

---

# Intégration au régime fiscal

---

## des prestations des programmes sociaux

---

Document de travail  
sur la possibilité d'intégration

novembre 1978

HJ4662  
T3C26

*ex. 2*



Ministère des Finances  
Canada

Department of Finance  
Canada



## Préface

Le 24 août 1978, le ministre des Finances, l'honorable Jean Chrétien, annonçait que le gouvernement fédéral se proposait d'introduire des changements dans le régime global de prestations pour les enfants, y compris un crédit d'impôt remboursable pour enfant. Cette annonce représentait le point culminant d'une longue étude de la question par le gouvernement.

On examine depuis déjà plus de cinq ans, l'idée selon laquelle l'intégration de divers programmes de transfert au régime d'impôt sur le revenu des particuliers serait peut-être un bon moyen, pour le gouvernement, de réaliser un certain nombre de ses objectifs. En effet, l'usage de crédits d'impôt dans le régime fiscal fait l'objet de discussions depuis le dépôt, en 1967, du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité.

Au Canada, cette idée a été relancée en 1973 à la suite de la révision de la sécurité sociale et plus particulièrement par le projet du gouvernement fédéral d'établir une stratégie en matière de soutien et de supplément du revenu. Lorsque, après la conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social de juin 1976, des doutes surgirent quant à la participation éventuelle des provinces - qui devaient être les agents distributeurs - à un régime conjoint de soutien et de supplément du revenu, l'idée du recours au régime fiscal fédéral pour la mise en oeuvre de ce projet n'en prit que plus d'importance.

Cette notion fut davantage mise en relief par la publication, au cours de l'automne 1976, du document de travail fédéral "La voie à suivre". Dans ce document, on attirait l'attention sur l'importance d'axer plus directement les mesures d'assistance sur les personnes dans le besoin et ce, par le biais d'une intégration plus poussée des programmes sociaux existants. On soulignait qu'il fallait atteindre cet objectif en faisant appel à des programmes qui favorisent l'entraide et à des mécanismes administratifs qui protègent la dignité des personnes visées.

Le gouvernement poursuit donc son étude de l'intégration des programmes à caractère social au régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Un groupe de travail interministériel composé de fonctionnaires des ministères des Finances, de la Santé et du Bien-être social et du Secrétariat du Conseil du Trésor fut mis sur pied. Ce groupe de travail se rapportait directement à un comité directeur, établi sous la présidence de Marshall A. Cohen, à l'époque sous-ministre adjoint, Direction de la politique d'impôt et des relations fédérales-provinciales, au ministère des Finances. Le groupe de travail commençait ses activités à l'automne 1976 et fit rapport au Cabinet durant l'été de 1977. Après étude du rapport, l'on demanda aux ministères des Finances et de la Santé et du Bien-être social de poursuivre l'étude d'options précises, y compris la possibilité de l'intégration d'un crédit d'impôt remboursable pour enfant. Des analyses plus poussées sur la question furent donc élaborées et finalement, suivies du programme annoncé le 24 août dernier.

Dans un cadre plus large, l'étude de la politique sociale a souvent débouché sur une forme quelconque d'intégration qui se traduirait par un revenu annuel garanti ou par le soi-disant impôt négatif sur le revenu. Si les avis diffèrent quant à la notion de revenu annuel garanti, il semble probable que l'on pourrait se rallier au commun dénominateur suivant: les versements aux particuliers seraient substantiels et remplaceraient à peu près tous les paiements de transfert actuels; ils seraient effectués tous les mois et ils répondraient aux besoins du moment des particuliers; ils seraient fonction de la taille des familles et du revenu de celles-ci; enfin, les versements pourraient (ou non) être en liaison étroite avec le régime fiscal.

L'impôt négatif sur le revenu comporterait généralement les mêmes caractéristiques que le revenu annuel garanti mais il suppose, en outre, un mécanisme qui s'intègre plus uniformément et plus parfaitement au régime fiscal. A vrai dire, l'impôt négatif sur le revenu supposerait non seulement une restructuration des programmes de transfert existants mais un réaménagement massif du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Il faudrait en arriver à une définition commune du revenu, à une unité commune pour fins d'imposition (famille, particulier, etc.). Quant au barème du bénéficiaire (c.-à-d. le barème d'après lequel les prestations feraient l'objet d'une "remise d'impôt" ou sont examinées en fonction du revenu), il devrait se fusionner parfaitement avec le barème prévu par l'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu.

De nombreux problèmes liés à l'application de tels régimes continuent de susciter de sérieuses inquiétudes. Non moins importantes, bien sûr, à l'heure actuelle, sont les questions relatives au coût et à l'influence sur la motivation au travail. Le présent document de travail n'a pas pour but d'examiner ces questions d'envergure, non plus que d'émettre un jugement à cet égard. Plutôt, le document examine la possibilité, face au régime fiscal actuel, d'intégrer les programmes de transfert existants au régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Rien n'empêche, pourtant, que bon nombre des enseignements tirés de l'analyse sur laquelle se fonde le document pourraient s'appliquer à l'un ou l'autre des projets plus ambitieux que nous venons d'évoquer.

En publiant cette analyse maintenant, le gouvernement espère qu'elle pourra faciliter la compréhension de son projet de crédit d'impôt remboursable pour enfant.

# Table des matières

	<u>Page</u>
Préface	
1. <u>Introduction</u> .....	1
2. <u>Le régime d'impôt sur le revenu des particuliers et les paiements de transfert aux personnes</u> .....	2
Régime d'impôt sur le revenu des particuliers .....	2
Paiements de transfert à des particuliers .....	3
Crédits d'impôt .....	5
Intégration sur les plans de la conception, de l'évaluation et de la prestation .....	6
3. <u>Crédits d'impôt remboursables</u> .....	10
Caractéristiques générales .....	10
Crédit d'impôt remboursable pour enfant .....	12
4. <u>Crédits d'impôt remboursables fondés sur le revenu</u> .....	16
Caractéristiques générales .....	16
Crédit simple fondé sur le revenu .....	21
Crédit d'impôt pour suppléer au revenu .....	22
Crédit d'impôt pour chauffage résidentiel .....	25
5. <u>Régime de prestations de vieillesse</u> .....	28
6. <u>Autres programmes de transfert</u> .....	31
7. <u>Considérations à plus long terme</u> .....	33
8. <u>Conclusions</u> .....	37

## 1. Introduction

Depuis quelques années, l'augmentation des dépenses du gouvernement, en particulier au chapitre des paiements de transfert, a mis en évidence la nécessité de rationaliser et d'accroître l'efficacité des programmes existants de transfert et de veiller à ce que tout nouveau programme atteigne précisément ceux qui sont visés. Cette augmentation des dépenses souligne également la nécessité d'améliorer constamment les modes de prestations de ces paiements aux particuliers et d'étudier des méthodes de paiements de rechange. A l'avenir, il pourrait devenir nécessaire de protéger davantage certaines couches de la population contre les effets d'importantes modifications de la structure des prix (par ex., ceux des aliments, du pétrole). Le gouvernement voudra peut-être, à ce moment-là, être en mesure de prendre des décisions concernant les variations structurelles des prix, indépendamment des décisions touchant la répartition des revenus. Il y parviendra dans la mesure où l'on pourra compenser les conséquences négatives des variations de prix pour certains groupes en modifiant comme il conviendra le régime de transfert et d'impôt sur le revenu.

C'est ainsi qu'on en est venu à l'idée d'examiner la possibilité d'intégrer les programmes de paiements de transfert au régime d'impôt actuel sur le revenu des particuliers pour déterminer dans quelle mesure l'intégration complète, au régime fiscal, des paiements de transfert permettrait d'atteindre ces objectifs.

## 2. Le régime d'impôt sur le revenu des particuliers et les paiements de transfert aux personnes

Idéalement, le débat sur l'intégration des paiements de transfert au régime d'impôt sur le revenu des particuliers devrait être mené à partir des trois notions suivantes: la conception du système ou les calculs nécessaires pour mesurer la valeur d'un paiement ou d'un bénéfice; le moment et la fréquence de l'évaluation du bénéfice; et la remise du bénéfice. Les diverses options qui s'offrent sur les plans de la conception, de l'évaluation et de la prestation sont subordonnées au mode de fonctionnement du régime fiscal des particuliers ainsi qu'aux objectifs du régime. Ces options dépendent aussi des objectifs et des caractéristiques propres aux divers programmes de paiements de transfert qui pourraient se prêter à l'intégration.

### Régime d'impôt sur le revenu des particuliers

Aux fins du présent document, le régime d'impôt sur le revenu des particuliers peut être considéré comme étant essentiellement un "régime de perception". Toutefois, ce régime prévoit des mécanismes pour alléger ou supprimer, pour diverses raisons, le fardeau fiscal de certaines personnes et, comme on le verra plus loin, il existe une technique permettant d'utiliser le régime fiscal pour verser des fonds même aux personnes exemptées de l'impôt. Le régime d'impôt sur le revenu des particuliers comporte un certain nombre de caractéristiques structurelles de base: l'unité déclarante, la définition de revenu et le barème nominal.

L'unité déclarante: Il s'agit de la personne ou des personnes dont on tiendra compte des ressources dans la détermination de l'impôt dû. L'unité déclarante nominale au titre du régime fiscal actuel est le particulier, mais la situation (le revenu et l'âge, par exemple) du conjoint et des personnes à charge peut modifier le montant de l'impôt exigible. L'unité déclarante peut en principe comprendre un ou plusieurs particuliers.

La définition de revenu: Cette notion englobe les montants inclus et exclus, les déductions et les exemptions dont il faut tenir compte dans le calcul du revenu total, du revenu net et du revenu imposable dans la déclaration de fin d'année. A noter que les revenus provenant de sources comme les indemnités d'accidents du travail, les pensions d'invalidité de guerre, les suppléments de revenu garanti, les allocations au titre du conjoint, les gains de loterie et les héritages, n'entrent pas dans le revenu aux fins de l'impôt. Il importe également de signaler que la Loi de l'impôt sur le revenu ne considère que les flux de revenu; elle ne mesure ni ne tient compte des biens détenus, comme cela pourrait être souhaitable pour déterminer le besoin à l'égard d'un paiement.

Le barème nominal: Il définit les diverses tranches de revenu et le taux d'imposition applicable à chacune. Le taux réel de l'impôt, ou le montant des impôts exprimé en pourcentage du revenu total, est le résultat de l'effet combiné du barème nominal applicable et des divers crédits

d'impôt, déductions et exemptions accordés. Le taux marginal de l'impôt est le taux réel appliqué au dernier dollar de celui qui produit une déclaration à l'égard de son revenu imposable.

Un certain nombre d'instruments ont été mis au point pour administrer l'impôt sur le revenu des particuliers, soit la déclaration annuelle, le système de retenues à la source et le système d'acomptes.

La déclaration annuelle: C'est le principal instrument du régime. Elle doit être produite au plus tard le 30 avril de chaque année et les renseignements consignés portent sur l'année civile antérieure. Dans la déclaration, le contribuable calcule l'impôt exigible, joint les documents faisant foi des sommes retenues à la source ou payées par versements, et calcule enfin le solde dû au gouvernement ou le remboursement auquel il a droit.

Le système de retenues à la source: Les employeurs doivent retenir certains montants déterminés sur la rémunération de chaque employé et en faire remise au gouvernement fédéral, à titre d'impôt sur le revenu tiré d'un emploi. Le système de retenues à la source assure des rapports bien contrôlés et relativement fréquents entre l'employé et le gouvernement fédéral par l'intermédiaire de l'employeur.

Le système d'acomptes: Toute personne dont le revenu assujéti au système de retenues à la source est inférieur à 75 p. cent du revenu net, doit verser des acomptes. Entrent dans cette catégorie les personnes établies à leur propre compte et celles qui ont d'importants revenus provenant d'intérêts, de dividendes ou de gains en capital. Les agriculteurs et les pêcheurs doivent verser, au plus tard le 31 décembre, les deux tiers du montant estimatif de l'impôt pour l'année (ou les deux tiers de l'impôt réel de l'année antérieure), et le solde au plus tard le 30 avril. D'autres personnes doivent verser des acomptes trimestriels sur la même base et le solde au plus tard le 30 avril. Ces versements sont administrés par le particulier, de sorte que le contrôle et les rapports fréquents propres au système de retenues à la source ne s'appliquent pas.

#### Paiements de transfert à des particuliers

Le gouvernement administre un certain nombre de programmes de transfert, au titre desquels certains particuliers reçoivent des paiements. Le tableau 1 indique les montants des paiements que comportent les principaux programmes de ce genre.

TABLEAU 1

PRINCIPAUX PAIEMENTS DE TRANSFERT ET ALLOCATIONS  
VERSES A DES PARTICULIERS  
PREVISIONS BUDGETAIRES 1977-1978

	(en millions de \$)
Pensions de sécurité de la vieillesse	3,633
Allocations familiales	2,152
Suppléments de revenu garanti	1,144
Allocations au titre du conjoint	110
Contribution du gouvernement à l'assurance-chômage	1,374
Pensions aux anciens combattants	414
Allocations d'anciens combattants	258
Allocations pour la formation de la main-d'oeuvre	205
Indemnités à l'importation du pétrole	800
Fonds de stabilisation des prix agricoles	352

Source: Prévisions budgétaires, Tableau 7.

Certains programmes de transfert sont de conception très simple et prévoient le versement de prestations uniformes qui sont en relation avec l'âge, le nombre de personnes à charge ou avec d'autres facteurs indépendants du revenu -- par exemple, les allocations familiales et les pensions de sécurité de la vieillesse.

D'autres programmes de transfert sont fondés sur le revenu, notamment le supplément de revenu garanti et l'allocation au titre du conjoint. Etant donné que ces paiements de transfert se fondent sur le revenu annuel, ils ne sont généralement pas touchés par les variations du revenu du bénéficiaire pour l'année en cours. Pourtant, d'autres programmes de transfert fondés sur le revenu, comme les régimes provinciaux d'assistance sociale (qui sont financés à 50 p. cent par le gouvernement fédéral, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada), tiennent compte du revenu du bénéficiaire durant l'année et font donc l'objet d'évaluations plus fréquentes au cours de l'année.

Il y a un autre groupe de programmes de transfert du gouvernement qui sont fondés, ceux-là, sur les revenus antérieurs des bénéficiaires. Les programmes d'assurance sociale, tels le Régime d'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada, entrent dans cette catégorie. Le gouvernement participe également à un certain nombre de fonds de stabilisation à l'agriculture, dont les paiements dépendent d'un certain nombre de facteurs, notamment les cotisations des participants, les prix du marché agricole et les coûts de production.

Certains régimes de transfert tiennent compte de facteurs en sus de, ou autres que le revenu courant (ou antérieur). C'est ainsi que les pensions versées aux anciens combattants dépendent de la gravité des blessures attribuables au service militaire ou aggravées pendant celui-ci. Les allocations de formation de la main-d'oeuvre sont versées aux personnes inscrites à des programmes de ce genre.

Enfin, le gouvernement accorde des subventions et verse des paiements de transfert à des particuliers de façon indirecte. Par exemple, les paiements d'indemnité à l'importation du pétrole (versés aux raffineries pour leur permettre de maintenir à la baisse le prix du carburant vendu aux consommateurs) peuvent être considérés comme des transferts accordés indirectement aux particuliers par le biais des raffineries. De même, en ce qui concerne les locataires, le gouvernement fédéral prévoit des paiements de transfert sous la forme de loyers dont le prix se situe en deçà du prix du marché; ces fonds sont donc distribués aux locataires par le biais des organismes provinciaux d'aide au logement. Le gouvernement subventionne également les taux d'hypothèque et verse des paiements directs aux propriétaires de maison dans le cadre du Programme d'aide à l'accession à la propriété.

### Crédits d'impôt

Un crédit d'impôt est une somme déduite du montant des impôts à payer. Le régime fédéral d'impôt sur le revenu des particuliers prévoit actuellement un crédit d'impôt sur les dividendes tirés de sociétés canadiennes imposables; un crédit d'impôt de base ou une réduction d'impôt (9 p. cent de l'impôt fédéral de base, plus \$50 par enfant à charge résidant au Canada et âgé de moins de 18 ans, exemption minimale de \$300 pouvant s'élever jusqu'à concurrence de \$500); un crédit d'impôt pour les impôts payés à l'étranger; un crédit d'impôt pour contributions versées aux partis politiques fédéraux et à leurs candidats; et un crédit d'impôt pour les fonds investis dans des actifs commerciaux spécifiés.

Quatre provinces ont adopté des crédits d'impôt qui sont administrés par le gouvernement fédéral. L'Ontario a adopté un crédit d'impôt foncier, un crédit de taxe de vente, un crédit d'impôt aux pensionnés et un crédit d'impôt à l'égard de contributions aux partis politiques; le Manitoba, un crédit d'impôt foncier et un crédit d'impôt au titre du coût de la vie; l'Alberta, un crédit d'impôt d'aide aux locataires; et la Colombie-Britannique, un crédit d'impôt aux locataires.

Les crédits d'impôt sont tantôt non remboursables, comme les crédits fédéraux actuels, tantôt remboursables, comme le sont les crédits provinciaux (sauf le crédit pour contributions politiques en Ontario). Un crédit non remboursable peut se traduire pour le contribuable par une réduction ou une annulation des impôts à payer. Toutefois, si son revenu est trop faible pour être assujéti à l'impôt, un crédit non remboursable ne lui sera d'aucun bénéfice. Le contribuable dont le montant d'impôt exigible est inférieur à la valeur possible de son crédit ne bénéficie de celui-ci que pour un montant égal à la valeur de son montant exigible.

Un crédit remboursable signifie que la personne reçoit le plein montant auquel elle a droit, même lorsque ce montant dépasse le montant de l'impôt autrement exigible. Autrement dit, si le crédit est supérieur au montant d'impôt exigible, la personne reçoit le montant excédentaire en espèces. Le crédit sert alors à réduire l'impôt au maximum, le montant excédentaire faisant l'objet d'un paiement direct dans le cadre d'un remboursement d'impôt de fin d'année. La structure permettant l'intégration d'un programme de transfert au régime fiscal touchant le revenu des particuliers devra prévoir le remboursement, si l'on veut inclure dans le programme de transfert les personnes à faible revenu et dont l'impôt exigible serait alors peu élevé ou nul.

Une autre notion qu'il est possible de rattacher au crédit d'impôt est celle de l'examen du revenu. Lorsque le crédit d'impôt est établi en fonction du revenu, la valeur du bénéfice est calculée par rapport au revenu de l'unité déclarante, le bénéfice diminuant généralement au prorata de l'accroissement du revenu. Il va sans dire que le montant du crédit qui est accordé sans examen du revenu est déterminé seulement par des critères d'admissibilité (par exemple, l'âge du réclamant ou le nombre de personnes à sa charge) et ne dépend pas du revenu de l'unité déclarante. Autrement, la structure régissant l'octroi du bénéfice doit définir le revenu et préciser de quelle façon le montant accordé variera selon le revenu. Un crédit d'impôt dont l'octroi est fonction de l'examen du revenu peut être fondé sur une définition du revenu qui diffère de celle du régime fiscal concernant le revenu des particuliers.

#### Intégration sur les plans de la conception, de l'évaluation et de la prestation

Ainsi que nous l'avons indiqué plus tôt, l'intégration des paiements de transfert au régime d'impôt sur le revenu des particuliers implique l'intégration au niveau des trois notions suivantes: conception, évaluation et prestation (remise).

Intégration de la conception: L'intégration au niveau de la conception suppose que la détermination des paiements de transfert se fait selon des règles correspondant à celles qui sous-tendent le régime fiscal. Comme il a été mentionné plus haut, les principales notions théoriques du régime fiscal sont l'unité déclarante, la définition du revenu et le barème. Le barème ne serait pas normalement un élément utile à l'intégration de programmes de transfert à un régime fiscal octroyant un crédit d'impôt remboursable. Toutefois, l'intégration au niveau de la conception exige que le régime de transfert adopte, soit la même définition d'unité déclarante et, le cas échéant, de revenu que le régime fiscal, soit des définitions administrativement compatibles. Par exemple, les conditions d'admissibilité au supplément de revenu garanti sont fondées sur une définition du revenu qui tient uniquement compte des éléments signalés dans la déclaration d'impôt et un nombre minimal de calculs supplémentaires. Le supplément de revenu garanti est donc conceptuellement intégré au régime fiscal. (A noter que l'intégration conceptuelle d'un programme de transfert existant au régime fiscal actuel aurait pour effet de modifier la structure des avantages à supposer que les présentes caractéristiques structurelles du programme de transfert doivent être altérées de manière à coïncider avec celles du régime fiscal.)

Intégration de l'évaluation: A l'intégration sur le plan de l'évaluation, se rattache la question de savoir comment et à quels intervalles les conditions d'admissibilité à un bénéfice peuvent être vérifiées. La vérification faite à intervalles plus fréquents vise à assurer que les prestations versées répondent bel et bien aux changements de situation du prestataire. Cela exige que l'on soit fréquemment en rapport avec ce dernier. Or, le régime fiscal actuel ne permet la vérification qu'à la fin de l'année, au moment où le contribuable produit sa déclaration d'impôt. D'autre part, les prestations accordées dans le cadre des programmes de transfert actuels sont évaluées et versées de diverses façons. Les prestations

d'assistance sociale sont régulièrement évaluées et sont versées à intervalles rapprochés. Le droit au supplément de revenu garanti est évalué une fois par année et les paiements sont ensuite versés régulièrement au cours de l'année suivante. Les paiements de stabilisation à l'agriculture sont évalués et versés annuellement. Les allocations familiales et les pensions de sécurité de la vieillesse à octroyer sont évaluées une fois pour toutes et les paiements sont par la suite versés sur une base mensuelle. Les pensions d'anciens combattants sont susceptibles d'évaluation chaque fois que des blessures font l'objet d'un diagnostic.

Intégration de la prestation (remise): Le plus difficile est peut-être de savoir s'il est possible de se servir de l'actuel régime de perception d'impôt sur le revenu des particuliers pour verser effectivement les prestations, en particulier celles qui doivent répondre sans retard aux fluctuations du revenu. Le versement d'un bénéfice au moyen du régime fiscal exige que le montant de l'impôt perçu soit réduit. Si cela doit se faire au cours de l'année, il s'agit de restreindre les retenues à la source ou les versements d'acomptes. Si l'on procède une fois l'an, au moment de la cotisation consécutive à la déclaration, il faudra réduire le montant de l'impôt autrement exigible ou augmenter le montant du remboursement autrement dû.

Les auteurs de l'étude se sont penchés sur cinq façons de verser des prestations par l'intermédiaire du régime fiscal:

Un seul chèque par année: Un crédit d'impôt remboursable pourrait être accordé par l'émission d'un chèque versé à la fin de l'année. Les prestations pourraient être calculées à partir des renseignements fournis dans la déclaration d'impôt de fin d'année (c'est-à-dire la cotisation annuelle) et le paiement pourrait être intégré au chèque de remboursement annuel. (Ou bien encore on pourrait s'en tenir à la cotisation annuelle, mais en échelonnant le montant des prestations sur l'année suivante comme dans le cas du supplément de revenu garanti.)

Retenues à la source seulement: Lorsqu'un crédit d'impôt remboursable doit être versé à intervalles rapprochés par l'entremise du régime fiscal actuel (et non par l'intermédiaire d'un organisme distinct de prestation), il faut avoir recours au régime de retenues à la source. Il est toutefois évident que ce système ne permettra jamais d'atteindre tous les bénéficiaires. Certaines personnes n'ont jamais le statut d'employés. D'autres trouvent un emploi ou le perdent au cours de l'année. Pour verser à ces personnes les paiements auxquels elles ont droit, il faudra toujours recourir aux chèques envoyés par la poste.

Deux options sont possibles dans le cadre du régime de retenues à la source. D'une part, chaque bénéficiaire pourrait n'être considéré que sous un système à la fois: soit le système de retenues à la source, soit le système de paiements par chèque. D'autre part, tous les bénéficiaires recevraient par chèque une fraction du paiement total et ceux qui sont soumis au système de retenues à la source ou au système d'acomptes recevraient, dans le cadre d'un système ou des deux à la fois, un paiement supplémentaire.

Chèques périodiques ou retenues à la source: Ce système devrait être conçu de manière à inciter les gens à utiliser, autant que possible, le système de retenues à la source; de manière que les bénéficiaires ne jouissent pas de paiements sous les deux systèmes à la fois; et de manière à ne pas perdre de vue les personnes qui passent d'un système à l'autre. Deux possibilités ont été examinées. Toutes les deux comportent de sérieuses difficultés administratives.

Dans un cas, le bénéficiaire recevrait un document lui donnant droit aux paiements. Il pourrait le remettre à son employeur et retirer des prestations dans le cadre du système de retenues à la source, ou encore le remettre à l'organisme de paiement par chèques et recevoir des prestations par chèques. Ce système permettrait de s'assurer que les particuliers occupant plus d'un emploi ou les familles dont plus d'un membre travaille ne pourraient retirer des prestations de plus d'une source à la fois. L'adoption de cette méthode soulèverait un certain nombre de difficultés. La perte du document par la poste ou une lenteur anormale de livraison, lorsque le bénéficiaire change de situation professionnelle, entraîneraient des retards. Le document pourrait être falsifié ou devenir un article de commerce. S'il constitue le moyen de se prévaloir des prestations accordées à la famille, comme l'allocation familiale, que se passera-t-il si un conjoint quitte l'unité familiale et garde ce document, laissant à l'autre conjoint la charge des enfants? De plus, si le montant des prestations dues était supérieur au montant de l'impôt retenu à la source, comment la différence serait-elle payée? On ne pourrait guère demander aux employeurs de la combler, car les entreprises se trouveraient alors aux prises avec un nouveau genre de problème de liquidités.

Dans un autre cas, la solution tiendrait à l'établissement d'un système de recoupement central très efficace. Lorsqu'il embaucherait une personne, l'employeur informerait le bureau central d'inscription qui cesserait de verser des chèques et indiquerait à l'employeur s'il y a lieu de réduire le montant des retenues à la source. Au moment de la cessation du travail, l'employeur (ou l'employé) informerait le bureau central d'inscription pour amorcer le versement de chèques. Ce cas imposerait un autre fardeau administratif considérable au régime fiscal.

Chèques périodiques et retenues à la source: La seconde option consisterait à utiliser simultanément le système de retenues à la source ou de versement d'acomptes et le système de paiements par chèques. (Pour peu que l'on considère le régime actuel d'allocations familiales et d'exemptions au titre des enfants entièrement à charge comme un "système de paiement au titre des enfants", ce système de paiement est actuellement en place.) S'il était possible de se prévaloir du montant global des prestations par l'intermédiaire des deux systèmes, certains s'arrangeraient probablement pour en bénéficier en double et occasionner des paiements en trop. C'est pourquoi le système devrait veiller à ce qu'on accorde, au cours de l'année, par chèque, une partie seulement du montant total du crédit d'impôt remboursable à tous les bénéficiaires, l'autre partie étant versée dans le cadre du système de retenues à la source ou de versements d'acomptes. Les montants versés au cours de l'année grâce à ces deux méthodes seraient comparés avec le montant annuel auquel chaque bénéficiaire a droit selon la déclaration de revenu de fin d'année, avec rajustement approprié dans le chèque de remboursement d'impôt annuel.

Chèques périodiques seulement: Il est évident qu'un grand nombre de bénéficiaires de certains programmes de paiements de transfert à versements rapprochés ne sont pas atteints par le système de retenues à la source ou de versements par acomptes. C'est normalement le cas des retraités qui reçoivent actuellement la pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti, et celui des mères de famille qui reçoivent actuellement l'allocation familiale. Si l'on veut atteindre ces personnes par un système de crédit d'impôt remboursable, les paiements par chèques devraient donc rester la principale méthode de paiement. Selon la nature du crédit, le montant précis d'un crédit d'impôt remboursable pourrait alors être établi à partir des renseignements contenus dans la déclaration de revenu, avec rajustement ultérieur (en trop ou en moins) au moment de l'évaluation.

### 3. Crédits d'impôt remboursables

#### Caractéristiques générales

Tel que noté plus haut, le gouvernement fédéral offre plusieurs crédits d'impôt non remboursables. Quatre provinces accordent en plus des crédits remboursables administrés par le biais du régime fiscal fédéral. On trouvera dans les paragraphes ci-après une description générale des divers éléments (conception, évaluation et prestation) que l'on doit déterminer afin de créer un crédit remboursable, ainsi qu'une description de la comptabilisation des crédits d'impôt remboursables. Nous présenterons ensuite une étude de cas portant sur l'intégration des allocations familiales et du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. (1)

Conception: Les principaux éléments à considérer dans la conception d'un crédit d'impôt remboursable sont les critères d'admissibilité, l'unité déclarante, l'unité bénéficiaire et la structure des prestations.

Les critères d'admissibilité permettent de déterminer les circonstances ou les conditions selon lesquelles les prestations seront versées, c'est-à-dire la présence d'enfants, l'âge, le lieu de résidence, le degré d'invalidité, etc. On doit pouvoir identifier ces critères au moyen des renseignements qui figurent habituellement dans la déclaration d'impôt ou que l'on peut obtenir facilement, sinon procéder par voie d'approximation. Par exemple, les résidents de l'Ontario au 31 décembre qui paient un loyer ou un impôt foncier peuvent réclamer le crédit d'impôt foncier de cette province. Tous les renseignements nécessaires sur l'état des revenus se trouvent, avec pièces justificatives à l'appui, ou bien dans la déclaration du particulier ou bien dans celles de son conjoint ou de son parent. Les données relatives au loyer ou aux impôts fonciers payés ne sont étayées par aucun document dans la déclaration et elles sont sujettes à vérification selon qu'on le jugera nécessaire. Le crédit d'impôt sur les ventes en Ontario est calculé en utilisant les exemptions personnelles totales comme valeur indicative des achats assujettis à la taxe provinciale.

L'unité déclarante précise la (ou les) personne(s) dont les conditions doivent être évaluées en regard des critères d'admissibilité. Ainsi, en Ontario, lorsque deux conjoints habitent ensemble, le crédit d'impôt foncier doit être réclamé par celui dont le revenu est le plus élevé.

---

1 Si l'intégration des allocations familiales à l'impôt sur le revenu des particuliers est considérée comme un "crédit d'impôt remboursable pour enfant", il n'en est pas moins manifeste que ce crédit est tout à fait indépendant du régime fiscal et qu'il entraînera encore le versement mensuel de chèques, tout comme sous le régime actuel d'allocations familiales. L'appellation "crédit d'impôt remboursable" n'est donc pas tout à fait explicite. Toutefois, l'exemple permet d'illustrer en termes concrets les divers aspects que comporte l'intégration d'un programme particulier de paiements de transfert au régime de l'impôt sur le revenu personnel.

L'unité bénéficiaire est la personne à laquelle le paiement sera fait. Cette unité fera normalement partie de l'unité déclarante.

Une fois qu'on a réuni les renseignements relatifs aux critères d'admissibilité et aux unités déclarante et bénéficiaire, on doit calculer le montant des prestations. La structure des prestations peut être extrêmement simple, par exemple un p. cent des exemptions personnelles totales en ce qui concerne le crédit d'impôt sur les ventes en Ontario, ou un peu plus complexe, tel le calcul du crédit d'impôt foncier. Des critères tels l'âge et le nombre des enfants, utilisés dans le cas des allocations familiales, pourraient facilement servir à ces fins.

Evaluation: Le deuxième élément qu'il importe de définir, en matière de crédit d'impôt remboursable, est la fréquence de l'évaluation (c'est-à-dire le nombre de fois qu'il faudra vérifier les critères d'admissibilité). A l'échelon provincial, les crédits d'impôt remboursables existants sont évalués une fois l'an au moment de la déclaration de fin d'année. La déclaration d'impôt est un document annuel qui reflète nécessairement la situation de l'année précédente. Toutefois, le régime fiscal peut, dans certaines circonstances, s'adapter à un changement survenu pendant l'année. Par exemple, les personnes ne résidant au Canada que pendant une partie de l'année peuvent, à la fin de l'année, réclamer des exemptions proportionnelles à leur durée de résidence, et un particulier peut modifier ses retenues à la source ou ses acomptes afin de tenir compte de la naissance d'un enfant à charge durant l'année. Toutefois, le régime fiscal actuel ne saurait amorcer des prestations ou, chose plus importante encore, mettre fin à ces prestations durant l'année sans l'initiative et la coopération du déclarant. En fait, il serait difficile, sur le plan administratif, de mettre fin aux paiements, même avec la coopération du déclarant.

Prestation (remise): En ce qui a trait au mécanisme de prestation d'un crédit remboursable, les principaux éléments sont la fréquence de la remise ou du paiement et le mode de paiement. La fréquence de la remise ou du paiement se rapporte à la fréquence du versement des prestations à l'unité bénéficiaire. Par exemple, les crédits d'impôts provinciaux remboursables existants sont versés une fois l'an, soit à la fin de l'année. Le mode de paiement implique à la fois la forme du paiement et le mécanisme même du versement. Le paiement peut se faire sous l'une ou l'autre des formes suivantes: paiement direct en espèces, réduction des impôts à payer, ou encore réduction sur le coût d'un bien ou d'un service. Le mécanisme de versement peut comporter un chèque envoyé par courrier, un transfert en espèces de personne à personne, ou une réduction des retenues fiscales périodiques. Le mode de prestation des crédits d'impôt provinciaux existants consiste en un chèque unique versé comme élément du remboursement d'impôt en fin d'année.

Comptabilisation des crédits d'impôt remboursables: Pour ce qui est de la comptabilité, il existe trois façons d'envisager les crédits remboursables: à titre de réduction de revenu; à titre de dépense explicite; ou en partie comme réduction du revenu et en partie comme dépense. Un nouveau programme à coût relativement peu élevé pourrait être comptabilisé comme réduction du revenu. Telle est l'approche adoptée par l'Ontario à l'égard de ses crédits d'impôt remboursables. Toutefois, si le crédit

remplace un important programme de transfert existant et, surtout, si le montant du transfert net du secteur public au secteur privé demeure relativement inchangé, il serait artificiel de traiter dorénavant le montant versé comme une réduction du revenu (un crédit remboursable) plutôt que comme dépense (paiement de transfert). La comptabilisation d'un crédit remboursable comme dépense explicite cerne avec plus d'exactitude la nature redistributive du régime. Une troisième façon de comptabiliser les paiements consisterait à considérer comme réduction de revenu la partie du crédit qui réduit l'impôt exigible, et comme dépense explicite toute partie des paiements qui est envoyée par chèque. Cette méthode a été adoptée par les Etats-Unis dans le calcul du crédit d'impôt sur le revenu gagné.

#### Crédit d'impôt remboursable pour enfant

A l'heure actuelle, le système de dépenses ainsi que le régime fiscal prévoient un certain nombre de prestations à l'égard des enfants. La possibilité d'intégrer ces prestations à un crédit d'impôt constitue un bon exemple selon lequel on peut envisager les éléments d'un crédit d'impôt remboursable ainsi que les principales questions afférentes à l'intégration, au régime fiscal, des programmes de paiements de transfert existants. Vu l'importance qu'il y a de conserver les caractéristiques essentielles des allocations familiales, telles la distribution mensuelle et les versements faits aux mères, le crédit d'impôt remboursable pour enfant présenté ci-dessous conserve en fait toutes les caractéristiques d'un programme conventionnel de paiements de transfert faits par chèques mensuels, lequel est tout à fait indépendant du régime fiscal.

Les éléments du système de prestations de 1978 à l'égard des enfants sont les suivants:

- (i) des allocations familiales imposables de \$25.68 par enfant de moins de 18 ans;
- (ii) une exemption d'impôt maximale de \$460 à l'égard des enfants à charge de moins de 16 ans et de \$840 à l'égard des personnes à charge de 16 ans et plus, les deux exemptions étant sujettes à rajustement en fonction du revenu net de l'enfant; et
- (iii) un crédit d'impôt non remboursable de \$50 par enfant de moins de 18 ans et résidant au Canada.

Au Québec et en Alberta, les paiements d'allocations familiales varient selon l'âge et (ou) le nombre des enfants d'une famille. Les allocations familiales sont généralement versées aux mères tandis que les exemptions à l'égard des enfants à charge ont généralement pour effet d'augmenter le revenu net des maris.

Ci-après, sont exposées quatre étapes à l'intégration des allocations familiales et des exemptions à l'égard des enfants entièrement à charge et des autres personnes à charge. (1) Elles sont présentées en séquence,

---

(1) L'analyse ne tient pas compte de l'actuel crédit non remboursable de \$50 par enfant. La présente section touche d'abord les enfants et les exemptions à l'égard des enfants, certaines personnes de plus de 21 ans, dont les étudiants à temps plein et les infirmes, qui peuvent être réclamées à titre de personnes à charge en vertu des articles pertinents de la Loi de l'impôt sur le revenu.

chacune s'éloignant davantage du statu quo, mais s'orientant vers un système qui n'utilise que des crédits d'impôt remboursables pour fournir des prestations à l'égard des enfants. La mise en oeuvre ne devrait pas nécessairement commencer avec "la première étape" et les étapes intermédiaires pourraient se combiner.

Le tableau 2 illustre l'effet net des allocations familiales et des exemptions d'impôt à l'égard d'un enfant de moins de 16 ans pour des familles assujetties à des taux d'impôt marginaux divers. Selon le régime actuel, un particulier reçoit une somme imposable de \$308 en espèces (l'allocation familiale) et bénéficie d'une exemption d'impôt de \$460, dont la valeur nette varie suivant son taux d'impôt marginal. Cela représente l'équivalent d'un système selon lequel il recevrait un bénéfice de \$308 en espèces, non imposable (un crédit remboursable), et une exemption d'impôt de \$152, dont la valeur nette varierait encore suivant son taux d'impôt marginal. Les prestations totales des deux systèmes sont les mêmes suivant divers taux d'impôt marginaux, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 2.

TABLEAU 2

SYSTEME ACTUEL DE PRESTATIONS A L'EGARD D'UN ENFANT  
1978  
(en dollars)

Prestations	Taux d'impôt marginal		
	0	10%	50%
<u>Systeme réel</u>			
Allocation familiale	308	308	308
Moins l'impôt	0	-31	-154
Valeur de l'exemption de \$460	0	46	230
Prestation totale	308	323	384
<u>Systeme équivalent</u>			
Crédit d'impôt remboursable <sup>(1)</sup>	308	308	308
Valeur de l'exemption de \$152	0	15	76
Prestation totale	308	323	384

(1) Le crédit d'impôt remboursable ne serait pas imposable.

Première étape: La première étape de l'intégration des allocations familiales et des exemptions d'impôt consisterait à convertir le système actuel en son système équivalent, ainsi qu'illustré à la deuxième partie du tableau 2. Le système prévoirait un crédit d'impôt remboursable de \$308 par enfant et des exemptions de \$152 par enfant de moins de 16 ans (\$528 par enfant de 16 et de 17 ans).

Deuxième étape: Elle consisterait à supprimer l'exemption "résiduelle" de \$152 à l'égard des enfants de moins de 16 ans et à réduire du même montant l'exemption pour les jeunes de 16 et de 17 ans. Cette étape produirait des recettes supplémentaires, étant donné que les particuliers qui réclament actuellement des exemptions à l'égard des enfants de moins de 18 ans verraient augmenter leur impôt. Si les recettes ainsi produites servaient à majorer le montant du versement mensuel, les recettes fédérales resteraient inchangées et la situation relative actuelle des jeunes de 16 et de 17 ans serait maintenue. Cela simplifierait également le traitement des moins de 16 ans et résulterait en une certaine redistribution allant des familles à revenu élevé aux familles à revenu faible, puisque le crédit (soit le versement mensuel) aurait la même valeur, quel que soit le revenu du réclamant. La valeur des exemptions actuelles est liée directement au niveau du revenu et au taux d'impôt marginal, de sorte que les exemptions actuelles n'ont aucune valeur pour ceux qui n'ont pas de revenu imposable.

Troisième étape: Elle viserait à supprimer les exemptions résiduelles touchant les enfants de 16 et de 17 ans, et d'utiliser les recettes fiscales supplémentaires ainsi obtenues pour majorer le crédit de ce groupe. Suivant cette étape, les exemptions s'adressant aux enfants de moins de 18 ans seraient remplacées entièrement par des crédits dont la valeur serait plus importante pour les enfants de 16 et de 17 ans que pour ceux de moins de 16 ans.

Quatrième étape: Elle consisterait à éliminer l'écart de l'avantage selon l'âge (pour les moins de 16 ans et les moins de 17 ans), et à établir un crédit unique de valeur égale à l'égard de tous les enfants de moins de 18 ans pour qui l'on reçoit actuellement des allocations familiales. Encore une fois, l'augmentation d'impôt résultant de la suppression des exemptions servirait à financer la majoration du crédit remboursable au delà du niveau actuel des allocations familiales. Un tel régime de prestations amènerait une plus importante redistribution des familles à revenu élevé aux familles à revenu faible, ainsi qu'une redistribution allant des familles qui ont des enfants de 16 et de 17 ans à celles qui ont des enfants plus jeunes.

Si l'on devait retenir le versement mensuel des prestations aux mères, il faudrait verser par chèque mensuel le crédit remboursable pour enfant. Il est impossible de faire des versements aux mères par l'entremise du système de retenues à la source pour un certain nombre de raisons. Le système de retenues à la source n'englobe pas toutes les personnes qui y seraient admissibles. Il ne serait possible de verser aux mères, de cette façon, qu'environ 25 p. cent des prestations. (Le versement aux pères porterait ce chiffre à 75 p. cent.) Des problèmes d'ordre administratif et de mise en application se poseraient dans le cas des familles qui comptent plus d'une personne touchant un revenu de travail, dans le cas des particuliers qui ont plus d'un emploi, et dans le cas des travailleurs autonomes. La formation et la dissolution des familles, ainsi que les variations du mode de versement (par exemple, lorsqu'un bénéficiaire entre dans le système de retenues à la source ou en sort au cours de l'année) pourraient aussi donner lieu à des problèmes. Enfin, il faudrait prévoir un système de remboursement pour les employeurs dont les dépenses de crédit excèdent les impôts retenus.

L'établissement d'un crédit d'impôt remboursable pour enfant en intégrant les allocations familiales et les exemptions à l'égard des enfants à charge n'entraînerait qu'un changement réel minime. Le coût global pour le gouvernement ne changerait à peu près pas, quoi qu'il pourrait se produire une certaine redistribution entre les groupes de revenu. Les mères continueraient de recevoir un chèque mensuel et le système de versement serait tout à fait indépendant du régime fiscal. En fait, il ne serait même pas nécessaire de prévoir un poste pour le crédit d'impôt remboursable dans la déclaration d'impôt de fin d'année, sauf pour majorer les paiements mensuels pour les groupes à revenu faible.

#### 4. Crédits d'impôt remboursables fondés sur le revenu

##### Caractéristiques générales

Il est possible de faire varier le montant du crédit d'impôt remboursable selon le revenu de telle ou telle unité déclarante en établissant un rapport entre le crédit d'impôt et son revenu, et en réduisant le montant net du crédit à mesure que le revenu augmente. Les mêmes éléments doivent être définis dans le cas du crédit d'impôt remboursable simple et dans celui du crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu: critères d'admissibilité, unités déclarante et bénéficiaire, structure des prestations, fréquence de l'évaluation, et fréquence et mode de paiement ou de remise. Deux autres éléments s'ajoutent à cette liste: la définition du revenu et le problème du "cumul" dans la structure de l'avantage.

L'éventail des choix offerts pour ce qui est des éléments "conception", "évaluation" et "prestation" d'un crédit fondé sur le revenu est nettement lié à la façon dont ces éléments sont définis dans le régime fiscal. Plus la définition des éléments du crédit correspond aux définitions et aux notions fiscales actuelles, moins il est nécessaire d'apporter de modifications supplémentaires aux fins de l'administration du crédit. Toutefois, il se peut qu'on ne puisse atteindre une telle simplicité administrative qu'en sacrifiant la réalisation des objectifs d'un crédit fondé sur le revenu. Ces choix peuvent prendre une importance particulière dans le cas des éléments suivants: (i) l'unité déclarante; (ii) la définition du revenu; (iii) la fréquence de l'évaluation; et (iv) le barème de l'avantage et le cumul.

##### (1) L'unité déclarante

Aux fins du crédit d'impôt fondé sur le revenu, quatre options s'offrent lorsqu'il s'agit de définir l'unité déclarante, d'où la valeur nette du crédit sera déterminée: le particulier, le principal salarié de la famille (conjoint dont le revenu est le plus élevé); le principal salarié et son conjoint; et tous les membres de la famille.

Le particulier: L'unité déclarante la plus simple est le particulier, celui-ci constituant présentement l'unité nominale au titre du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Par exemple, le crédit d'impôt sur les ventes, en Ontario, peut être réclaté par certaines personnes ayant 16 ans ou plus, résidant en Ontario le 31 décembre et n'étant pas déclarées comme personne à charge par un autre contribuable. L'adoption du particulier comme unité déclarante serait la plus compatible avec le régime fiscal actuel. Mais, dans le cas des programmes idéalement conçus en fonction des revenus de la famille, ce système aurait des effets fâcheux du fait que les particuliers à faible revenu toucheraient des prestations, même si le revenu total de la famille était très élevé (par exemple, le conjoint d'un millionnaire).

Le principal salarié ou le conjoint dont le revenu est le plus élevé: On pourrait pallier au problème que pose le "conjoint de millionnaire" en accordant le crédit d'impôt uniquement au conjoint dont le revenu est le plus élevé (le principal salarié). C'est la méthode utilisée en Ontario pour calculer le crédit d'impôt foncier. On pourrait, par exemple, définir un crédit remboursable fondé sur la famille dont le montant de prestation brut dépendrait uniquement du nombre de ses membres. Le montant du crédit brut serait alors réduit en fonction du revenu du conjoint ayant le revenu le plus élevé. Toutefois, ce genre d'examen du revenu pourrait encore être source d'injustices au niveau de la famille, puisque deux familles ayant un revenu global identique pourraient toucher un crédit d'un montant différent après examen du revenu, à cause de la répartition de celui-ci au sein de la famille. Une situation semblable existe, bien sûr, dans le régime d'impôt sur le revenu actuel, mais elle n'a causé aucune difficulté sérieuse.

Il faut reconnaître que Revenu Canada ne pourra pas déterminer quel est le conjoint ayant le revenu le plus élevé, à moins que les deux conjoints ne fassent (ou ne soient obligés de faire) une déclaration d'impôt, ou qu'un conjoint ne soit déclaré personne à charge par l'autre, et que la définition du revenu adoptée soit celle du revenu net. Toute considération portant sur la présente définition d'unité déclarante et les deux suivantes, sur un plan spécifiquement théorique, devra tenir compte de ce problème et en évaluer l'importance.

Le principal salarié et son conjoint: Une autre façon de définir le revenu de l'unité déclarante serait de considérer la somme des revenus du principal salarié et de son conjoint. Cette méthode pourrait encore amener le paiement non souhaitable de prestations à certaines familles dont les parents ont un revenu modeste et les enfants un revenu élevé. Comme dans le cas précédent, si l'on possède les renseignements voulus pour déterminer et vérifier lequel des conjoints a le revenu le plus élevé, il ne faudrait que peu d'opérations pour établir la somme de leurs revenus et utiliser ce chiffre aux fins de l'examen du revenu. Néanmoins, toute décision en vue de l'adoption d'une formule de "déclaration conjointe" aurait des répercussions très importantes sur le régime fiscal, tant au niveau conceptuel que du point de vue des complications administratives.

La famille: Enfin, l'unité déclarante pourrait être la famille elle-même, englobant les revenus des enfants. Il existe toutefois un certain nombre de définitions possibles de la famille. Selon l'esprit du crédit d'impôt remboursable pour enfant, la définition ne pourrait s'appliquer qu'aux enfants de 18 ans et moins. Quoi qu'il en soit, le principal problème posé par cette formule d'unité déclarante, par rapport à la précédente, est de savoir jusqu'à quel point la réduction du nombre de paiements non souhaitables justifierait l'adoption d'une formule de déclaration plus complexe, étant donné que la plupart des enfants âgés de moins de 17 ans n'ont pas de revenus importants. Néanmoins, il pourra sembler anormal qu'une famille à faible revenu reçoive un crédit pour un enfant dont le niveau de revenu exige qu'il fasse sa propre déclaration d'impôt.

En utilisant n'importe laquelle de ces formules, il est possible de définir un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu. Le choix dépendra des objectifs particuliers visés par un crédit quelconque et du compromis qu'on

fera entre les mesures à prendre pour éviter de verser des paiements non souhaitables et la complication accrue des opérations administratives et des modalités de déclaration.

## (2) La définition du revenu

Il est un autre domaine où il pourrait y avoir conflit entre les objectifs visés par un crédit en particulier et les caractéristiques propres au régime fiscal actuel; nous voulons parler de la définition du revenu aux fins de l'examen du revenu. Les quatre provinces qui accordent des crédits remboursables ont adopté une mesure relativement simple du revenu qui, pour les fins de l'impôt, est définie comme étant le "revenu imposable". Par exemple, l'Ontario réduit le montant brut du crédit d'impôt sur les ventes de 2 p. cent du revenu imposable. A l'opposé, il serait peut-être nécessaire d'adopter des formules plus détaillées de déclaration du revenu et des biens, comme l'exige le Régime du revenu de la famille en Saskatchewan, si l'on veut atteindre de façon plus précise les objectifs du programme. Mais ici, comme dans bien des options semblables où les objectifs entrent en conflit, il faut en venir à un compromis. Dans le cas qui nous occupe, il existe un compromis entre le parti de la simplicité, qui consiste à adopter les notions de revenu déjà définies dans le régime fiscal (revenu total, revenu net ou revenu imposable), et l'adoption de définitions spécialement adaptées aux objectifs d'un crédit particulier. De même, si l'on décide d'adapter la notion de revenu aux objectifs d'un certain crédit, il sera peut-être difficile de tracer une ligne de démarcation et de limiter le nombre de rajustements. Le cas du travailleur autonome présente des difficultés particulières, parce qu'il est en mesure d'exercer un certain contrôle sur le montant du revenu déclaré aux fins d'impôt. Quoi qu'il en soit, dans un système qui intègre le régime fiscal et les programmes de transfert, le jeu des rapports entre les deux régimes pourrait fortement limiter la souplesse nécessaire pour modifier les définitions du revenu aux fins de l'un ou l'autre des deux systèmes.

Revenu total: Le revenu total est la notion la plus générale du revenu que l'on puisse emprunter directement de la déclaration d'impôt. Il comprend certains paiements de transfert, tels les pensions de la sécurité de la vieillesse, les prestations en vertu du Régime de pensions du Canada et les prestations d'assurance-chômage, que l'on pourrait traiter de façon particulière aux fins de certains crédits. De tels paiements pourraient, par exemple, être entièrement défalqués du crédit. En revanche, le revenu total ne tient pas compte de certains autres paiements de transfert, comme les indemnités pour accidents du travail et les allocations aux anciens combattants, dont on voudrait peut-être tenir compte. Le revenu total exclut la moitié des gains en capital. Il comprend toutefois la majoration de 50 p. cent du montant brut des dividendes de corporations canadiennes imposables, que les particuliers ne touchent pas vraiment. La déduction pour amortissement (D.P.A.) et d'autres éléments du revenu provenant du travail d'une personne à son compte, sur lesquels celle-ci peut exercer un contrôle, pourraient donner lieu éventuellement à une situation dans laquelle une personne ayant un flux de trésorerie ou un actif net important recevrait du gouvernement un crédit remboursable, chose sans doute inacceptable. Le Régime du revenu de la famille de la Saskatchewan a réglé ce problème en ne reconnaissant pas les déductions pour amortissement et en soumettant les actifs à un

examen complet pour fins d'admissibilité. Il faut toutefois reconnaître qu'il y a une limite au nombre d'adaptations spéciales qu'il est réaliste d'apporter à la déclaration d'impôt, tant du point de vue du déclarant que de celui de l'administrateur.

Revenu net: On pourrait encore utiliser une autre définition relativement simple: celle du revenu net. En adoptant cette définition, le gouvernement subventionnerait, en fait, des personnes qui se prévalent de déductions à l'égard desquelles elles ont un certain choix, comme les primes d'un régime enregistré d'épargne-retraite. Cela ne serait peut-être pas souhaitable. Par contre, les cotisations au Régime de pensions du Canada (ou au Régime de rentes du Québec) et au Régime d'assurance-chômage sont aussi des déductions admises qui entrent dans le calcul du revenu net, et il pourrait être opportun, aux fins de certains crédits, de tenir compte de ces formes de revenu.

Revenu imposable: Les principales déductions faites du revenu net pour arriver au revenu imposable sont les exemptions personnelles à l'égard des personnes à charge. Toutefois, le calcul du revenu imposable tient aussi compte des déductions relatives au revenu d'intérêts et de dividendes, ainsi que des pertes en capital et autres pertes d'années antérieures. Là encore, selon les objectifs d'un crédit particulier, l'idéal serait peut-être de tenir compte de ces éléments au moment de l'évaluation du revenu.

Il est difficile, évidemment, d'arrêter son choix sur une définition du revenu qui soit relativement simple. S'il est vrai que les quatre provinces en cause fondent l'octroi de leurs prestations sur le revenu imposable, il n'en reste pas moins que les prestations accordées sont relativement peu élevées. Pour des montants plus élevés, il ne serait peut-être pas approprié d'opérer sur cette base, et il faudrait en arriver à un choix difficile entre la simplicité et l'équité.

### (3) Fréquence de l'évaluation

La fréquence de l'évaluation et, par conséquent, la possibilité d'opérer des rajustements, auront généralement plus d'importance dans le cas d'un crédit fondé sur le revenu que dans celui d'un crédit remboursable simple. Comme on l'a vu au cours de la discussion sur les crédits remboursables, le régime fiscal est fondé sur une formule d'évaluation et de rajustement annuels. Par conséquent, tout programme de transfert fondé sur le revenu qui vise à satisfaire aux besoins immédiats (par exemple, les régimes provinciaux d'assistance sociale et le régime d'allocations aux anciens combattants) ne présentent peut-être pas les caractéristiques appropriées à leur intégration. On a distingué deux principaux types de rajustements: l'évaluation annuelle et l'évaluation en cours d'année.

Evaluation annuelle: Le revenu et toutes les autres exigences seraient évalués à la fin de l'année en même temps que les déclarations d'impôt. Les prestations seraient versées globalement par chèque exactement de la même façon que les remboursements actuels des paiements d'impôts en trop, ou par versements échelonnés sur un certain nombre de mois.

Evaluation en cours d'année: Le revenu et, peut-être aussi les autres facteurs considérés dans l'établissement de la prestation pourraient être évalués sur une base mensuelle ou trimestrielle régulière. Un rajustement des versements en fonction du revenu en cours d'année pourrait être effectué en fin d'année. Par rapport à l'évaluation annuelle, l'évaluation en cours d'année compliquerait sensiblement les modalités d'administration. Le système de retenues à la source a adopté comme unité déclarante "le particulier avec les personnes à charge" alors que bon nombre de crédits fondés sur le revenu devraient plutôt être fondés sur le revenu de la famille. Par conséquent, les revenus de tous les membres de la famille ne pourraient pas être évalués, au cours de l'année où les prestations ont été versées, par le système de retenues à la source. On risquerait donc, ainsi, d'aboutir à des paiements en trop. Il y a peut-être certaines mesures qui permettraient d'atténuer ces problèmes; mais c'est seulement à la longue -- si jamais on y parvient -- qu'on pourra élaborer une formule d'évaluation plus fréquente qu'une fois l'an qui soit administrable par le truchement du système de retenues à la source. En revanche, il serait possible de procéder à une évaluation plus fréquente par l'intermédiaire, soit de nouveaux bureaux régionaux du gouvernement, soit de ceux qui sont déjà en place. Toutefois, cette méthode ne constituerait pas une véritable administration de programmes par le truchement du régime fiscal.

#### (4) Le barème des prestations et le cumul

Le "taux de réduction" représente une autre source de conflit. Ce taux ou barème sert à établir le montant du crédit définitif ou net par rapport au crédit brut et au revenu total soumis à l'examen. Le barème le plus simple comporterait un "point de passage" et un "taux de réduction". Le point de passage est un niveau déterminé de revenu au-dessous duquel les prestations ne seraient pas soumises à l'examen du revenu. Le taux de réduction est le taux auquel le crédit brut est réduit lorsque le revenu dépasse le point de passage. Par exemple, si le point de passage était de \$4,000, tout requérant ayant un revenu inférieur à ce chiffre recevrait le plein montant du crédit brut ou crédit de base. D'autre part, si le taux de réduction était de 10 p. cent, le crédit de base serait réduit de 10 p. cent du montant du revenu du requérant en sus de \$4,000, jusqu'à réduction du crédit à zéro. Le niveau du revenu auquel le crédit est réduit à zéro s'appelle le "niveau critique du revenu".

Le débat concernant la structure du taux de réduction débouche sur l'importante question de la possibilité du cumul. Ce dernier terme désigne la situation de la personne qui participe à plus d'un programme à un moment quelconque et découvre que chaque dollar additionnel de revenu gagné est réduit par chaque programme auquel il participe. L'effet combiné des taux d'impôt positif sur le revenu et de l'examen du revenu en fonction d'un ou de plusieurs programmes de crédits d'impôt peut donner des taux de réduction combinés très élevés. Or, les taux de réduction élevés minent les incitations à accroître le revenu.

Lorsque les prestations accordées en vertu d'un programme sont relativement peu élevées (par exemple, les prestations accordées en vertu des divers programmes provinciaux de crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu), il est possible d'adopter un taux de réduction peu élevé. L'effet des prestations ne se fera pas sentir à un niveau très élevé de l'échelle des revenus et n'entraînera pas de sérieux problèmes de cumul.

Toutefois, un programme plus généreux exigerait un taux de réduction plus élevé de façon à ne pas accorder de prestations aux familles relativement à l'aise. Ajouté au taux d'impôt positif, ce taux élevé de réduction agirait comme une mesure de désincitation. Supposons, par exemple, qu'un certain crédit fondé sur le revenu soit réduit de 35 p. cent dans la tranche de revenu de \$5,000 à \$10,000. Le taux d'imposition fédéral et provincial dans cette tranche pourrait s'établir à 25 p. cent, ce qui donnerait un taux marginal total de 60 p. cent, taux plus élevé que celui qui s'applique à la fois au revenu des familles plus pauvres et à celui des familles plus riches des tranches voisines. On pourrait améliorer la situation en s'assurant que les crédits fondés sur le revenu soient reliés plus étroitement au barème de taux d'impôt positif; on s'orienterait ainsi davantage vers un "système d'impôt négatif". Une telle décision implique toutefois d'importantes modifications au régime fiscal actuel. De plus, compte tenu que les programmes provinciaux et municipaux d'assistance sociale offrent des prestations fondées sur le revenu, on pourrait, en ajoutant à celles-ci un crédit d'impôt fondé sur le revenu, obtenir des taux d'imposition combinés très élevés.

En résumé, si l'on veut verser des prestations fondées sur le revenu au moyen de crédits d'impôt remboursables, il faut choisir entre la poursuite de certains objectifs du système des prestations et les effets de leur mise en place du point de vue de la complexité administrative et du fardeau imposé au contribuable. Les exemples suivants illustrent la nature de ces choix dans le cas d'un crédit d'impôt remboursable simple fondé sur le revenu, d'un crédit d'impôt à titre de supplément de revenu, et d'un crédit d'impôt au titre du chauffage résidentiel.

#### Crédit simple fondé sur le revenu

Il est possible d'adopter un crédit d'impôt remboursable simple fondé sur le revenu, qui accorderait des prestations aux groupes à faible revenu. La simplicité des éléments de conception, d'évaluation et de prestation du crédit minimiserait les complications supplémentaires de déclaration pour les contribuables, et d'administration pour les administrateurs fiscaux. La mise au point d'un tel crédit exigerait des décisions au sujet de chacun des éléments de base signalés dans les caractéristiques générales, soit les critères d'admissibilité, l'unité déclarante, l'unité bénéficiaire, la définition du revenu, la structure de l'avantage, la fréquence d'évaluation, et la fréquence et le mode de paiement.

Critères d'admissibilité: Les critères généraux d'admissibilité d'un crédit simple seraient établis à partir de renseignements figurant déjà dans la formule de déclaration d'impôt ou facilement vérifiables. Par exemple, l'âge du déclarant et sa province de résidence à la fin de l'année, ainsi que l'âge et le nombre des enfants à charge, sont des critères possibles qui figurent habituellement dans les déclarations d'impôt. Il serait possible d'adopter comme critère particulier un élément qui figure déjà dans la déclaration ou qui est facilement vérifiable.

Unité déclarante: L'unité déclarante en vertu du régime fiscal est essentiellement le particulier, et toute décision en vue d'adopter une unité déclarante différente pour un crédit d'impôt compliquerait les choses tant pour le contribuable que pour l'administration. Il est toutefois

relativement facile de désigner un déclarant par famille (par exemple, le conjoint dont le revenu est le plus élevé), étant donné que les déclarations des conjoints peuvent, dans la majorité des cas, être recoupées au moyen des noms et des numéros d'assurance sociale de ceux-ci, actuellement exigés sur toutes les déclarations.

Unité bénéficiaire: L'unité bénéficiaire devrait être un particulier, étant donné que les remboursements d'impôt ou les impôts exigibles sont calculés pour chaque particulier.

La définition du revenu: Le régime de crédit simple adopterait une définition du revenu déjà établie dans la déclaration d'impôt, par exemple, celle de revenu total, de revenu net ou de revenu imposable. On pourrait apporter certains changements sans trop compliquer les choses (par exemple, le supplément de revenu garanti est établi à partir du revenu net, auquel on ajoute le montant de la pension de vieillesse), mais il importe de restreindre au minimum le nombre de ces changements.

Structure des prestations: Le crédit remboursable fondé sur le revenu comporte deux volets. Premièrement, on établit le montant brut auquel une personne a droit. L'octroi d'un crédit simple nécessiterait des calculs fondés sur des renseignements déjà contenus dans la déclaration d'impôt ou facilement vérifiables, par exemple, le nombre de membres de la famille, le nombre d'enfants ou l'âge des membres de la famille. Deuxièmement, on fait l'examen du revenu c'est-à-dire que l'on établit le taux de réduction fondé sur le revenu. Un crédit simple fondé sur le revenu devrait comporter un taux de réduction relativement peu élevé, afin d'éviter les effets indésirables du cumul des taux de réduction et de taxation. Par exemple, les régimes provinciaux de crédit fondés sur le revenu ont établi des taux de 1 ou 2 p. cent du revenu imposable pour réduire le montant brut admissible. Cependant, l'utilisation d'un taux de réduction peu élevé a, entre autres, pour effet d'admettre des personnes à revenu relativement élevé aux prestations des programmes qui offrent un montant brut significatif.

Fréquence d'évaluation: Un crédit simple fondé sur le revenu comporterait la même période d'évaluation que le régime fiscal, soit l'évaluation annuelle fondée sur la déclaration d'impôt de fin d'année.

Fréquence et mode de paiement: La méthode idéale consisterait à ajouter le montant du bénéfice accordé en vertu du crédit remboursable au montant du chèque de remboursement d'impôt, ou encore à affecter ce montant à la réduction des impôts autrement exigibles au moment de la production de la déclaration.

#### Crédit d'impôt pour suppléer au revenu

La proposition fédérale de 1976 aux gouvernements provinciaux concernant le supplément de revenu exposait une forme de paiement de transfert particulier fondé sur le revenu, visant principalement le "travailleur à faible revenu" et versé éventuellement par les administrations provinciales. Les prestations devaient être:

- (i) fondées sur la taille de la famille, sa composition et le niveau de revenu;

- (ii) structurées de façon à éviter le cumul défavorable avec d'autres programmes; et
- (iii) accessibles uniquement après qu'on aurait fourni la preuve de rattachement à la population active, mesurée par une évaluation de la disponibilité pour le travail.

En outre, le gouvernement fédéral encourageait les provinces à faire l'évaluation et les versements assez fréquemment. L'intégration de cette proposition exigeait certains compromis entre les caractéristiques théoriques décrites ci-dessus et les modalités administratives du régime fiscal.

Fréquence de l'évaluation et des versements: Le régime fiscal actuel, qui prévoit essentiellement la cotisation annuelle, ne permet pas pour l'instant de faire un rajustement en fonction des fluctuations de revenu qui surviennent au cours de l'année. Ce rajustement exigerait des modifications importantes au régime fiscal et c'est pourquoi il ne doit être envisagé que comme une possibilité à long terme. Toutefois, il est nettement possible de faire l'évaluation annuelle et le versement de fin d'année à titre de partie du remboursement d'impôt, comme cela se fait pour les divers crédits provinciaux remboursables fondés sur le revenu. On pourrait aussi faire une évaluation annuelle et des versements mensuels au cours de l'année suivante, comme pour le supplément de revenu garanti.

Prestations établies en fonction de la famille et examen du revenu: Puisque le supplément est destiné à aider les familles à faible revenu, il serait inapproprié d'adopter une unité déclarante qui n'englobe pas au moins les deux conjoints. En outre, la nature du supplément établi en fonction de la famille implique que la structure du bénéficiaire devrait varier suivant la taille de la famille. Etant donné la combinaison de ces facteurs, il faudrait établir une certaine forme d'annexe pour la déclaration du revenu de la famille. Comme on l'a vu sous le titre "caractéristiques générales", toute formule d'unité déclarante "conjointe" ou "familiale" entraîne des modifications majeures du régime fiscal sur les plans conceptuel et administratif.

Structure des prestations et cumul: Dans le cas d'un crédit fondé sur le revenu, les objectifs particuliers du supplément ont, sur la structure des prestations, des incidences directes qui dépassent largement les questions d'ordre général décrites ci-dessus. Par exemple, la proposition du mois de juin 1976 relative au supplément de revenu visait à éviter le risque de la "désincitation au travail" dans l'ensemble du régime de sécurité du revenu. A cette fin, il faut veiller à ce que les revenus disponibles ne fléchissent jamais à mesure que les gains s'accroissent. Par conséquent, on s'est préoccupé en particulier d'établir une structure des prestations telle que l'effet combiné de l'aide sociale et du supplément assure toujours un accroissement du revenu disponible à mesure que les familles gagnent davantage.

Dans le cadre d'un crédit d'impôt de supplément de revenu à la fin de l'année, on pourrait notamment atteindre ce résultat en abaissant suffisamment (par exemple, à 1 p. cent), le taux auquel les prestations de supplément sont réduites à mesure que le revenu s'accroît (c'est-à-dire le taux de réduction), de

sorte qu'il y ait peu de risque de désincitation au travail. Avec ce type de crédit, on peut établir le niveau des prestations et les barèmes de réduction de manière à adapter les coûts globaux du programme à presque toutes les contraintes budgétaires. Ces choix peuvent influencer sensiblement sur la répartition des prestations entre les catégories de revenu. Pour des niveaux de prestation donnés, plus le taux de réduction est bas, plus les niveaux auxquels les prestations cessent sont élevés; plus le taux de réduction est élevé, plus les niveaux auxquels les prestations cessent sont bas.

Certes, le recours à un faible taux de réduction élimine les préoccupations sérieuses au sujet de la "désincitation au travail"; toutefois, un faible taux de réduction signifie que le niveau des prestations ne peut être très élevé sans entraîner des paiements aux familles à revenu relativement élevé. On pourrait adopter une autre méthode consistant à fixer un taux de réduction légèrement plus élevé et à établir le revenu à partir duquel on réduit les prestations (le point de passage) à un niveau assez élevé pour éviter le risque de "désincitation au travail".

L'éventail de choix relativement à la structure des prestations permettrait d'utiliser le crédit d'impôt de supplément de revenu pour poursuivre divers objectifs de nature sociale et économique. Par exemple, si l'on voulait accorder la priorité à l'accroissement des incitants financiers au travail pour ceux dont les gains actuels sont très faibles, on pourrait établir le crédit d'impôt de façon à faire dépendre leur droit éventuel aux prestations de l'effort fourni pour travailler, tel que reflété par le revenu gagné. D'après cette méthode, ceux dont les gains annuels se trouvent au-dessous d'un certain seuil n'auraient pas droit aux prestations. Au-dessus de ce "seuil de gains", le droit éventuel aux prestations augmenterait en proportion directe des gains, jusqu'à ce que le droit éventuel maximal soit atteint, à un niveau de gains correspondant à peu près à un emploi à plein temps au salaire minimum (c'est-à-dire, de \$5,000 à \$6,000). Une fois le droit aux prestations établi sur la base des gains, le revenu total (gagné et non gagné) serait, naturellement, pris en ligne de compte pour déterminer le niveau des prestations effectivement dues. C'est la méthode utilisée pour le crédit d'impôt qu'on verse, aux Etats-Unis, au travailleur à faible revenu (Earned Income Tax Credit).

Si l'on voulait accorder la priorité aux familles avec enfants et disposant d'un faible revenu, le droit éventuel aux prestations pourrait ne dépendre que du nombre d'enfants. Comme dans le cas de la méthode exposée dans le paragraphe précédent, on prendrait naturellement en ligne de compte le revenu familial total pour déterminer le niveau des prestations à verser. Cependant, contrairement à la méthode ci-dessus, la présente méthode permettrait d'accorder des prestations aux familles avec enfants et à faible revenu, même si les parents n'avaient pas de revenu gagné, ou un revenu gagné faible; c'est-à-dire que le droit aux prestations ne dépendrait pas des gains.

Les méthodes exposées ci-dessus et qui visent à mettre l'accent sur divers objectifs poursuivis par le gouvernement dans l'établissement d'un crédit d'impôt de supplément de revenu ne sont pas les seules méthodes possibles, et elles ne s'excluent pas non plus mutuellement. Par exemple, il serait

possible d'adopter une combinaison des méthodes mentionnées ci-dessus: le droit éventuel d'une famille aux prestations, en ce qui concerne les adultes qui la composent, pourrait dépendre de l'effort fourni pour travailler, tandis que le droit aux prestations, en ce qui concerne les enfants de cette famille, pourrait ne dépendre que du nombre d'enfants.

Tout comme pour la méthode précédente, on pourrait adapter à pratiquement toutes les contraintes budgétaires les coûts globaux de ce type de crédit d'impôt de supplément de revenu. De même, avec cette méthode, l'on disposerait de beaucoup de flexibilité pour déterminer quels groupes de revenus seraient éligibles à recevoir des prestations. Il faut reconnaître toutefois que ce type de crédit d'impôt serait plus complexe que le crédit d'impôt simple fondé sur le revenu, qui est décrit dans la section précédente.

### Crédit d'impôt pour chauffage résidentiel

L'exemple ci-après de l'utilisation possible d'un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu implique la transformation fondamentale d'un programme existant. Il illustre également comment on peut utiliser un crédit d'impôt remboursable comme complément à d'autres politiques, notamment la politique énergétique. Bien que l'exemple traite précisément du concept d'un crédit d'impôt pour chauffage résidentiel, les conclusions seront généralement applicables à d'autres subventions destinées aux producteurs ou aux consommateurs. On a soulevé récemment la question de l'opportunité de subventions pour les consommateurs, dans le contexte de la hausse rapide des prix, bien que dans le passé de telles subventions aient été consenties pour des biens essentiels, même durant les périodes de stabilité des prix.

Pour protéger les consommateurs contre les augmentations de prix, on peut mettre en oeuvre un programme de subventions pour que les prix restent bas, comme on le fait actuellement pour les prix du pétrole. Ce programme a pour lui l'avantage de la simplicité administrative puisque le gouvernement n'a à traiter qu'avec quelques raffineurs, au lieu d'avoir affaire à une multitude de consommateurs. Il limite l'octroi des bénéfices aux seuls consommateurs et les aide en proportion de leur consommation. Cependant, bon nombre de personnes qui seraient en mesure de se passer de subvention en profitent et souvent pour des objets de consommation qui ne sont généralement pas considérés comme des besoins essentiels. L'aide du gouvernement est ainsi émietlée, au lieu d'être concentrée là où elle est le plus nécessaire.

On conçoit que l'on pourrait plutôt utiliser un outil plus souple qui permettrait d'orienter l'aide de façon plus précise, par exemple, un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu. On trouvera ci-après, sous les rubriques établies pour définir tout crédit remboursable, les caractéristiques possibles d'un tel crédit d'impôt.

Critères d'admissibilité: Quiconque achète un produit à base de pétrole (essence, mazout pour chauffage résidentiel, matières plastiques, etc.) pourrait être admissible à un crédit d'impôt pour consommation de pétrole. Toutefois, il est juste de penser que le gouvernement ne veut amoindrir l'effet des coûts majorés du pétrole que dans le cas des besoins essentiels. Dans ce contexte, le besoin le plus pressant au Canada est probablement le chauffage résidentiel. Il semblerait d'autre part logique

d'élargir la notion de crédit pour consommation de pétrole et d'en faire un "crédit pour chauffage résidentiel" qui serait accessible à tous les ménages du Canada.

L'unité déclarante: Etant donné que les coûts du chauffage ne sont pas reliés aux particuliers autant qu'aux résidences, il est juste de définir l'unité déclarante comme étant tous les résidents de chaque logement, habituellement la famille économique. Les complications afférentes à l'utilisation d'une telle unité déclarante plutôt qu'une autre qui correspondrait davantage au régime fiscal (par exemple, le particulier, la personne qui a le revenu de travail le plus élevé, etc.) devraient être évaluées par rapport à la probabilité d'un paiement inapproprié.

L'unité bénéficiaire: L'unité bénéficiaire fait habituellement partie de l'unité déclarante et aucun problème particulier n'est prévu dans le choix d'une unité appropriée.

Fréquence de l'évaluation et des versements: Les montants relativement minimes en cause et la courbe réelle des dépenses imputées à l'énergie (concentrées durant les mois d'hiver) portent à déconseiller le versement mensuel des prestations. Le versement annuel, comme le prouvent les divers régimes provinciaux de crédit d'impôt, ne poserait aucune difficulté majeure. Le versement par voie fiscale exigerait que l'on incite les personnes non déclarantes à remplir une déclaration d'impôt afin de tirer avantage du crédit, ce qui ne présente pas de grandes difficultés.

Structure des prestations: La première chose à déterminer en ce qui a trait à la structure d'un crédit d'impôt pour chauffage résidentiel est la mesure dans laquelle les prestations doivent être reliées à la consommation. On pourrait prévoir un crédit qui soit un pourcentage fixe des dépenses réelles pour chauffage résidentiel. Ce rapport direct refléterait la charge réelle résultant de la majoration des prix; toutefois, il poserait des problèmes. Par exemple, il ne permet pas de distinguer les besoins énergétiques "raisonnables" de la consommation "abusive"; il mène à une subvention des deux et conduit généralement à la surconsommation. Etant donné que le montant réel de l'aide peut être relativement réduit, le degré de raffinement et de précision qu'offrirait un rapport direct entre la prestation et la consommation ne justifierait peut-être pas les formalités administratives considérables qu'il exigerait.

Une deuxième solution de rechange consisterait à fonder l'aide sur une certaine norme, mettons la consommation moyenne. Supposons, par exemple, qu'un ménage typique de quatre personnes a une facture de chauffage de \$400 par année et que la majoration du prix du pétrole brut la porte à \$480; on pourrait alors établir la subvention moyenne à \$80, si l'on avait l'intention de compenser entièrement le ménage moyen pour la majoration des prix. On pourrait naturellement établir l'aide à un niveau inférieur si l'on devait tenir compte des contraintes budgétaires. On pourrait convertir le montant de \$80 pour une famille de quatre personnes en un montant de \$20 par habitant pour d'autres familles de taille différente ou, si l'on conçoit que les coûts du chauffage par tête diminuent à mesure que la taille de la famille s'accroît, en un montant de \$40, par exemple, pour la première personne du ménage, de \$20 pour la deuxième et de \$10 pour chaque personne en sus. Une

telle structure est évidemment plus simple à administrer que celle qui serait reliée directement à la consommation réelle, et elle ne produit pas de désincitation à l'économie de l'énergie, étant donné que la diminution de la consommation ne réduirait pas la subvention.

Enfin, troisième solution de rechange, on pourrait envisager un croisement des deux premières. La première solution de rechange a l'inconvénient de ne pas favoriser réellement l'économie de l'énergie, ce qui est un objectif de première importance lorsque l'on majore le prix du pétrole. L'inconvénient de la deuxième solution de rechange vient du fait que le crédit n'étant pas directement lié à la consommation du pétrole ou de l'énergie, on pourrait se demander pourquoi on l'appelle crédit relatif à l'énergie. En adoptant une troisième solution de rechange, on lierait donc le crédit à la consommation réelle jusqu'à concurrence d'un certain maximum seulement. Si une famille typique consomme 1,000 gallons de pétrole par année, on pourrait établir ce maximum à 350 gallons. Par exemple, le crédit pour la consommation de base pourrait permettre à une famille d'acheter effectivement ses 350 premiers gallons avec des "dollars de soixante-quinze cents", alors qu'elle devrait payer toute sa consommation ultérieure avec des dollars de pleine valeur.

Examen du revenu: Un crédit pour chauffage résidentiel n'a pas besoin d'être fondé sur le revenu. La répartition des prestations entre les ménages serait encore différente de la situation courante si l'on accorde un crédit pour chauffage résidentiel, puisque l'aide ne serait plus proportionnelle à la consommation. Toutefois, les contraintes budgétaires et l'incidence régressive de la majoration des prix indiquent que la concentration de la subvention sur les groupes à revenu modique, au moyen de l'examen du revenu, pourrait constituer une amélioration par rapport au programme actuel de compensation à l'importation du pétrole. Un niveau de prestation relativement bas permettrait d'utiliser un taux de réduction minime. Par exemple, dans le cas d'une prestation maximale de \$80 combinée avec une exemption de \$5,000 et un taux de réduction de 2 p. cent, le crédit serait réduit à zéro lorsque le revenu atteindrait \$9,000. Ce taux très bas ne poserait aucun problème de cumul.

Les observations qui précèdent laissent entendre qu'un crédit relatif à l'énergie, fondé sur des notions déjà utilisées pour le régime fiscal, serait techniquement réalisable et pourrait être versé par voie fiscale à la fin de l'année. Le but de la présente analyse n'est naturellement pas de déterminer s'il est souhaitable de laisser grimper le prix du pétrole et de compenser en conséquence le travailleur à faible revenu; cette décision doit reposer sur une évaluation des incidences économiques et énergétiques d'une telle décision.

## 5. Régime de prestations de vieillesse

Le régime de prestations de vieillesse peut se définir comme un régime de sécurité du revenu constitué de quatre niveaux distincts:

- (i) une garantie de revenu prenant la forme d'une subvention imposable, la sécurité de la vieillesse, d'une valeur de \$1,841 en 1978;
- (ii) un supplément fondé sur le revenu, soit le supplément de revenu garanti et l'allocation au titre de conjoint, comportant une prestation maximale de \$1,291 pour un célibataire et de \$1,147 pour chaque particulier marié (donc, \$2,293 par couple) en 1978;
- (iii) un régime public de pensions, soit le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, en vertu duquel la pension de retraite annuelle moyenne en 1977 était de \$1,027; et
- (iv) un ensemble de réductions fiscales comprenant:
  - . une exemption en raison d'âge (\$1,520 en 1978);
  - . une déduction au titre du revenu de retraite (jusqu'à un maximum de \$1,000 en 1978); et
  - . une déduction au titre du revenu provenant de dividendes et d'intérêt (jusqu'à un maximum de \$1,000 en 1978).

La structure étagée du régime de prestations de vieillesse ressemble à celle des prestations pour enfants. Les prestations de sécurité de la vieillesse sont des subventions imposables comparables aux allocations familiales. Les prestations de supplément de revenu garanti et d'allocation au titre de conjoint constituent un transfert fondé sur le revenu ressemblant au supplément de revenu. L'exemption en raison d'âge est la contrepartie des exemptions à l'égard des enfants. En outre, le régime actuel de prestations de vieillesse a certaines caractéristiques structurelles qui correspondent à celles du régime de l'impôt sur le revenu. Le régime de supplément de revenu garanti et d'allocation au titre de conjoint, par exemple, utilise la définition de revenu net, moins les paiements de sécurité de la vieillesse, pour fonder la prestation sur le revenu. Il est donc déjà étroitement intégré au régime fiscal, du point de vue structurel.

Toutefois, l'intégration conceptuelle de la structure des bénéficiaires entraîne certains problèmes. Si, par exemple, la prestation de la sécurité de la vieillesse (\$1,841) et l'exemption en raison d'âge (\$1,520) devraient être converties en un crédit unique remboursable, il s'ensuivrait peut-être une certaine redistribution inappropriée, comme on l'explique ci-dessous.

Le tableau 3 illustre, selon différents taux d'impôt marginaux, la prestation totale découlant du régime de sécurité de la vieillesse et de l'exemption en raison d'âge. La prestation totale diminue à mesure que le revenu et le taux d'impôt marginal s'accroissent. Le tableau 3 montre également que le

régime actuel offre l'équivalent d'un crédit d'impôt remboursable de \$1,520, plus une subvention imposable de \$321. (On remarquera que cela diffère du régime actuel de prestations pour enfant qui équivaut à un crédit d'impôt remboursable, plus une exemption d'impôt).

TABLEAU 3

REGIME DE BASE - PRESTATIONS DE VIEILLESSE

1978

Prestations	Taux d'impôt marginal		
	0%	10%	50%
(dollars)			
<u>Systeme réel</u>			
Prestations de sécurité de la vieillesse	1,841	1,841	1,841
Moins impôt	-0	-184	-920
Valeur de l'exemption de \$1,520	0	152	760
Prestations totales	1,841	1,809	1,681
<u>Régime équivalent</u>			
Crédit d'impôt remboursable <sup>(1)</sup>	1,520	1,520	1,520
Subvention imposable de \$321	321	321	321
Moins impôt	0	-32	-160
Prestations totales	1,841	1,809	1,681

(1) Le crédit d'impôt remboursable ne serait pas imposable.

Il serait manifestement réalisable de s'acheminer vers le régime équivalent d'un crédit d'impôt remboursable et d'une subvention imposable sans modifier le revenu de qui que ce soit. Toutefois, en faisant un pas de plus et en intégrant la subvention imposable au crédit d'impôt remboursable (qui ne serait pas imposable) on avantagerait évidemment les particuliers dont le revenu se situe dans les tranches les plus élevées d'impôt sur le revenu, aux dépens de ceux qui se situent dans les tranches inférieures, car la valeur moyenne de la subvention imposable, après impôt, serait sûrement un peu inférieure à \$321. Si l'on convertit cela en un crédit remboursable non imposable de valeur égale pour toutes les personnes de plus de 65 ans et qu'on l'ajoute au crédit d'impôt remboursable de \$1,520, le bénéfice total pour une personne ayant un taux d'impôt marginal nul serait inférieur à \$2,162, tandis que pour celle ayant un taux d'impôt marginal de 50 p. cent

il serait supérieur à \$2,002. Cela signifie que les personnes qui n'ont pas ou presque pas d'impôt à payer recevraient moins que ce qu'elles reçoivent actuellement, et que celles dont les taux d'impôt marginaux sont élevés recevraient plus qu'elles ne reçoivent actuellement. Ce résultat anormal découle du fait que la prestation de sécurité de la vieillesse excède la valeur de l'exemption en raison d'âge.

Une autre manière de réaliser l'intégration structurelle consisterait à remplacer les prestations du supplément de revenu garanti et de l'allocation au titre de conjoint par un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu. Etant donné que ces prestations sont déjà fondées sur le revenu d'après la définition du revenu net aux fins de l'impôt sur le revenu, et qu'elles sont ainsi, en fait, déjà étroitement intégrées au régime fiscal, aucune modification importante ne serait requise. De plus, on peut entrevoir l'intégration non seulement des prestations du supplément de revenu garanti et de l'allocation au titre de conjoint, mais également des paiements de sécurité de la vieillesse, ainsi que de l'exemption en raison d'âge.

Sur le plan du versement, l'intégration du régime de sécurité de la vieillesse ou du supplément de revenu garanti et de l'allocation au titre de conjoint au régime fiscal n'offre pas d'avantages importants. Le système actuel de versements par chèque devrait être conservé, étant donné que le versement fréquent (au cours de l'année) des prestations est une nécessité pour les bénéficiaires de ces régimes.

## 6. Autres programmes de transfert

On a examiné un certain nombre d'autres programmes du point de vue de leur adaptabilité à l'intégration au régime d'impôt sur le revenu dans un avenir prochain. Etant donné la nature de ces programmes, décrite brièvement ci-après, il est clair que l'intégration structurelle entraînerait vraisemblablement une restructuration majeure de chaque programme. Le régime fiscal ne recueille pas les renseignements nécessaires au calcul des paiements faits en vertu de ces programmes et, dans de nombreux cas, ces renseignements ne sont même pas reliés au type de renseignements sur lesquels repose le régime fiscal. Toute restructuration des programmes tendant à les rendre plus compatibles avec les notions afférentes au régime fiscal résulterait en une répartition tout à fait différente des bénéfices entre les particuliers. Ces programmes diffèrent également l'un de l'autre, ainsi que du régime fiscal, sur le plan du versement. Dans chaque cas, le système de versements est établi afin de correspondre aux objectifs du programme. Dans la plupart des cas, un système de versement mensuel (ou plus fréquent) efficace est nécessaire, de sorte qu'un crédit d'impôt qui ne serait déterminé qu'à la fin de l'année ne serait pas approprié. Pour ces raisons, il est évident que ces programmes, tels qu'ils existent présentement, ne se prêtent pas facilement à l'intégration au régime d'impôt sur le revenu des particuliers.

Pensions des anciens combattants: Ces pensions sont versées aux anciens combattants, ou à leurs survivants, d'après les blessures attribuables au service militaire ou aggravées par celui-ci. Le montant est fondé sur le degré d'incapacité et la taille de la famille. La plupart des pensions sont permanentes et le montant une fois déterminé ne varie pas, sauf s'il y a changement dans la taille de la famille. Les pensions, versées mensuellement, ne sont pas fondées sur le revenu. Elles ne sont pas imposables et sont indexées. La principale charge administrative semble se situer au moment de la détermination de la pension initiale. Il y a environ 140,000 bénéficiaires de ces pensions; toutefois, leur nombre diminue. Le coût budgétaire actuel est d'environ \$400 millions par année.

Allocations aux anciens combattants: Ces allocations sont versées aux anciens combattants plus âgés, à leurs veuves et aux orphelins, ainsi qu'aux anciens combattants plus jeunes qu'on estime être inaptes au travail. Elles sont assujetties à un ensemble d'exigences relatives à la résidence. Il est possible de se prévaloir d'un ensemble passablement complexe d'exemptions admissibles pour les autres revenus, après quoi les allocations sont réduites d'un dollar pour chaque dollar de revenu. La définition du revenu utilisée n'est pas la même que celle qui est donnée dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Les allocations ne sont pas imposables; elles sont indexées et versées toutes les deux semaines. Pour les réclamants qui n'ont pas atteint un seuil d'âge (60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes), on exige un examen médical afin de déterminer l'aptitude au travail. Le bénéficiaire doit faire une déclaration mensuelle du revenu, mais une grande part est laissée au jugement dans la gestion des allocations. Le coût total du programme est d'environ \$200 millions. Il y a près de 90,000 bénéficiaires dont 86 p. cent dépassent le seuil d'âge. Le nombre des bénéficiaires va en augmentant.

Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada: Ce programme prévoit la fourniture de cours à des stagiaires et la prestation d'allocations. Habituellement dispensés dans des établissements d'enseignement, les cours aux stagiaires sont parfois donnés en milieu industriel. Les cours ont ordinairement une durée relativement brève (de 3 jours à 3 mois). Pour de nombreux cours, le chômage ou l'emploi intermittent est une condition d'admissibilité. Les allocations dépendent du revenu de l'emploi antérieur, de la taille de la famille, et de l'assiduité journalière aux cours. Il est permis d'occuper un emploi à temps partiel d'au plus 24 heures par semaine. Le stagiaire doit avoir terminé ses études depuis au moins un an et avoir dépassé l'âge scolaire obligatoire d'au moins un an. Il incombe aux Centres de main-d'oeuvre du Canada de justifier l'admissibilité des intéressés, de surveiller l'assiduité aux cours, et de verser les allocations. Le ministère des Approvisionnement et Services effectue le calcul des allocations autorisées, produit les feuilles d'impôt sur le revenu pour les personnes en cause, afin qu'elles les joignent à leur déclaration d'impôt sur le revenu de fin d'année (puisque les allocations sont imposables), et fournit les renseignements relatifs à la gestion pour le compte des Centres de main-d'oeuvre. Les allocations totalisent environ \$200 millions, tandis que les paiements faits aux provinces en 1976-1977 pour l'utilisation des établissements d'enseignement se chiffrent à environ \$282 millions.

Programme de formation industrielle de la main-d'oeuvre du Canada: Ce programme prévoit essentiellement la formation sur le lieu. Les conditions d'admissibilité sont les mêmes que celles du programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, sauf que les "fonctionnaires" (terme entendu au sens large) sont exclus. Le bénéficiaire reçoit un salaire normal pendant sa formation. Des subventions en bloc jusqu'à concurrence de \$200,000 sont versées aux employeurs ou aux associations (syndicats) d'employés afin de couvrir les coûts de la formation. Dans certains cas, on rembourse également une partie des salaires. On estime le coût de ce programme pour 1976-1977 à \$64 millions.

Programme d'aide à l'accession à la propriété: Ce programme vient en aide aux familles qui, pour la première fois, désirent faire l'acquisition d'une nouvelle maison à prix modéré. Les contributions consistent en prêts à réduction d'intérêt et, s'il y a lieu, en subventions. La plupart des contributions sont consenties aux familles dont le revenu se situe dans l'échelle des revenus modiques à moyens supérieurs. Les contributions sont versées mensuellement. C'est le seul programme fédéral d'aide à l'habitation dont les contributions soient versées directement aux familles, mais ces contributions constituent une part très minime du budget fédéral à l'habitation.

Programme de stabilisation des prix agricoles: Ce programme vise à stabiliser les revenus agricoles en soutenant les prix de denrées agricoles désignées. Le programme fonctionne selon l'année civile. Des versements sont faits aux producteurs qui sont tantôt des particuliers (agriculteurs), tantôt des sociétés de personnes, ou encore des entreprises constituées en corporation. Le montant des prestations versées à un producteur dépend tant de ses ventes personnelles que de l'ensemble du marché d'une année donnée pour chaque denrée. Au cours des cinq dernières années, les versements ont fluctué considérablement.

## 7. Considérations à plus long terme

Jusqu'à présent, l'analyse a été centrée sur les programmes susceptibles d'être intégrés au régime d'impôt sur le revenu des particuliers au cours des prochaines années. Toutefois, la décision d'instaurer un crédit d'impôt remboursable dans un proche avenir pourrait bien dépendre de la stratégie à plus long terme dans laquelle s'inscrit cette opération. L'étude de l'intégration au régime fiscal dans une perspective plus lointaine reposera forcément sur la conception qu'on se fait de la forme ultime que prendra le régime des paiements de transfert d'impôts. Certes, il est possible d'imaginer tout un éventail de conceptions, mais quelle que soit celle qu'on choisisse, elle aura comme base deux caractéristiques: le genre de programmes susceptibles d'être intégrés au régime fiscal et le mode de versement que l'on veut adopter en fin de compte.

En ce qui concerne les genres de programmes susceptibles d'être intégrés à plus long terme, il pourrait être utile d'en examiner cinq: les transferts en espèces, les transferts en nature, les programmes de répartition des ressources en main-d'oeuvre et en capital dans l'économie, les programmes d'assurance sociale et les interventions futures. Ce classement a pour objet de mettre en lumière les décisions fondamentales à prendre si l'on veut que ces genres de programmes puissent être retenus pour l'intégration au régime fiscal.

Programmes de transferts en espèces: Dans la mesure où le niveau des paiements est principalement déterminé par des caractéristiques du revenu ou d'ordre démographique, ces programmes représentent les mesures qui se rapprochent le plus du régime actuel de l'impôt sur le revenu. En conséquence, ce sont les plus susceptibles d'être retenus pour l'intégration. Par contre, leur similarité fondamentale avec le régime fiscal laisse supposer qu'ils ne pourront améliorer que modestement le mode de versements et la réalisation effective des objectifs. Ainsi, avec le "régime de prestations pour enfants", les possibilités les plus prometteuses consisteraient à changer le rôle de redistribution globale de cet éventail de programmes et à préparer le terrain en vue d'interventions ultérieures. L'intégration ne nécessite aucune modification de la nature fondamentale des programmes concernés. Dans le cas de programmes de transferts relatifs aux personnes âgées, il pourrait être utile de procéder à d'autres études. Comme on l'a vu ci-dessus, l'intégration des versements au titre de la sécurité de la vieillesse, si elle est possible au point de vue technique, aboutirait à une redistribution aberrante du revenu.

Transferts en nature: Pour pouvoir intégrer au régime d'impôt sur le revenu des particuliers les programmes de transferts en nature, tels que le logement subventionné, il faudrait prendre une décision fondamentale: déterminer si le transfert devrait se faire en espèces plutôt que sous la forme d'un bien particulier. On pourrait ensuite envisager d'intégrer au régime fiscal l'équivalent en espèces du programme original. Il y a deux façons principales de procéder à la transformation des transferts en nature en transferts en espèces. La première consisterait à conserver le lien

entre le transfert et le bien particulier. Par exemple, une "allocation de logement" pourrait revêtir la forme d'un crédit d'impôt remboursable dont le montant serait relié à certains indicateurs de la consommation effective des services de logement, ainsi qu'au revenu et à l'importance numérique de la famille. La seconde façon de prendre en compte les transferts en nature irait plus loin; elle supprimerait le lien entre le transfert original et le bien particulier en question. Les fonds qui servent actuellement à subventionner des formes particulières de consommation seraient réaffectés à un transfert général d'un pouvoir d'achat équivalent, par exemple, sous forme de crédit remboursable d'impôt sur le revenu variant seulement selon l'importance numérique de la famille et le revenu. Les deux méthodes permettraient d'améliorer l'efficacité administrative, en particulier lorsqu'il existe déjà un mécanisme de crédit remboursable d'impôt sur le revenu.

Programmes de répartition des ressources: La ligne de démarcation entre les programmes qui comportent des transferts en nature et ceux qui s'occupent principalement de la répartition des ressources n'est pas très nette. La principale différence réside dans le fait que les programmes de répartition des ressources n'ont pas pour unique objectif la fourniture d'un bien, à un taux subventionné, à des particuliers ou à des familles. Ainsi, les indemnités relatives à l'importation du pétrole qui amortissent le choc des récentes augmentations du prix de pétrole pour les familles sont également importantes pour les consommateurs industriels et influent sur la compétitivité des exportations canadiennes. Elles ont notamment pour effet, non seulement de redistribuer le revenu, mais aussi d'influencer la répartition des ressources dans l'économie canadienne. Une autre façon de concevoir les problèmes que ces programmes sont appelés à régler consisterait à séparer explicitement les objectifs de redistribution et de répartition en utilisant des mécanismes distincts d'application des politiques. S'il existait déjà un mécanisme de crédit d'impôt remboursable, la transition serait plus facile. Un avantage à s'engager dans cette direction serait que les politiques qui sont actuellement en cours d'élaboration pour résoudre les problèmes de répartition (comme l'adoption du prix américain ou international du pétrole) ne seraient plus entravées par des conséquences négatives au niveau de la distribution du revenu. Si l'on pouvait remédier à ces conséquences par des rajustements correspondants dans un régime de paiements de transferts d'impôts, l'éventail des formules permettant de faire face aux changements dans la structure des prix pourrait alors s'élargir. L'orientation générale, vers la séparation des mécanismes d'application des politiques de répartition des ressources et des politiques de distribution du revenu, aurait aussi comme conséquence probable de permettre de mieux identifier les mesures de redistribution du gouvernement. A l'heure actuelle, ces mesures de redistribution sont imprécises et réparties dans beaucoup de programmes et entre de nombreux ministères, et il est très difficile d'évaluer leur résultat global.

Programmes d'assurance sociale: Les deux principaux programmes d'assurance sociale du gouvernement fédéral sont l'assurance-chômage et le régime de pensions du Canada. Ces programmes financés au moyen de cotisations visent au remplacement du revenu plutôt qu'ils ne représentent des transferts directs fondés sur le revenu. Etant donné que le remplacement du revenu exige des renseignements plus complexes (les antécédents sur le revenu, et

non simplement les renseignements sur le revenu actuel), l'adoption d'un mode de transfert fondé plus explicitement sur le revenu actuel pourrait nécessiter des changements fondamentaux de politique. L'existence d'un mécanisme de crédit d'impôt remboursable déjà en place faciliterait la réalisation de ces changements. Par exemple, le principe de l'assurance-chômage actuelle impute une partie du risque assurable au gouvernement fédéral. Cette partie des prestations d'assurance-chômage, qui représente un mécanisme de politique fiscale important en vue de favoriser la croissance économique, pourrait être établie à part et versée au moyen d'un crédit d'impôt remboursable. Si ce crédit était fondé sur le revenu, il conserverait les caractéristiques d'un instrument de la politique fiscale, et l'assurance-chômage ne servirait plus à remplacer les programmes de bien-être social ou de sécurité du revenu.

Interventions futures: Les quatre catégories générales de programmes que nous venons d'examiner ne concernent que des programmes existants. Une cinquième catégorie de programmes susceptibles d'être intégrés à l'impôt sur le revenu sont les interventions qui pourraient éventuellement prendre la forme de programmes distincts, mais qui seraient améliorés de façon notable s'ils s'appuyaient sur un mécanisme de crédit d'impôt remboursable. Citons comme possibilités les interventions auxquelles pourraient donner lieu les fluctuations de la structure des prix, comme la hausse récente du prix du pétrole. D'une façon générale, la création d'un mécanisme approprié de redistribution pourrait bien permettre de résoudre plus facilement des problèmes encore imprévisibles.

Un problème général qui s'est posé dans le cas des programmes de transferts en nature, de répartition des ressources et d'assurance sociale vient du fait que, pour rejoindre la clientèle visée, les paiements sont établis d'après un ensemble de critères assez complexes. Par contre, dans le contexte de la Loi de l'impôt sur le revenu, les paiements sont fondés sur des critères relativement simples, comme le revenu et la taille de la famille. En conséquence, ces programmes ne se prêtent pas à l'intégration au régime de l'impôt sur le revenu sans modifications conceptuelles notables et, de ce fait, ils ne sont pas les plus susceptibles d'y être intégrés à court terme. Cependant, si l'on jugeait que les modifications théoriques qui s'imposent pour l'intégration à l'impôt sur le revenu pourraient favoriser la réalisation des objectifs fondamentaux de ces programmes, il pourrait bien en résulter également une amélioration sur le plan de l'application. Ces modifications sont faisables et, s'il existait déjà un mécanisme de crédit d'impôt remboursable, elles seraient relativement faciles à mettre en oeuvre.

On peut aussi concevoir l'évolution du régime de paiements de transfert d'impôts sous l'angle de la fréquence des versements et de la fréquence de l'évaluation de l'admissibilité et des droits. Ces éléments sont en outre fonction du délai nécessaire à la mise en oeuvre et des types de programmes qui se prêtent à l'intégration, compte tenu des caractéristiques particulières de l'évaluation et du mode de versement. En général, une évaluation et des versements fréquents augmentent les formalités d'administration, les coûts et les délais de mise en oeuvre. Le versement en fin d'année de prestations évaluées annuellement pourrait être mis en oeuvre assez rapidement si l'on utilisait les déclarations actuelles d'impôt sur le revenu. Le versement

de prestations mensuelles basées sur le revenu et les caractéristiques démographiques de l'année précédente est également réalisable à assez brève échéance. Le principal problème inhérent à ce type de versement rétroactif vient du fait qu'il n'est pas suffisamment sensible aux changements dans l'importance de la famille ou dans sa situation. A court terme, cette possibilité de rajustement ne serait pas nécessaire si l'on intégrait au régime d'impôt sur le revenu, au moyen de crédits d'impôt remboursables, uniquement les programmes relatifs aux enfants et les indemnités relatives à l'importation du pétrole. La raison en est qu'on pourrait s'en remettre à l'assurance-chômage et aux programmes de bien-être social pour tenir compte de changements plus fréquents. C'est seulement à plus long terme que les programmes susceptibles d'intégration pourraient exiger la possibilité d'un rajustement plus fréquent.

## 8. Conclusions

Le présent document de travail s'est penché sur la possibilité d'intégrer les paiements de transfert au régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Certains sont d'avis qu'un tel système pourrait être souhaitable parce qu'il accroîtrait l'efficacité des paiements de transfert, améliorerait l'efficience du versement de ces paiements et permettrait à l'Etat de prendre des décisions sur des questions économiques à caractère structurel indépendamment des décisions sur les questions de répartition du revenu.

Il est clair que le crédit d'impôt remboursable représente la meilleure façon d'intégrer les programmes de transfert au régime fiscal. L'analyse dont le document s'inspire a été effectuée d'après l'étude de cas spécifiques; il convient toutefois de souligner qu'une fois le crédit d'impôt remboursable instauré, il devrait être possible d'élaborer un régime souple en ajoutant d'autres crédits et en en supprimant d'autres, au fil des années, selon les besoins.

Il faut souligner ici que l'intégration des paiements de transfert à l'impôt sur le revenu n'est pas une panacée gratuite et que toute décision dans ce sens exigera des compromis entre les divers objectifs poursuivis par le gouvernement. Le présent document ne présente pas de jugements sur ces questions de compromis; les auteurs s'en sont tenus à l'étude des caractéristiques techniques de l'intégration des paiements de transfert à l'impôt sur le revenu. Ils ne se sont donc pas demandé s'il fallait faire l'intégration du régime de paiements, mais plutôt comment celle-ci pourrait être réalisée.

Pour bien saisir la signification de l'intégration des paiements de transfert au régime fiscal, il faut comprendre clairement les trois éléments en cause. Le premier est l'intégration au niveau conceptuel des paiements de transfert et du régime fiscal, ainsi que le calcul des prestations qui s'ensuivra sur la formule de déclaration d'impôt de fin d'année. Le deuxième est celui du moment et de la fréquence de l'évaluation des prestations. Le troisième se rapporte au versement des prestations au cours de l'année et à la perception des impôts au moyen des retenues à la source et des acomptes. Sur le plan théorique, il est possible d'intégrer au régime fiscal à peu près n'importe quel programme de paiements de transfert. Toutefois, cela peut exiger un choix entre la simplicité administrative du programme intégré à l'impôt et le degré de précision avec lequel on peut déterminer la population visée par le programme des paiements de transfert. Ce choix s'imposera si le programme de transfert existant fournit déjà avec précision les prestations au groupe visé. D'autre part, l'intégration pourra améliorer le degré d'efficacité avec lequel on atteint la population visée, si cette dernière est définie avec plus de précision par suite de l'application de mesures relatives au revenu. Quoi qu'il en soit, le régime actuel des prestations devrait probablement subir des modifications.

La formule de déclaration d'impôt de fin d'année pourrait comprendre une annexe, et les pièces justificatives nécessaires au calcul de la valeur de tout paiement de transfert pourraient être exigées. Toutefois, si l'on a besoin de renseignements qui ne sont pas actuellement recueillis (comme les renseignements sur les antécédents médicaux, la production agricole, les genres de revenu dont le régime fiscal ne tient pas compte, les antécédents professionnels, etc.) et que l'on doit continuer à recueillir ces renseignements afin de calculer les prestations, il faudra élargir le régime fiscal de sorte qu'il permette de tenir compte de ce genre de renseignements, ou alors autoriser Revenu Canada à consulter les dossiers des ministères compétents. A la limite, cela équivaldrait presque à maintenir l'administration actuelle du programme pertinent et à considérer simplement les fonctionnaires intéressés comme faisant partie de Revenu Canada.

Autrement, pour ne pas compliquer indûment le régime fiscal ou pour éviter d'aboutir à une simple intégration de principe, il s'agirait de modifier les dispositions du programme de transfert de façon à ce qu'elles correspondent plus étroitement aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il faudrait alors abandonner les caractéristiques actuelles des paiements et les fonder davantage sur le revenu, en faisant entrer en ligne de compte d'autres caractéristiques, telles que l'importance de la famille, l'âge, l'invalidité, etc. Ainsi, les programmes actuels, fondés sur des renseignements détaillés dont on ne tient pas compte dans le régime fiscal, seraient en fait considérablement modifiés. Cette modification se manifesterait par une répartition différente des prestations.

Le régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers ne peut être évalué qu'à la fin de l'année, sur réception de la déclaration d'impôt. Bien que l'admissibilité au paiement et le montant de celui-ci dépendent de circonstances survenant au cours de l'année (changements relatifs au revenu, au rendement productif, à l'emploi ou à la santé), le calcul des paiements ne peut se faire qu'à la fin de l'année lorsque ces renseignements sont communiqués. Si l'on doit effectuer le versement des paiements pendant l'année et tenir compte de ces renseignements, il vaut mieux conserver un programme explicite de dépenses et maintenir le mécanisme administratif approprié.

L'intégration du versement consisterait à verser une prestation par voie de réduction des impôts perçus, soit une fois l'an lors de la cotisation fondée sur la déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers en fin d'année (en réduisant le solde à payer ou en majorant le remboursement exigible), soit pendant l'année au moyen des retenues à la source (en réduisant dans la mesure du possible l'impôt retenu et en faisant des paiements directs pour le solde). S'il était possible d'effectuer cette intégration, on réaliserait des économies sur le plan administratif, du fait que le mécanisme actuel de paiements de transfert par chèques ne serait pas nécessaire.

Une prestation qui ne doit être versée qu'une fois l'an peut facilement être intégrée. Toutefois, la plupart des programmes de paiements de transfert exigent que les prestations versées plus fréquemment au cours de l'année et il n'est pas possible de remplacer la distribution postale des chèques par le système de retenues à la source. De nombreux bénéficiaires de ces paiements, y compris les bénéficiaires de la pension de vieillesse et les

mères qui reçoivent des allocations familiales, ne participent pas au système de retenues à la source. En outre, cela poserait de sérieux problèmes administratifs pour empêcher les doubles paiements aux détenteurs d'emplois multiples et aux familles à revenus multiples, ainsi que dans le cas du versement des prestations intégrales aux particuliers à faible revenu, lorsque l'impôt retenu est inférieur aux prestations à payer. Par conséquent, on ne peut réaliser aucune économie sur le plan administratif (gains en efficacité) en faisant l'intégration des programmes de transfert qui prévoient le versement de prestations tout au cours de l'année.

Les répercussions d'un régime de crédit d'impôt remboursable dépendraient des particularités de chaque crédit. Il est donc en général impossible de décrire en détail les répercussions précises de l'intégration des paiements de transfert à l'impôt sur le revenu. Les répercussions fiscales pour le gouvernement fédéral dépendraient évidemment des variations du niveau des paiements si l'on intégrait les programmes existants au régime fiscal, ainsi que du niveau des paiements de tous les nouveaux crédits remboursables. Le présent document de travail avance, entre autres points principaux, que l'intégration des programmes existants au régime fiscal modifierait la répartition des paiements à un degré directement proportionnel à la mesure dans laquelle il faudrait modifier ces programmes, aux fins de l'intégration, et en fonction des caractéristiques structurelles des types de crédits utilisés.

Les changements de comportement consécutifs à l'intégration des paiements de transfert à l'impôt sur le revenu dépendront vraisemblablement de la mesure dans laquelle il se produira une redistribution du revenu. En outre, la structure d'un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu peut s'avérer défavorable sur le plan de l'incitation au travail. Les crédits remboursables peuvent pousser les gens à déclarer des revenus inférieurs à leurs revenus réels afin de se rendre admissibles aux crédits. Plus le remboursement de fin d'année sera important, plus le problème des transactions visant à escompter les crédits d'impôt sera épineux, et plus les répercussions fiscales des remboursements d'impôt de fin d'année seront considérables (d'où la nécessité de répartir les paiements sur une certaine période). Cependant, répétons-le, il faudrait déterminer les caractéristiques de chaque cas avant de pouvoir tirer des conclusions sur les conséquences probables des changements de comportement se rapportant, par exemple, à l'attitude face au travail.

Toute proposition en vue d'apporter des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu devra prendre en considération la capacité du contribuable et de l'administrateur fiscal de faire face à une plus grande complexité de la loi. Il est évident que de nombreux contribuables trouvent la loi actuelle, et par conséquent leur formule de déclaration d'impôt, difficiles à comprendre. De plus en plus, les contribuables recourent à l'aide de Revenu Canada; les conseillers fiscaux professionnels et les entreprises qui offrent de préparer les déclarations d'impôt prolifèrent; malgré tout, Revenu Canada doit corriger un bon nombre de déclarations d'impôt chaque année. En 1976, ce ministère a reçu 4,500,000 demandes de renseignements et plus de 3,000,000 de contribuables ont eu besoin d'aide pour remplir leurs déclarations d'impôt. Sur toutes les formules reçues, 25 p. cent ont dû être corrigées.

En résumé, sur le plan administratif, il est possible d'établir des crédits d'impôts remboursables. Toutefois, il est évident que nous n'avons pas, à l'heure actuelle, au Canada de système nettement défini selon lequel chaque famille ou particulier recevrait un certain nombre de paiements mensuels réguliers et ferait un paiement d'impôt mensuel régulier. Il n'est donc pas possible d'équilibrer simplement les deux mouvements de la trésorerie. La réalisation d'un régime de paiements de transfert intégré à l'impôt sur le revenu peut donc représenter certains coûts en termes de l'adéquation entre les programmes et les objectifs visés. En outre, il ne saurait être question de recourir au régime actuel de retenues à la source pour faire des paiements sur une base mensuelle. Le régime fiscal actuel ne peut être utilisé que pour déterminer un paiement de fin d'année à inclure dans un chèque de remboursement d'impôt de fin d'année. Les seuls renseignements dont on dispose pour évaluer l'admissibilité aux crédits d'impôt sont ceux que l'on recueillerait normalement dans le cadre du régime fiscal actuel.