire, ou si le bénéficiaire désigné n'était pas un membre de l'unité familiale de l'acheteur, cette rente constituerait un don; on devrait en inclure la valeur dans le revenu du donataire et en prélever

l'impôt. La principale question qui se pose est de savoir quand et à quel taux il faudrait prélever cet impôt.

Là où la rente devrait être servie en vertu d'un testament ou d'une fiducie entre vifs, il faudrait la traiter de la même manière qu'on traite les autres paiements prélevés des fiducies. Vu la complexité des fiducies, la technique d'imposition de ces rentes devrait être différente de celle des rentes contractuelles, mais dans la plupart des cas la portée générale serait la même.

Au chapitre 21, nous traitons en détail de la procédure recommandée pour imposer les rentes payables en vertu d'un testament ou d'une fiducie, mais il peut être utile de résumer cette méthode ici. Cette rente peut être servie soit par prélèvement sur le seul revenu de la fiducie, soit par prélèvement à la fois sur le capital et sur le revenu. Prenons l'hypothèse où le bénéficiaire ne faisait pas partie de l'unité familiale du donateur: la fiducie verserait un impôt initial sur le capital, dès sa réception. La fiducie acquitterait en outre un impôt initial sur le revenu de la fiducie, dès son acquisition. Assez souvent le fiduciaire aurait le choix de payer un impôt initial au taux qui serait applicable si le bénéficiaire recevait le revenu. Le bénéficiaire inclurait ensuite dans son assiette d'imposition la valeur intégrale de chaque versement de rente, dès sa réception. On majorerait alors l'impôt initial payé par la fiducie à la fois sur le capital et sur le revenu, objets de la distribution, et le bénéficiaire recevrait un dégrèvement pour cet impôt initial. Dans la mesure où le paiement de la rente pourrait être prélevé à même le revenu courant de la fiducie, le bénéficiaire aurait le droit de choisir de ne pas payer l'impôt initial mais d'inclure le revenu distribué dans son revenu global.

Lorsqu'une personne achète d'un assureur une rente pour autrui, il existe dans le système fiscal proposé deux méthodes principales que l'on peut appliquer. La première serait de prélever l'impôt sur chaque versement dès sa réception, sans établir de distinction entre le capital et le revenu.

L'autre méthode que nous recommandons, serait d'inclure dans l'assiette fiscale du donataire la somme nécessaire à l'achat de la rente, puis de prélever chaque année l'impôt sur l'intérêt ou sur l'élément revenu, au fur et à mesure de leur accumulation par l'assureur. Dans ce cas, les paiements de la rente seraient francs d'impôt, sauf si leur valeur globale dépassait celle des montants antérieurement compris dans le revenu.

L'un des principaux objectifs à atteindre, c'est de conserver l'impartialité dans le traitement des différentes espèces de dons et des revenus d'autre nature. Par exemple, si un donateur faisait un don en espèces grâce auquel le donataire achèterait une rente, on inclurait immédiatement la valeur de ce don dans l'assiette d'imposition du donataire. Le revenu serait alors grevé de l'impôt au fur et à mesure de son acquisition. Cependant, si le donateur avait acheté une rente pour le donataire, et si les versements de la rente n'étaient comptés dans le revenu du bénéficiaire qu'au fur et à mesure de leur réception, il y aurait report de l'impôt et il faudrait autant que possible empêcher un tel report.

Par ailleurs, si un donataire recevait un don en espèces, il obtiendrait immédiatement la libre disposition de l'objet de la donation, et il pourrait le placer ou en disposer comme bon lui plairait. Souvent, le bénéficiaire d'une rente n'aurait pas cette possibilité, si la rente n'était pas convertible, ou s'il n'était possible de la convertir qu'en une somme nettement inférieure à sa valeur actuelle. En obligeant le rentier à verser immédiatement l'impôt sur la valeur actuelle de la rente, on le placerait dans une situation désavantageuse, car cette valeur actuelle pourrait être fort considérable, et la valeur de l'impôt pourrait dépasser celle des rentes que le bénéficiaire aurait touchées lorsque le paiement de cet impôt deviendrait exigible. A cause de la nature de ce don, il ne pourrait pas le placer dans un compte de dépôt pour ajourner le paiement de l'impôt. Cependant, il pourrait le faire admettre en qualité de régime enregistré de revenu-retraite de même qu'il lui serait possible de transférer tout autre bien à un régime

de cette nature: de cette manière, il pourrait différer le paiement de l'impôt. Dans la mesure où il resterait une somme qui ne serait pas admissible à un régime enregistré de revenu-retraite et qu'il faudrait inclure dans le revenu, il serait possible d'atténuer les difficultés relatives au manque de liquidité en prévoyant que l'acquittement de l'impôt s'échelonnerait sur plusieurs années. Si le rentier était obligé de verser l'impôt pour des sommes qu'il n'aurait pas effectivement perçues, le déficit qui en résulterait constituerait une perte de biens, et il serait donc possible de le déduire des autres revenus: ainsi, il y aurait en fait remboursement de l'impôt versé. Il faudrait peut-être prévoir une disposition spéciale relativement à l'utilisation de la méthode de l'étalement rétrospectif dans les cas où on accuserait une perte sur une rente lors d'un décès, car la disposition normale de l'étalement sur une période de 5 ans peut s'avérer insuffisante.

C'est pourquoi nous recommandons que tout contrat portant don d'une rente soit, dans le premier cas, inclus dans le revenu pour l'année où le don est fait, et selon sa valeur actuelle à ce moment-là. Le revenu provenant ultérieurement des placements devrait être inclus dans l'ensemble du revenu annuel, au fur et à mesure de sa production, comme nous le recommandons au chapitre 16 pour tous les régimes de retraite non enregistrés. Les versements de la rente seraient alors exempts d'impôt à titre de revenus de placements, et la différence entre l'ensemble des sommes reçues et le coût initial, c'est-à-dire le don primitif plus le produit des placements inclus dans le revenu, serait comptée avec le revenu, à titre de gain ou de perte. Grâce à cette méthode, le donataire paierait l'impôt tout comme si, après avoir reçu un don en espèces, il avait lui-même acheté la rente. Si le donataire faisait admettre cette rente comme régime enregistré de revenu-retraite, il n'y aurait pas d'impôt à verser lors de la donation, ni lors de l'acquisition du revenu de placement; les paiements feraient plutôt partie du revenu à leur réception. Nous pourrions nous attendre à ce que, par exemple, le père, la mère ou les autres personnes à charge du de cujus,

bénéficiaires de legs de cette nature, utilisent cette dernière solution pour s'assurer de la disponibilité d'une somme suffisante d'argent afin de subvenir à leurs besoins. Le bénéficiaire ne serait ainsi tenu de payer l'impôt que lors de la réception des prestations annuelles.

Pas plus que dans le cas des autres propositions de ce Rapport, nous ne désirons que la méthode dont nous prônons l'application aux rentes ne comporte d'effet rétroactif. Par conséquent, dans le cas où la rente serait versée avant l'entrée en vigueur de nos recommandations, les dispositions actuelles relatives à l'impôt successoral et à l'impôt sur les dons s'appliqueraient; en outre, il ne faudrait pas inclure dans l'assiette de l'impôt du bénéficiaire le capital de sa rente. Quant au revenu, il aurait été imposé selon les dispositions actuelles avant la date de l'entrée en vigueur et il serait imposé selon ces nouvelles dispositions, après leur entrée en vigueur.

Les dons comportant le produit des régimes
d'assurance et de retraite

Il est possible de considérer comme un ensemble les recettes de ce genre, qui se ressemblent assez. Ce groupe comprend: les prestations de pension, les prestations pour cause de décès, les prestations des régimes de participation immédiate ou différée aux bénéficiaires, les prestations des régimes d'assurance-chômage supplémentaires et les prestations d'assurance-vie.

Nous ne nous occupons pas ici des paiements versés à l'employé, au contribuant ou au détenteur de police. Nous étudions au chapitre 16 la méthode à appliquer aux prestations versées à ces personnes. Dans le présent chapitre, nous ne nous intéressons qu'à la personne qui reçoit de telles prestations, et qui n'est pas l'employé, le membre ou le contribuant du début, à cause duquel des prestations peuvent être versées. Les prestations reçues par cette personne deviendraient un don tel que nous l'avons défini, et devraient être grevées d'impôt à ce titre.

Le groupe de loin le plus considérable de bénéficiaires, se composerait sans doute des femmes et enfants à charge des contribuants. En général, ces bénéficiaires incluraient dans leur revenu les sommes que le de cujus aurait englobées dans le sien, s'il les avait perçues. Les prestations pour cause de décès et les paiements analogues reçus de l'employeur, pour lesquels le de cujus n'aurait pas versé d'impôt, feraient partie du revenu de tout membre d'une unité familiale les recevant. Ce serait aussi le cas des paiements provenant d'un régime enregistré de revenu-retraite. Pour l'enregistrement, l'une des exigences, c'est que les prestations soient payables au contribuant ou à un membre de sa famille. Ainsi, il faudrait inclure les prestations dans le revenu de la famille ou de la succession du de cujus. Cependant, les prestations faites dans le cadre d'un programme non enregistré, auquel le de cujus aurait souscrit par prélèvement sur son revenu, seraient exemptées d'impôt lorsqu'elles seraient transmises à un membre de son unité familiale. Le bénéficiaire devrait verser l'impôt sur le revenu produit dans le cadre de ce régime dans la même mesure que si le de cujus recevait ces paiements. Le produit de polices d'assurance-vie autres que des polices d'assurance collective, achetées par un membre d'une unité familiale, serait exclu du revenu lors de sa réception par un autre membre de l'unité familiale, tout comme si c'était le payeur des primes qui l'avait reçu, du moins pendant la période initiale où on ne tiendrait pas compte des gains réalisés ou des pertes encourues sur de telles polices lors du décès. Par conséquent, les sommes reçues lors de l'annulation ou de l'échéance de la police, ou à l'occasion du décès seraient exclues du revenu imposable.

Il faudrait assimiler à un don tout paiement de cette nature remis à une personne qui ne serait pas membre de l'unité familiale du de cujus, et l'inclure dans l'assiette d'imposition du bénéficiaire. Si les prestations se faisaient dans le cadre d'un régime non enregistré de revenu-retraite, et si elles étaient payables durant la vie du donataire, il faudrait les assimiler aux rentes. Si le paiement se faisait par le versement d'une somme globale, il faudrait inclure celle-ci dans le revenu du donataire, et

la grever d'impôt selon le taux qui s'applique au revenu des particuliers. Il faudrait également englober dans le revenu du bénéficiaire le produit d'une police d'assurance-vie appartenant à un contribuable mais payable à un bénéficiaire qui ne ferait pas partie de l'unité familiale de ce contribuable, soit à titre de paiement global, soit selon une évaluation arbitraire advenant que les prestations se fassent sous forme de rente. Dans tous les cas, le montant de l'impôt à verser dépendrait des choix que le donataire pourrait faire quant à l'étalement de son revenu, quant au paiement de l'impôt par versements, ou quant au paiement de la totalité ou d'une partie de la somme perçue dans un régime enregistré de revenu-retraite.

Les exemptions

Les exemptions que comporte le système actuel d'impôt sur les successions et sur les dons peuvent se répartir entre les catégories suivantes:

1. les dons aux personnes et aux institutions exemptées de l'impôt, comme les oeuvres de charité et les organismes d'État;
2. les déductions permises de sommes spécifiques, sans égard à l'identité du donateur ou du bénéficiaire, telles que l'exemption de base de \$40,000 prévue par la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, et l'exemption minimum de \$4,000 prévue par les dispositions relatives à l'impôt sur les dons;
3. les déductions accordées pour simplifier l'administration, telles que les déductions que prévoit la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès pour les dons effectués par le de cujus et faisant partie de ses dépenses ordinaires et normales, et celles que prévoient les mesures législatives touchant les dons d'une valeur maximum de \$1,000;
4. les déductions relevant de l'existence de relations familiales, telles que les déductions de l'impôt successoral accordées au conjoint et aux enfants à charge et, dans le cas de l'impôt sur les dons, l'exemption

valable une fois au cours de la vie portant sur le don d'un droit immobilier.

Que l'on taxe le donateur ou le donataire, les allégements analogues à ceux qu'énumère la liste ci-dessus sont ordinairement accordés par le truchement d'une déduction dans l'assiette d'imposition. Il peut arriver que l'on ne prélève pas d'impôt, si le donataire est exempté de l'impôt. Les dons faits aux oeuvres de charité, qui sont exemptés de l'impôt en vertu de l'article 112(4)c) de la Loi de l'impôt sur le revenu, ne seraient pas assujettis à l'impôt sur les dons.

En vertu de notre proposition, tout transfert de richesses entre membres d'une unité familiale, soit du vivant de l'auteur du transfert, soit à sa mort, serait libre d'impôt. Ainsi, il deviendrait moins nécessaire d'établir des exemptions spéciales. Cependant, nous proposons d'accorder certaines déductions, à la fois pour des raisons d'ordre social et des raisons d'ordre administratif.

Il va sans dire que les présentes exemptions relatives à l'impôt sur les successions et sur les dons ne s'appliqueraient plus, car ces impôts disparaîtraient et on prélèverait l'impôt sur les dons et les successions une fois que les donataires les auraient reçus.

Outre les dons provenant des membres de la famille, le particulier reçoit en général des dons de membres plus éloignés de sa parenté ou d'amis intimes, lors d'occasions spéciales comme la fête de Noël, les anniversaires de naissance et les mariages. L'inclusion de tous ces dons, importants ou non, dans l'assiette d'imposition du bénéficiaire occasionnerait des ennuis à la plupart des contribuables et imposerait à l'administration une tâche dont la lourdeur ne serait pas proportionnée à la valeur des recettes ainsi perçues. Cependant, plus les exemptions annuelles seraient importantes, plus il serait possible d'effectuer des dons exempts d'impôt; si l'on exploitait méthodiquement cette possibilité, la valeur globale des dons

pourrait finir par être considérable. Les exemptions annuelles importantes profitent surtout aux riches. Par conséquent, une personne riche pourrait tirer plein parti des exemptions annuelles en faisant chaque année des dons jusqu'à concurrence du maximum.

En vertu du régime actuel de l'impôt sur les dons, on n'inclut dans l'assiette d'imposition aucun don d'une valeur inférieure à \$1,000 pour une année. Cette disposition entraîne deux effets. Premièrement, un donateur peut faire plusieurs dons de moins de \$1,000 à différentes personnes et, par conséquent, distribuer des sommes importantes sans avoir à verser d'impôt. En second lieu, certaines personnes peuvent recevoir des dons de moins de \$1,000 de différents donateurs et peuvent ainsi recevoir beaucoup plus de \$1,000 par année sans avoir à acquitter d'impôt. De plus, on ne tient pas compte de ces dons dans le calcul de l'exemption générale de \$4,000 ou de la moitié de la différence entre le revenu imposable du donateur et l'impôt grevant ce revenu pour l'année d'imposition qui précède l'année de la donation.

Nous estimons qu'actuellement le niveau d'exemption de l'impôt sur les dons est beaucoup trop élevé pour être justifié par les seules considérations d'ordre administratif. Nous avons cherché quel serait le niveau d'exemption permettant d'aplanir les difficultés d'ordre administratif quant aux cadeaux annuels d'usage, sans offrir d'échappatoire grâce à d'importants transferts de richesses sans paiement d'impôt. Nous avons conclu que les exemptions annuelles suivantes réuniraient ces conditions: \$250 par personne, \$250 pour chacun des époux d'une même unité familiale, \$100 pour les personnes à charge faisant partie d'une unité familiale. Les transferts entre membres d'une unité familiale n'entreraient pas en ligne de compte. Toute unité familiale aurait le droit de cumuler les exemptions de ses membres, afin de calculer la valeur d'ensemble de son exemption annuelle. Par conséquent, une unité familiale formée de deux conjoints et de deux enfants aurait droit à une exemption annuelle de \$700. La déclaration annuelle d'impôt devrait

comporter une partie consacrée aux dons: il faudrait y déclarer tous les dons provenant de l'extérieur de l'unité familiale, si leur valeur totale dépassait celle des exemptions de l'unité.

Nous avons étudié la possibilité d'accorder d'autres exemptions pour des motifs d'ordre social ou administratif, et nous recommandons d'accorder à chaque personne, en sus des exemptions annuelles, une exemption valable pour toute la vie et dont la valeur totale atteindrait \$5,000. Il serait raisonnable, à notre avis, d'accorder à un enfant qui quitterait son unité familiale une exemption de cette valeur pour l'aider à s'établir. Cela éliminerait, par conséquent, l'assujettissement à l'impôt qui surviendrait lorsque l'enfant, en quittant sa famille, emporterait avec lui ses effets personnels. En outre, l'importance de cette exemption devrait suffire à exempter la majorité des conjoints de l'impôt sur leurs cadeaux de nocces, car les époux auraient le droit de grouper les portions non utilisées de leurs exemptions individuelles. L'exemption à vie s'appliquerait aux dons excédant la valeur de l'exemption annuelle d'une année quelconque. Elle devrait être cumulative, et toute partie de l'exemption de \$5,000 non utilisée au cours d'une année serait reportée aux années suivantes. Si un enfant ou des conjoints ne se prévalaient pas à ce moment de toute leur exemption, ils ne devraient pas la perdre; ils devraient avoir le droit de tirer parti du reliquat de la déduction lorsque se présenterait l'occasion de s'en servir.

Nous estimons que, grâce à ces exemptions que nous proposons, la majorité des contribuables n'auront jamais à verser l'impôt sur les dons.

Les transferts successifs

L'adhésion sans restriction au principe de l'imposition en fonction de la capacité de payer, rendrait impossible l'établissement d'un allègement général fondé sur la fréquence des donations entre vifs 21/. Puisque le prélèvement de cet impôt se ferait à l'occasion de chaque transfert de biens,

on pourrait s'attendre à ce que les transferts ne se fassent pas plus souvent que nécessaire.

Cependant, il semble qu'il serait juste d'accorder un allégement dans le cas d'un second transfert involontaire, par exemple, à cause d'un décès survenant peu après le premier transfert au de cujus. On pourrait alors raisonnablement supposer que, lorsque le de cujus a laissé des biens à ses héritiers, il n'a pas eu d'occasions suffisantes de profiter de l'usage du bien reçu par lui lors du premier transfert. Par conséquent, nous proposons d'exempter de l'impôt le bénéficiaire d'une donation à cause de mort, si le donateur décédé avait lui-même versé l'impôt sur les dons qu'il avait reçus de d'autres personnes que des membres de son unité d'imposition, dans les quatre années précédant sa mort. La valeur de cette exemption représenterait une proportion décroissante des dons reçus par le donateur et inclus dans son assiette d'imposition au cours de ces quatre années. Cette proportion pourrait être de 80 p. 100 des dons imposables reçus par le donateur dans l'année antérieure à sa mort; de 60 p. 100, dans le cas d'une donation survenue entre un et deux ans avant la mort; de 40 p. 100, s'il faut remonter à entre deux et trois ans avant le décès; enfin, de 20 p. 100 pour les dons reçus entre trois et quatre ans avant le décès. La valeur des dons auxquels ces pourcentages s'appliqueraient serait soumise à une limite générale correspondant à la valeur des dons transmis à la mort du de cujus et qui seraient autrement imposables. Cette exemption serait répartie entre les bénéficiaires soumis à l'impôt, proportionnellement à la valeur de ce qu'ils auraient reçu au décès du donateur.

Cette exemption serait analogue, en principe, aux dispositions actuelles de l'article 33 de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, au sujet des "successions rapides". En vertu de cet article, il faut démontrer que les biens transmis au décès et sur lesquels se fonde la réduction de valeur ont été antérieurement assujettis à l'impôt, ou qu'il s'agit de biens échangés ou substitués à ces derniers. A notre avis, cette condition

occasionnerait probablement des difficultés administratives, tant au Ministère qu'à la succession, dans la recherche de l'origine des biens; les résultats obtenus varieraient sans doute beaucoup selon les cas d'espèce. Cette mesure désavantagerait la succession de la personne ayant consommé l'objet d'un don et ayant préféré conserver d'autres biens. Il serait normalement impossible d'identifier les biens, dans le cas d'un don reçu en espèces ou converti en espèces, puis confondu avec d'autres deniers dans un compte en banque. C'est pourquoi nous recommandons de supprimer une telle exigence pour l'identification des biens, et de calculer le montant de l'exemption selon une formule analogue à celle qui est exposée ci-dessus.

L'évaluation des biens

Dans le cadre de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, la valeur aux fins de l'impôt correspond, en règle générale, à la "juste valeur marchande" d'un bien. Ce principe vaut également dans le cas des dispositions relatives à l'impôt sur les dons, bien qu'il n'en soit pas fait de mention expresse. Les textes de loi ne définissent pas ce terme, mais il existe une abondante jurisprudence sur la question. Nichols déclare (traduction):

"La juste valeur marchande, c'est la somme qu'une personne qui veut acheter un bien, mais qui n'y est pas forcée versera à un propriétaire qui veut vendre ce bien, mais qui n'y est pas forcé." 22/

On peut tenir compte des valeurs obtenues par plusieurs méthodes différentes: par exemple, valeur intrinsèque, valeur de remplacement, coût, comparaison de données relatives au marché, rentabilité du bien.

En général, c'est la juste valeur marchande qui constitue le critère accepté et, par exemple, en vertu de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, le prix des actions inscrites à une bourse reconnue est réputé représenter la juste valeur marchande, sous réserve de l'exception citée ci-dessous. La Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, ainsi que certaines lois provinciales relatives aux droits successoraux, tiennent

compte des problèmes particuliers de l'évaluation des actions de sociétés, ou d'autres droits dans des entreprises commerciales qui ne font pas l'objet de transactions publiques, surtout si un groupe restreint d'actionnaires les détient. En vertu de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, la règle générale portant que le prix courant ou coté a une valeur concluante ne tient pas si le de cujus, seul ou de concert avec des personnes auxquelles il est uni par les liens du sang, du mariage ou de l'adoption, contrôlait l'entreprise. La valeur par action d'une tranche d'actions assez importante pour contrôler une entreprise est souvent supérieure à celle des actions non englobées dans une telle tranche. Dans les sociétés privées, on diminue habituellement la valeur d'une participation minoritaire, car la demande en est généralement fort restreinte. L'évaluation des actions qui se vendent dans le public soulève encore un problème: le cours risque de baisser s'il faut vendre un grand nombre d'actions dans un bref délai.

Une solution possible serait d'édicter des règles spéciales visant à résoudre toutes les difficultés d'évaluation qui se posent. Nous avons conclu qu'en somme il vaudrait mieux utiliser le principe de la juste valeur marchande, tel qu'interprété par les tribunaux, sans recourir à la voie législative. Les circonstances peuvent présenter une telle diversité que presque tous les règlements imaginables comporteraient des lacunes et pourraient même, en certains cas, occasionner des injustices. A notre sens, les dispositions législatives tendent à devenir trop rigides et à gêner l'efficacité de l'évaluation tout autant qu'à la promouvoir; les décisions adoptées par les tribunaux offrent des critères valables. En formulant ces recommandations, nous reconnaissons cependant que l'autorité administrative doit adopter des règles de conduite pour orienter son action. Elle continuera, croyons-nous, d'adopter et de préciser des règles empiriques consacrées aux participations majoritaires ou minoritaires, aux difficultés de mise en marché, etc. Cependant, le contribuable conservera son droit d'appel. Si les autorités administratives effectuent leurs évaluations avec bon sens, le nombre de recours en appel ne devrait pas être excessif.

Moment de l'évaluation, de la
réception et du paiement

Nous nous sommes demandés quel moment conviendrait le mieux à l'évaluation des dons. En vertu des lois actuelles, on évalue, en général, les dons entre vifs au moment où ils sont faits, et les dons à cause de mort à la date du décès. Cependant, on a édicté des dispositions spéciales relatives au moment de l'évaluation de certains dons entre vifs assimilés à des biens transmis au décès. Puisque, en vertu de nos propositions, ce serait le donataire qui devrait acquitter l'impôt sur les dons, nous recommandons que le moment conventionnel fixé pour l'évaluation soit celui de la réception réelle ou implicite du don. La question qui se pose dès lors est de savoir s'il devrait y avoir une autre date possible pour l'évaluation.

On nous a présenté divers mémoires réclamant l'adoption d'un autre moment possible d'évaluation, dans le cas des donations à cause de mort. Il s'écoule souvent un certain laps de temps entre le décès et le partage de la succession. Les formalités normales et le règlement d'une succession prennent du temps. Si le moment de l'inclusion de la donation dans l'assiette d'imposition du donataire correspondait au moment de l'acquisition du droit par le donataire, ce qui serait souvent la date du décès, le donataire pourrait être obligé d'acquitter l'impôt en fonction de la juste valeur marchande considérée à une époque bien antérieure à la réception du don. Cependant, nous recommandons au chapitre 15 que les réévaluations de certains genres de biens soient permises, au choix du contribuable. Si cette valeur diminuait avant qu'il ait reçu le bien, le contribuable aurait alors, en général, le droit de réclamer, à titre de perte sujette à défalcation, la diminution de valeur de son droit de propriété; il obtiendrait ainsi un remboursement d'impôt. Jusqu'au moment où la procédure de réévaluation facultative deviendrait applicable à tout bien, on devrait prévoir que tout bien reçu en vertu d'un testament ou d'une donation soit admissible à une réévaluation moins de deux ans après la date de son inclusion dans le revenu. Par conséquent, le donataire bénéficierait de tous les avantages du choix d'autres dates pour l'évaluation.

Il reste à savoir s'il faut inclure un don à cause de mort dans le revenu du donataire ou dans celui de la fiducie prenant effet au décès. Nous avons proposé de faire coïncider cette inclusion avec la réception du don. A cette fin, il faudrait que la réception soit réputée se produire lors de la réception réelle ou implicite, pourvu que le don soit toujours sensé avoir été reçu dans les vingt-quatre mois suivant le décès. Si, vingt-quatre mois après le décès, l'identité du bénéficiaire n'était pas connue, le don serait alors inclus dans le revenu de la fiducie formée au décès. Si le don devait être détenu en fiducie en vertu des clauses d'un testament, il devrait être inclus dans le revenu de la fiducie au moment où on obtiendrait les lettres de vérification ou d'attestation, mais jamais plus tard que vingt-quatre mois après la date du décès. La question des donations à cause de mort est traitée plus en détail au chapitre 21.

Les dons entre vifs n'entraînent pas les mêmes problèmes d'administration que les dons à cause de mort. Puisque ces dons sont volontaires, les parties ont la possibilité de prévoir dans une certaine mesure les changements éventuels de la valeur de ces dons ainsi que la nécessité de disposer d'argent liquide pour payer l'impôt. C'est pourquoi nous recommandons l'évaluation des dons entre vifs lors de leur réception effective ou implicite, et leur inclusion dans le revenu du donataire pour l'année où se produit cette réception.

Les dons de biens autres que de l'argent comptant ou des valeurs négociables, requièrent l'application d'une méthode spéciale en ce qui touche le moment du paiement. S'il est difficile de vendre un tel bien immédiatement, ou s'il faut le conserver pour quelque raison particulière, comme dans le cas d'une participation à une entreprise ou d'une collection d'objets d'art, ce serait peut-être créer de graves difficultés que d'exiger le paiement de l'impôt sur réception du don. Il est impossible de déposer ce don dans un Compte de répartition du revenu, mais on pourrait le déposer dans un régime enregistré de revenu-retraite, à condition que la participation

à un tel régime n'ait pas encore atteint son plafonnement. S'il était impossible d'emprunter l'argent nécessaire pour acquitter l'impôt sur la garantie de ce bien, on devrait autoriser une certaine forme de report du paiement de l'impôt. Nous recommandons que l'impôt grevant ces biens puisse être réglé par versements portant intérêts, échelonnés sur au moins cinq ans, et peut-être sur dix ans dans le cas de certains biens tels que les actions d'une société privée ou un droit dans une exploitation agricole, pourvu que, si le bien était converti en espèces ou en valeurs négociables, la date du paiement soit avancée. Cette formule est analogue à celle qui est en vigueur en vertu de l'article 16 de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, avec cette réserve qu'en vertu de notre proposition, le report de l'impôt, au lieu de dépendre de la discrétion du ministre, serait un droit accordé au contribuable.

Bien que nous croyions que l'application de notre proposition résoudrait dans une bonne mesure les difficultés relatives au manque de liquidité, nous recommandons que cette question demeure à l'étude.

Les échelles des taux et l'étalement du revenu

Les taux proposés relativement aux dons imposables seraient en général plus élevés que ceux de l'impôt actuel sur les dons ou sur les successions; toutefois, des comparaisons entre ces taux peuvent se révéler trompeuses 23/.

L'exclusion de l'assiette proposée de l'impôt des dons faits par un membre d'une unité familiale à un autre membre, y compris les biens transmis au conjoint survivant lors d'un décès, revêt une importance primordiale dans toute comparaison. En outre, nos propositions comportent diverses modifications fondamentales qui rendent difficile de prévoir quelle serait l'évolution des taux de l'impôt des particuliers, ou quels changements surviendraient dans les recettes fiscales.

En vertu de nos recommandations, les dons feraient partie de l'assiette fiscale telle que définie. Les dons excédant la valeur des exemptions que

nous proposons seraient normalement imposés aux frais du donataire, à l'exception des dons effectués à l'intérieur d'une unité familiale. L'impôt serait levé selon le taux applicable au revenu du bénéficiaire, taux inférieur, en général, à celui du donateur. Les taux effectifs seraient également réduits en de nombreux cas, grâce à l'application des règles relatives à l'étalement étudiées au chapitre 13, ou grâce à des placements effectués par le donataire dans les régimes enregistrés de revenu-retraite dont nous traitons au chapitre 16.

Le meilleur moyen d'apprécier l'effet de l'inclusion des dons dans l'assiette comprehensive de l'impôt est peut-être d'en faire une illustration grâce à certains exemples. Le tableau 17-2 donne un aperçu des taux d'impôt typiques qui peuvent s'appliquer aux dons provenant d'une succession.

Nous avons signalé qu'il était difficile de comparer les effets de l'imposition proposée à ceux de l'impôt actuel sur les biens transmis par décès. Le tableau 17-2 montre que, bien que les petites successions ne soient pas actuellement imposables, l'adoption de nos propositions entraînerait l'application des pleins taux de l'impôt personnel à la plupart des legs provenant d'une succession transmise en dehors de l'unité familiale. Un transfert effectué à l'intérieur d'une même unité familiale, ce qui serait le mode de distribution utilisé pour une grande partie des petites successions, demeurerait exempt de l'impôt. Dans le cas des successions plus importantes, la hausse ou la baisse du niveau d'imposition dépendrait de la proportion de la masse successorale transmise à des personnes ne faisant pas partie de l'unité familiale du de cujus. Le tableau 17-2 indique qu'en général le taux d'imposition augmenterait de façon importante si tous les biens de la succession étaient transmis à une autre unité familiale. D'autre part, si l'ensemble de la succession était transmis à la veuve ou à un enfant à charge, il n'y aurait alors aucun impôt à payer selon nos propositions. Si l'on suppose que la moitié de la succession est transmise en dehors de l'unité familiale, et la moitié à la veuve, le niveau de l'impôt sur les

TABLEAU 17-2

EFFET DE L'INCLUSION DES DONS PROVENANT DE SOURCES EXTERIEURES À L'UNITÉ
FAMILIALE, EN SUS DES EXEMPTIONS, DANS L'ASSIETTE COMPREHENSIVE
DE L'IMPÔT DE CONJOINTS AYANT TROIS ENFANTS À CHARGE a/

Partie A

| Revenu annuel | Taux moyen d'imposition du revenu annuel avant réception du don | Taux moyen d'imposition du revenu, y compris le don, après étalement | | |
|------------------|---|---|---------------------|---------------------|
| | | Don de \$25,000 | Don de \$100,000 | Don de \$250,000 |
| \$ 6,500 | 7.1 | 10.8 | 16.6 | 23.9 |
| 10,000 | 12.5 | 14.3 | 18.7 | 25.5 |
| 25,000 | 21.2 | 22.4 | 25.5 | 30.1 |
| | | Taux moyen d'imposition du don | | |
| 6,500 | | 19.5 | 22.3 | 27.9 |
| 10,000 | | 21.5 | 24.9 | 30.7 |
| 25,000 | | 33.9 | 36.2 | 38.9 |

Partie B

Taux d'impôt sur les dons en vigueur selon les taux d'impôt
successoraux actuels à des niveaux donnés b/

| Valeur nette de la succession avant les déductions personnelles | \$15,000 | \$75,000 | \$300,000 |
|---|----------|----------|-----------|
| | aucune | 7.067% | 20.27% |

a/ On suppose que le contribuable et son épouse ont déjà utilisé leurs exemptions respectives de \$5,000, valables une fois au cours de la vie. S'il n'en était pas ainsi, l'impôt à payer serait réduit de façon importante.

Les dégrèvements s'appliquant à l'unité familiale et aux enfants à charge sont déduits de l'impôt. On présume que l'épouse ne travaille pas et que le revenu se maintient au même niveau pendant la période de l'étalement.

Si on voulait retirer tous les avantages de l'étalement, la moitié du don serait incluse dans le revenu de l'année en cours et ferait partie de la moyenne des cinq dernières années. L'autre moitié serait déposée pour une période d'un an dans un compte de répartition du revenu. Cette dernière portion pourrait alors être étalée sur les cinq années à venir de sorte que le don serait réparti sur une période de dix ans. Bien que cette façon de procéder implique la perte d'un certain revenu de placement pour une année, et que le remboursement d'impôt provenant de l'étalement sur les années à venir ne puisse être réclamé avant cinq ans, l'application de cette méthode infère néanmoins l'étalement de la valeur du don sur une période de dix ans.

b/ On suppose que le de cujus ne laisse ni veuve ni enfant à charge, et qu'aucune autre déduction ou dégrèvement n'est accordé.

Dans les provinces qui ont un impôt successoral distinct, l'impôt sur les biens transmis par décès, joint aux droits successoraux, peut atteindre un total plus élevé.

Le revenu annuel du donataire n'affecte pas le taux de l'impôt successoral.

successions dont la valeur dépasserait \$250,000 serait moins élevé que celui qui s'applique actuellement.

Toutefois, il faut noter que tous les dons reçus de personnes ne faisant pas partie de l'unité familiale seraient portés au revenu du donataire selon notre concept de l'assiette compréhensive de l'impôt, même si actuellement, en vertu des lois de l'impôt sur les dons et les biens transmis par décès, il est possible de régler nombre de transferts (même de montants considérables) de façon à ne pas payer d'impôt ou à en payer peu. L'un des éléments importants qui, de ce fait, serait inclus dans le revenu de nombreux bénéficiaires, ce serait le produit de polices d'assurance-vie, dont seule une faible proportion est actuellement imposée. Ainsi, malgré la baisse du taux d'imposition de nombreux dons, d'autres dons qui ne sont pas actuellement imposés deviendraient imposables, et les recettes totales de l'impôt sur les dons accuseraient une augmentation substantielle.

Comme l'application de nos propositions entraînerait l'élimination de l'impôt sur les biens transmis à l'intérieur d'une même unité familiale, on pourrait sûrement comparer favorablement le Canada aux États-Unis et au Royaume-Uni sur ce point. D'autre part, le niveau de l'impôt canadien sur les biens transmis à l'extérieur de l'unité familiale augmenterait dans la plupart des cas selon les mesures proposées, de sorte que, à l'exception des successions considérables, les impôts canadiens sur ces biens seraient plus élevés que ceux qui sont perçus aux États-Unis. Pourtant, l'impôt canadien sur les biens transmis hors de l'unité familiale serait encore moindre que l'impôt ainsi perçu au Royaume-Uni, sur la plupart des successions dont la valeur dépasse \$200,000.

Les dons à des non-résidents

A l'heure actuelle, un résident canadien doit payer l'impôt sur les dons chaque fois qu'il en fait un, que le donataire réside ou non au Canada. Si un particulier domicilié au Canada décède, les biens transmis à son décès

seront assujettis à l'impôt sur les biens transmis par décès, indépendamment de l'endroit où résident les bénéficiaires. Une personne peut ne pas nécessairement avoir son domicile dans la juridiction territoriale où elle réside, quoique, de façon générale, domicile et résidence se confondent.

Étant donné qu'il est proposé d'abolir l'impôt sur les dons et l'impôt sur les biens transmis par décès et de soumettre les résidents canadiens à l'impôt sur les dons qu'ils reçoivent, il faudrait prélever un impôt sur certains dons faits à des non-résidents. Dans le cas des dons entre vifs, cet impôt devrait être prélevé si le donateur réside au Canada; dans le cas des héritages, il devrait être prélevé si le de cujus était domicilié au Canada au moment de sa mort. La raison de cette distinction, c'est qu'il est d'usage et plus commode d'imposer les dons entre vifs en se fondant sur la résidence du donateur; mais il est reconnu internationalement que l'imposition des héritages devrait se fonder sur le domicile du de cujus ou le situs des biens. L'imposition des dons reçus par des non-résidents lors d'un décès, appliquée en fonction du domicile du de cujus, ne violerait ni l'esprit ni la lettre des conventions internationales sur l'impôt auxquelles le Canada a adhéré 24/.

A notre avis, l'impôt proposé devrait prendre la forme d'un impôt retenu à la source et s'appliquer de la même manière que l'impôt retenu à la source sur le revenu de placement payé par des résidents à des non-résidents. Nous recommandons dans le chapitre 26 que l'impôt retenu à la source sur un revenu de ce genre, exception faite des dividendes, soit fixé à 30 p. 100; ce serait là, selon nous, un impôt approprié en ce qui concerne l'imposition des dons faits à des non-résidents. Au point de vue administratif, une telle façon de procéder présente l'avantage d'un taux uniforme. Nous croyons aussi que, pour éviter le besoin de déclarer les petits dons et pour simplifier l'administration, il devrait y avoir une exemption de, disons \$1,000, pour les dons faits par un donateur à des non-résidents au cours d'une année.

Pour garantir l'impartialité de traitement des dons reçus par les résidents comme par les non-résidents, il peut être souhaitable d'accorder, à un non-résident ayant reçu un don qui avait été l'objet d'un impôt retenu à la source, la faculté de produire une déclaration comme un résident canadien. Si ce non-résident optait pour une telle méthode, il serait tenu d'inclure dans son revenu le plein montant du don, avant déduction de l'impôt retenu à la source, de même que ses autres revenus. Il lui faudrait consentir à mettre à la disposition des autorités fiscales du Canada tous les documents et dossiers qui ont trait au calcul de son revenu. Il aurait droit à un dégrèvement pour l'impôt étranger payé sur son revenu provenant de sources étrangères. Il aurait également droit à un dégrèvement pour l'impôt retenu à la source sur le don et, si ce dégrèvement excédait l'impôt payable sur son revenu, y compris le don, tel qu'en ferait foi sa déclaration, il aurait droit à un remboursement.

Une question souvent soulevée lorsqu'on discute de l'imposition des transferts de biens, c'est de savoir s'il faut réduire ou éliminer de tels impôts afin d'empêcher les résidents de se transporter dans une autre juridiction territoriale dans le but de réduire l'impôt qui frapperait leur succession. Nous avons écarté le point de vue selon lequel le Canada devrait, ou bien réduire quelques-uns ou tous ses impôts au niveau de ceux de son "concurrent" qui en prélève le moins, ou bien se transformer en une sorte de "refuge fiscal". L'une et l'autre de ces façons d'agir peuvent à la longue se retourner contre nous; elles sont inévitables et ne devraient sûrement pas être adoptées au Canada. Selon nos recommandations, un contribuable ne trouverait aucun intérêt à prendre de semblables initiatives, s'il envisageait de transférer ses biens à sa veuve, puisque de tels transferts ne seraient pas assujettis à l'impôt. Néanmoins, il demeurerait possible d'atténuer ou d'éliminer les obligations contributives des autres donataires. Si le donateur avait quitté le pays et si le donataire continuait d'y résider, l'impôt canadien continuerait de s'appliquer dans son intégralité. Mais, dans le cas contraire, l'impôt retenu à la source ne s'appliquerait que dans

une proportion de 30 p. 100; voilà qui pourrait devenir intéressant pour certains contribuables. Si, par contre, le donateur et le donataire devenaient non-résidents, aucun impôt canadien ne serait alors exigible.

Pour compenser l'évitement fiscal par un donataire devenu temporairement non-résident, il faudrait décréter que tout contribuable canadien ainsi devenu non-résident pour ensuite résider de nouveau au Canada soit astreint à faire entrer dans son revenu, dans l'année de son retour au Canada, la valeur de tous les dons reçus alors qu'il résidait hors de ce pays. Un dégrèvement d'impôt serait accordé pour tout impôt, sur un don ou une succession, payé à cet égard dans un pays étranger.

Le dégrèvement pour les impôts étrangers

Tout don reçu par un résident du Canada serait inclus dans l'assiette d'imposition de ce dernier, quel que soit l'endroit où le donateur résidait. Cependant, si un don était reçu d'une personne résidant ou domiciliée hors du Canada, ce don pourrait avoir été assujetti à l'impôt sur les dons ou les successions dans un autre pays. De même, si un don reçu lors d'un décès consistait en des biens situés dans un autre pays, il pourrait avoir été assujetti à l'impôt sur les biens transmis par décès dans ce pays. Afin d'éviter la double imposition, nous recommandons qu'une personne ayant reçu un don compris dans l'une ou l'autre de ces catégories ait droit à un dégrèvement d'impôt étranger à l'égard de l'impôt sur les dons, de l'impôt sur les successions ou de tout impôt semblable qui a déjà frappé le don dans le pays où le donateur résidait ou était domicilié ou dans le pays où les biens étaient situés. Un tel dégrèvement ne devrait pas être accordé, cependant, lorsque le don est survenu au décès et a consisté en biens situés au Canada, puisque l'autre pays devrait dans de telles circonstances accorder un dégrèvement pour l'impôt canadien.

Le dégrèvement devrait être accordé, que l'impôt étranger ait été payé par le donateur ou sa succession, ou par le donataire. Le montant déductible

de l'impôt canadien se limiterait à la valeur de l'impôt canadien applicable au don.

Les dons de biens situés au Canada

En vertu de la Partie II de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, un impôt de 15 p. 100 est prélevé sur les biens situés au Canada et transmis au décès d'une personne domiciliée hors du Canada. Un dégrèvement pour cet impôt sera ordinairement accordé dans le pays où le défunt avait son domicile. Cet impôt est payable sans qu'on tienne compte de l'endroit où les bénéficiaires résident ou ont leur domicile.

Selon nos recommandations, si un bénéficiaire résidait au Canada, il devrait inclure le don dans l'assiette de son impôt de la façon déjà indiquée. Comme il est normal qu'un pays prélève un impôt sur des biens qui sont situés dans son territoire et qui sont transmis à l'occasion du décès d'une personne non résidente, nous recommandons qu'un impôt analogue à celui prévu dans la Partie II de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès soit prélevé, au taux de 15 p. 100, sur les biens situés au Canada qui seraient transmis lors du décès d'une personne domiciliée hors du Canada à des bénéficiaires qui ne résideraient pas au Canada.

Accords fiscaux

Le Canada a conclu avec les États-Unis un accord sur les impôts successoraux qui est entré en vigueur en 1961. Des accords avec le Royaume-Uni, l'Irlande, la France et l'Afrique du Sud, conclus quelques années avant l'adoption de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, portent sur les droits successoraux; ces ententes peuvent, cependant, s'interpréter comme s'appliquant aux impôts sur les biens transmis par décès que le Canada a par la suite prélevés.

Les propositions mises de l'avant dans ce chapitre ne semblent pas, à notre avis, incompatibles avec l'un ou l'autre de ces accords. La plupart

des limitations qui y seraient prévues ne s'appliqueraient que si le Canada imposait des droits uniquement parce que le de cujus était domicilié au Canada, ou parce qu'il a laissé des biens situés au Canada. A part l'impôt proposé de 15 p. 100 analogue à celui prévu par la Partie II de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, les impôts que nous proposons n'entreraient pas dans ces catégories. De toute façon, en cas de conflit entre la loi canadienne et l'accord international, les dispositions de cet accord prévaudraient. Cependant, si on donnait suite à nos recommandations, il deviendrait nécessaire ou souhaitable pour le Canada de prendre des mesures afin de conclure de nouveaux accords qui tiendraient compte de notre nouvelle méthode de prélèvement des impôts sur les dons.

Observance, application et
exécution de la loi

A l'heure actuelle, les dispositions relatives à l'application et à l'exécution que renferme la Loi de l'impôt sur le revenu s'appliquent à l'impôt sur le revenu ainsi qu'à l'impôt sur les dons. La Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès régit l'application des impôts successoraux; elle contient un grand nombre de dispositions semblables à celles qu'on trouve dans la Loi de l'impôt sur le revenu, tandis que d'autres sont différentes et visent de façon plus particulière l'impôt sur les successions. Étant donné que les dons et les successions seraient, d'après nos propositions, imposés à titre de partie de l'assiette compréhensive de l'impôt, il serait nécessaire d'inclure dans les dispositions de la loi qui en régissent l'application, des articles qui tiendraient compte de la nature particulière des dons.

Puisque les dons sont compris dans l'assiette d'imposition, les dispositions générales relatives à l'application et à la mise à exécution de l'impôt sur le revenu s'appliqueraient aux dons tout comme à un revenu provenant d'une autre source. Tous les éléments entrant dans l'assiette d'imposition feraient l'objet d'une même déclaration annuelle. La production des

déclarations annuelles et des renseignements requis, la procédure relative aux évaluations et aux appels, les méthodes de perception et les moyens de mise à exécution seraient les mêmes, qu'il s'agisse de dons ou d'autres formes d'acquisition de biens. A ces fins, il est donc sans intérêt que le bénéficiaire soit un particulier, une fiducie ou une société par actions. Sauf en ce qui concerne les dispositions mentionnées ci-dessous, nous avons conclu que les dispositions régissant l'application de la loi, que nous avons recommandées, peuvent également s'appliquer aux impôts sur les dons.

Pour diverses raisons, il serait nécessaire de tenir compte de la situation du donateur ou de sa succession si le don était fait à l'occasion du décès 25/. En premier lieu, on pourrait utiliser les déclarations produites par la succession du donateur pour s'assurer que les donataires déclarent les montants qu'ils reçoivent et acquittent l'impôt sur ces montants. En second lieu, il peut être opportun d'exiger que l'impôt initial soit versé, pour le compte du donataire, par l'exécuteur ou l'administrateur du donateur. Le chapitre 21 traite de cette question.

Les testaments prévoient généralement que les exécuteurs doivent acquitter, à même les biens de la succession, tous les impôts et droits successoraux sur les biens qu'ils gèrent. Il serait nécessaire de voir à ce que les dispositions de la structure fiscale proposée se rapportant à la retenue de l'impôt par des mandataires et intermédiaires financiers tiennent compte de ces exigences.

Même si la plupart des dispositions générales relatives à l'application de la loi devaient être valables en ce qui concerne l'impôt prélevé sur les dons, nous recommandons d'ajouter des dispositions supplémentaires touchant les sujets suivants:

Déclarations. Il serait nécessaire de voir à ce que les donateurs ou leurs représentants personnels soient tenus de déclarer tout don d'une valeur excédant \$100 fait à un particulier, autre qu'un membre de l'unité familiale du donateur, au cours de toute année d'imposition.

Paiement de l'impôt et obligation fiscale. Dans le cas d'un don à cause de mort ou au moyen d'une fiducie entre vifs, on devrait prévoir que le fiduciaire ne pourrait pas faire le partage des biens tant que l'impôt initial n'aurait pas été payé, ou qu'un montant suffisant pour en acquitter le montant n'aurait pas été mis de côté, ou que le fisc n'aurait pas consenti à cette distribution.

Il faudrait également décréter qu'un donateur qui ferait un don à un non-résident devrait retenir et verser l'impôt retenu et payable sur un tel don.

Consentement du ministre. Afin de mieux assurer le respect de la loi, il conviendrait d'édicter des mesures semblables aux articles 47 et 48 de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès. Ces dispositions interdisent les transferts de biens, sauf par l'exécuteur, et l'ouverture, par qui que ce soit sans le consentement du ministre, des coffres-forts, chambres fortes ou autres endroits où sont déposés les biens d'un défunt.

Privilèges sur les biens. Il n'existe aucun privilège général grevant les biens, en vue de garantir le paiement de l'impôt exigible selon la Loi de l'impôt sur le revenu, semblable à celui que prévoit l'article 43 de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès. Cet article précise en effet que tout impôt, tout intérêt ou toute peine, payable selon ladite loi par l'héritier de biens immeubles transmis au décès du de cujus, entraîne au profit de Sa Majesté un privilège sur cette succession ou ce droit successoral. Ce privilège empêche les héritiers de vendre les biens et de quitter le pays ou de dépenser le produit d'une telle vente, en laissant la Couronne sans moyen de percevoir l'impôt. L'article 43, tel qu'il se lit présentement, place l'acheteur des biens dans l'obligation de s'assurer lui-même qu'aucun privilège du fisc ne grève ces biens.

Nous nous sommes demandés si le besoin d'un privilège se ferait moins sentir sous le régime proposé, en vertu duquel le don serait compris dans

l'assiette de l'impôt du donataire, de la même façon que tout autre revenu; nous recommandons que ce privilège soit supprimé. Nous croyons que les ennuis qu'il occasionne dans les ventes d'immeubles sont plus grands que son utilité dans la perception des impôts. Si, dans la pratique, la fraude fiscale attribuable à un manque de garantie devenait un problème important, le gouvernement pourrait envisager la possibilité de rétablir le procédé selon lequel les fonctionnaires des bureaux où sont enregistrés les transferts de biens exigeraient, en vertu d'ententes avec les provinces, une renonciation de la part du ministre dans tous les cas où un bien-fonds a été transféré à la suite du décès du propriétaire. Cependant, nous préférierions qu'on n'ait recours à une telle mesure qu'en tout dernier ressort.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Tous les dons, c'est-à-dire tous les biens reçus, que ce soit par donation entre vifs ou donation testamentaire, devraient faire partie de l'assiette compréhensive de l'impôt du bénéficiaire. Les transferts de biens moyennant une contrepartie insuffisante devraient aussi être considérés comme dons, dans la mesure où la valeur des biens transférés excéderait celle de la contrepartie.
2. L'inclusion de tous les dons dans l'assiette compréhensive de l'impôt devrait remplacer les impôts actuels sur les biens transmis par décès et sur les dons entre vifs, et l'on devrait, selon le cas, abroger ou amender la loi à cette fin.
3. Les transferts de biens entre les membres d'une même unité familiale, faits, par exemple, à un conjoint ou à un enfant à charge, ne devraient pas être considérés comme des dons imposables.
4. On devrait inclure dans l'assiette de l'impôt le montant net du don reçu, c'est-à-dire, le montant brut déduction faite des dépenses qui s'y rapportent, notamment les frais d'administration d'une succession. Si le don est reçu sous certaines conditions, on devrait pouvoir défalquer le coût résultant de l'observation de ces conditions.

5. Tout don auquel a renoncé le donataire ne serait pas inclus dans son assiette fiscale, mais dans celle du dernier bénéficiaire, à moins que le don ne retourne effectivement au donateur.
6. Lorsqu'un particulier s'est vu attribuer la faculté d'élire ou le pouvoir d'entamer un capital, faculté ou pouvoir qui lui donnerait le droit absolu d'utiliser ce capital à ses fins personnelles, on devrait le tenir pour propriétaire du bien, à moins qu'il n'y ait renoncé dans un délai de 90 jours après avoir pris connaissance de ce fait ou après que cette faculté ou ce pouvoir fût devenu susceptible d'être exercé, selon la date la plus tardive des deux.
7. Un don fait à une société devrait être inclus dans son assiette compréhensive, sauf s'il est fait par son seul actionnaire réel ou par tous les actionnaires, proportionnellement aux actions qu'ils détiennent.
8. Le montant des dons détenus en fiducie serait, en règle générale, assujetti à un premier impôt entre les mains de la fiducie, et les bénéficiaires se verraient accorder un dégrèvement correspondant, lors de la distribution du bénéfice. Le chapitre 21 traite de ce sujet.
9. Dans le cas du don d'une rente, on devrait inclure la valeur actuelle de cette rente dans le revenu du donataire, sauf si celui-ci convertit la rente en un régime enregistré de revenu-retraite.
10. On devrait accorder les exemptions suivantes:
 - a) une exemption annuelle de \$250 pour chaque individu qui produit sa propre déclaration de revenu. Également, une exemption de \$250 pour chaque conjoint d'une même unité familiale et de \$100 pour chaque personne à charge, membre d'une unité familiale. Les exemptions seraient cumulées pour les membres d'une même unité familiale;

- b) une exemption cumulative de \$5,000 accordée une fois au cours de la vie à toute personne, lorsqu'elle quitte ou après qu'elle a quitté l'unité familiale et applicable aux dons dont le montant excède celui de l'exemption annuelle.
11. Les dons à des organismes exempts d'impôt, comme le prévoit la loi actuelle, devraient être libres d'impôts.
12. Lorsqu'un don imposable a été reçu par un donateur moins de quatre ans avant son décès, une certaine proportion du don devrait être exempte d'impôt à sa remise aux bénéficiaires, au décès du donateur. Le pourcentage varierait entre 20 p. 100 et 80 p. 100, selon la période écoulée entre la réception du don par le donateur et la mort de celui-ci.
13. Les dons consécutifs au décès devraient entrer dans le revenu du bénéficiaire, au moment de la réception réelle ou présumée, ou vingt-quatre mois après la mort du donateur, selon la date la plus rapprochée des deux. Si l'on n'a pu découvrir le donataire durant cette période de vingt-quatre mois, on devrait inclure le don dans les revenus de la fiducie qui a été constituée au moment du décès. Si le don devait rester en fiducie, on l'inclurait alors dans le revenu de la fiducie au moment de l'homologation du testament, mais, de toute façon, pas plus tard que vingt-quatre mois à compter de la date du décès.
14. La juste valeur marchande, telle que l'ont établie les tribunaux, devrait servir de barème pour l'évaluation des dons et des héritages, sans qu'il soit nécessaire de recourir à de nouvelles mesures législatives. On devrait évaluer les dons consécutifs au décès au moment de celui-ci, mais le donataire ou la fiducie devrait pouvoir réévaluer tout bien reçu à titre de don en deçà de deux ans suivant la date où il aurait été inclus dans le revenu, ou peut-être plus, selon les dispositions générales relatives à la réévaluation. Il devrait également pouvoir réclamer toute perte provenant de cette réévaluation.

15. L'échelle de taux applicable aux dons devrait être la même que celle qui a trait aux autres éléments de l'assiette compréhensive de l'impôt. Les mêmes dispositions relatives à l'étalement ainsi qu'aux dépôts dans les comptes de répartition du revenu, ou aux placements dans les régimes enregistrés de revenu-retraite devraient également s'appliquer aux dons tout comme aux autres formes de revenu.
16. Lorsque les dons consistent en des biens autres que de l'argent ou des valeurs négociables, le donataire devrait avoir le droit de payer l'impôt sur ces dons par versements échelonnés sur une période de 5 ans, ou de 10 ans dans certains cas, et qui porteraient intérêts.
17. Les dons faits à des personnes qui ne résident pas au Canada devraient faire l'objet d'une retenue d'impôt de 30 p. 100, à la source sous réserve d'une exemption annuelle de \$1,000 pour chaque donateur. Un donataire ne résidant pas au Canada devrait pouvoir produire une déclaration à titre de résident canadien. Cet impôt s'appliquerait dans le cas de dons entre vifs, si le donateur résidait au Canada, et dans le cas d'héritages si le défunt était domicilié au Canada.
18. Les dons reçus de personnes qui ne résident pas au Canada devraient être inclus dans le revenu du bénéficiaire, mais celui-ci aurait droit à un dégrèvement relatif à l'impôt versé à l'étranger à titre d'impôt sur les dons ou d'impôt sur les successions.
19. On devrait également accorder un dégrèvement correspondant à l'impôt successoral prélevé par le pays où les biens étaient situés au moment du décès du donateur.
20. Les biens situés au Canada et transmis à un non-résident au décès d'une personne domiciliée hors du Canada devraient faire l'objet d'un impôt de 15 p. 100, semblable à celui que prévoit présentement la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès.

21. Un certain nombre de dispositions particulières, d'un caractère administratif, s'imposeraient en ce qui concerne les dons. Toutefois, on devrait abroger la disposition que renferme la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès et qui prévoit un privilège grevant les biens immobiliers.

NOTES

- 1/ C.S. Shoup, Federal Estate and Gift Taxes, Washington: The Brookings Institution, 1966.
- 2/ Article 111(2).
- 3/ Article 137(2).
- 4/ Article 26.
- 5/ Cependant, la Loi de l'impôt sur le revenu précise à l'article 11(1)v) que, dans le cas de certains avantages dérivant de pensions ou de rentes, on peut déduire, en calculant le revenu du bénéficiaire, les droits de succession qui grèvent ces paiements.
- 6/ Les statistiques que nous a communiquées le ministère du Revenu national démontrent que, sur plus de 14,000 déclarations relatives à l'impôt sur les dons déposées en 1964, il n'y avait que 2,563 dons déclarés qui étaient sujets à quelque impôt sur les dons. Elles indiquent en outre que, sur les \$38 millions de dons imposables, on a versé à peine un peu plus de \$6 millions en impôt. Les dons non imposables déclarés atteignaient le montant approximatif de \$125 millions, et les dons non déclarés, parce qu'ils étaient inférieurs au montant des exemptions, auraient également été substantiels.
- 7/ Les témoins qui ont soulevé ces points représentaient les organismes suivants: L'Association des Manufacturiers canadiens; La Chambre de Commerce du Canada; Estate Planning Association of Canada; Trust Companies Association of Canada.
- 8/ D'autres méthodes d'imposition des dons sont présentées à l'appendice D de ce tome.
- 9/ Voir au chapitre 18 l'analyse des difficultés relatives à un revenu présumé reçu lors d'une remise de dette, particulièrement dans le cas

des faillites personnelles, en tant que constituant une exception à la règle générale voulant que les dettes non commerciales ne donnent pas lieu à des revenus présumés reçus. Voir dans la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès l'article 3(3)a), b) et c) qui inclut dans les biens imposables de la succession, en certains cas, la création artificielle d'une dette, l'extinction d'une dette, et les dettes rendues inexécutoires par une loi sur la prescription.

10/ Article 137(2).

11/ Article 4(1) et (2).

12/ Article 58(1)o).

13/ A l'heure actuelle, en vertu de cet article, on prélève l'impôt surtout en fonction des dépenses courantes ou des taxes acquittées par la succession sur les biens immeubles occupés par un bénéficiaire.

14/ Cette mesure serait analogue à celle de l'article 137(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

15/ L'article 3(1)d) de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès est un texte d'une portée générale en vertu duquel on grève d'impôt toutes les donations, quelle que soit la date où elles se produisent, dont la possession et la jouissance réelles et de bonne foi n'ont pas été, au moins trois ans avant le décès du de cujus, assumées par le donataire et retenues à l'entière exclusion du défunt.

16/ On trouvera la description détaillée des diverses catégories de pouvoirs et de droits réservés dans une étude de E.J. Mockler, J.G. Smith and C. Frenette, intitulée Taxation of the Family et publiée par la Commission.

17/ Les formules qui pourraient être appliquées à cette fin sont étudiées à l'appendice E du présent tome.

- 18/ M.R.N. v. la succession d'Edward William Bickle 66 DTC 5179.
- 19/ Selon le droit commun, on considère le don d'une rente comme le don d'un revenu et on assimile l'ensemble des versements au revenu, qu'ils soient prélevés sur le capital ou non. En vertu de la présente Loi de l'impôt sur le revenu et de l'usage, la partie prélevée sur le capital est exemptée d'impôt. Article 11(1)k) et Partie III des Règlements de l'impôt sur le revenu.
- 20/ En vertu de la présente Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, s'il est nécessaire d'estimer la valeur d'une rente qui n'est pas convertible, il faut faire l'évaluation en utilisant une table de rente prescrite par la loi, qui suppose que le taux d'intérêt est de 4 p. 100. Ce calcul peut entraîner une différence entre la valeur actuelle de la rente aux fins d'impôt et celle du coût de la rente, si elle n'est pas convertible. Si elle est convertible, l'usage veut qu'on l'évalue en fonction du taux d'intérêt prévu au contrat de rente.
- 21/ Il est souvent possible d'accorder des dégrèvements fondés sur la fréquence des transferts dans un régime d'impôt sur les transferts de biens non intégré à un système d'impôt sur le revenu. Dans certains de ces régimes, on suppose que cet impôt doit être prélevé seulement "une fois au cours de la vie" d'un contribuable.
- 22/ P. Nichols, Eminent Domain, 2nd ed., Albany, N.Y.: Mathew Bender and Co., 1917, p. 658. La Cour de l'Échiquier a cité ce texte dans de nombreuses affaires d'évaluation.
- 23/ Voir au chapitre 11 la table proposée et une étude des principes en cause.
- 24/ Si on relevait une corrélation entre ce mode d'imposition et des pratiques visant à éviter l'impôt, on pourrait songer à prélever un impôt retenu à la source sur un don transmis à un non-résident au décès d'une personne qui résidait au Canada sans y être domiciliée, mais il faudrait

alors étudier soigneusement les répercussions internationales d'un tel impôt.

25/ A noter que si la valeur des biens faisant l'objet du don a augmenté, l'impôt sera prélevé aux frais du donateur en proportion de son profit au moment de la disposition des biens; il se peut qu'un impôt semblable doive être calculé avant que la valeur du don puisse être établie, surtout si le don est fait à l'occasion du décès.