

## CHAPITRE 12

### LES DÉDUCTIONS ADMISES EN RAISON D'UN PRIVILÈGE

Dans ce chapitre, nous examinons la manière dont on devrait traiter les dépenses obligatoires, c'est-à-dire non discrétionnaires ou incompressibles, énumérées au chapitre 7 (à l'exception des dépenses des mères de famille qui travaillent, considérées au chapitre 11) ainsi que les déductions admises en raison d'un privilège, dont l'adoption est nécessaire à la poursuite de certains objectifs d'ordre social.

Comme nous l'avons expliqué au chapitre 7, les principes de la faculté contributive demandent qu'on accorde aux unités d'imposition encourant des dépenses obligatoires, un dégrèvement de leur impôt à payer égal au taux marginal maximum (soit le taux d'impôt sur leur revenu compressible) multiplié par le montant de la dépense. Un tel dégrèvement équivaut à réduire le revenu présumé compressible de l'unité contributive du montant des dépenses obligatoires spécifiques. Des raisons d'ordre administratif et autres nous ont empêché d'adhérer complètement à cette règle.

Les déductions admises en raison d'un privilège dans le but de favoriser diverses formes d'activité dont la société peut profiter doivent être jugées principalement en fonction de la possibilité qu'elles ont de produire les résultats recherchés, tout en s'éloignant le moins possible des principes de la faculté contributive.

### LES FRAIS MÉDICAUX ET LES DÉPENSES CONNEXES

#### Les frais médicaux

La déduction des frais médicaux a été adoptée au Canada en 1942 sans grande discussion. Les impôts étaient très lourds à l'époque, et l'on a jugé nécessaire d'accorder un allègement au contribuable qui devait supporter des frais médicaux "exceptionnels". Dans son discours du budget, le ministre des Finances d'alors, l'Honorable Ilsley, a indiqué qu'il ressortait d'une enquête portant sur la dépense familiale en services médicaux que celle-ci

constituait en moyenne 4 à 5 p. 100 du revenu annuel et "que le gouvernement ne désirait assurer un allégement qu'aux contribuables dont les frais médicaux dépassaient la moyenne" 1/. Un "palier de base" de 5 p. 100 fut donc établi, et seuls les frais médicaux tels que définis et excédant ce "palier" furent admis en déduction. Ce "palier" fut subséquemment abaissé à 4 p. 100 en 1944, et à 3 p. 100, soit le pourcentage actuel 2/, en 1953.

Aux termes de la présente Loi de l'impôt sur le revenu, tout contribuable peut opter, à son gré, pour la déduction uniforme facultative de \$100, au lieu de réclamer ses frais médicaux et ses dons faits aux oeuvres de charité. Cette déduction ainsi que le "palier" de 3 p. 100 sont destinés à remplacer une multitude de petites déductions de cette nature. Si le contribuable ne profite pas de la déduction uniforme de \$100, il peut défalquer ses frais médicaux (qui excèdent le "palier" de 3 p. 100) à condition de les détailler.

A défaut d'un régime complet et universel d'assurance maladie-hospitalisation, nous sommes d'avis qu'un dégrèvement remboursable égal à une proportion substantielle (de préférence 50 p. 100, soit le taux marginal maximum) des frais médicaux excédant un certain pourcentage du revenu constituerait la méthode la plus équitable qui permette d'alléger le fardeau fiscal des individus et des familles qui encourent des frais médicaux particulièrement élevés. Le "palier" éliminerait les réclamations de petits montants, et rendrait ainsi praticable l'administration du système. Un dégrèvement important et remboursable pour les frais médicaux excédant le palier réduirait de beaucoup l'obligation fiscale du contribuable, ou lui garantirait des remboursements lorsqu'il aurait à faire face à des frais médicaux extraordinaires. Grâce aux dégrèvements remboursables pour les frais médicaux, le système fournirait, de fait, un genre d'assurance partielle maladie-hospitalisation. Nous n'avons pas cherché à établir si de telles dispositions dans le régime fiscal seraient conformes aux objectifs sociaux recherchés aussi bien qu'au régime actuel d'assurance-hospitalisation et au programme proposé d'assurance maladie-hospitalisation. Évidemment, il

serait pour le moins présomptueux de recommander accessoirement un régime d'assurance maladie-hospitalisation entièrement nouveau bien que partiel. Nous prenons pour acquis qu'on maintiendra le régime actuel d'assurance-hospitalisation et que le gouvernement, ainsi qu'on l'a annoncé, créera sous peu un régime complet et universel d'assurance-santé. Lorsque l'assurance-maladie complète, incluant le coût des produits pharmaceutiques et des soins dentaires, sera devenue réalité, des dispositions fiscales spéciales relatives aux frais médicaux ne seront probablement plus nécessaires. Nos recommandations devront être revues à la lumière du régime d'assurance-maladie qui sera effectivement adopté. Nous considérons donc comme provisoires nos recommandations relatives aux frais médicaux.

Nous n'avons pas tenté d'élaborer des recommandations pour préciser la définition des frais médicaux. Nous n'entrevoions pas l'espoir de formuler une définition qui conduise à autre chose qu'à des cas limites dont l'existence même pourrait donner lieu à des arguments plausibles en faveur d'une extension de la définition. Dans le passé, le gouvernement a pu étendre la définition de façon à couper court aux anomalies au fur et à mesure qu'elles se présentaient; il semble n'y avoir aucune autre méthode possible que cette procédure ad hoc.

Nous nous sommes interrogés sur la nécessité d'un contrôle plus poussé des reçus de frais médicaux et, en particulier, des reçus de pharmaciens. Nous en avons conclu que, fondamentalement, cette question relève des services administratifs. L'application de nos recommandations aurait pour effet de réduire considérablement le nombre de reçus envoyés au fisc. Nous suggérons toutefois que le fisc songe à exiger une formule uniforme de reçus de frais médicaux, afin qu'on puisse aisément les manipuler au moyen d'ordinateurs électroniques.

Nous formulons cependant certaines recommandations au sujet de la manière de traiter l'assurance-maladie. A notre avis, le traitement actuel de l'assurance-maladie est à la fois illogique et peu approprié. Par

assurance-maladie, nous entendons une assurance qui a comme but le remboursement des frais médicaux tels que définis par la loi. Pendant longtemps, il a été de règle que les primes ou contributions relatives à l'assurance-maladie ou à l'assurance-hospitalisation ne soient pas déductibles, mais que les frais médicaux payés pour le compte du contribuable par un assureur ou par l'intermédiaire d'un régime d'assurance-maladie ou d'assurance-hospitalisation le soient. Ces frais ont donc été traités comme si le contribuable les avait acquittés, aux fins du calcul de ses déductions pour frais médicaux 3/. On a en fait interprété l'article 27(1)c) de façon à permettre la déduction de frais médicaux payés pour le compte du contribuable aussi bien que "par le contribuable ou par ses représentants légaux". Toutefois, on ne permet pas la déduction des primes et contributions versées pour se protéger contre l'éventualité des frais médicaux, si libérale que soit l'interprétation de cet article.

L'article 27(4a), adopté en 1959, énonce une exception à la règle générale, interdisant au contribuable de déduire comme frais médicaux ceux qu'il acquitte lui-même ou qu'on acquitte pour son compte, et qu'il a le droit de se faire rembourser en vertu de la législation qui suit:

1. les lois des provinces qui possèdent un régime d'assurance-hospitalisation auquel contribue le gouvernement fédéral;
2. une loi fédérale autorisant un régime d'assurance-hospitalisation au bénéfice des employés du gouvernement fédéral et des personnes à leur charge.

Voici comment on justifie cette mesure: les frais médicaux payés directement par le gouvernement fédéral, ou payés indirectement par lui au moyen de subventions accordées aux régimes provinciaux d'hospitalisation, ne doivent pas être déductibles comme ils le seraient s'ils avaient été acquittés par le contribuable ou par ses représentants légaux, dans le sens de l'article 27(1)c). Si la loi était différente, le contribuable bénéficierait d'un avantage double, aux frais de l'État.



Trois situations peuvent se présenter en ce qui concerne ce que nous avons appelé l'assurance-maladie. Le tableau qui suit compare ces trois situations, et les conséquences d'ordre fiscal qui en découlent.

<u>Situation</u>	<u>Traitement fiscal de la prime</u>	<u>Traitement fiscal des indemnités</u>
1. L'employeur paie la prime en vertu d'un régime collectif d'assurance-maladie, accident ou soins médicaux.	La prime n'est pas incluse dans le revenu de l'employé.	Les frais médicaux payés pour le compte de l'assuré ne sont pas inclus dans son revenu, mais ils le sont dans le calcul de ses déductions de frais médicaux.
2. Le contribuable paie sa propre prime d'assurance médicale.	La prime n'est pas déductible.	Les frais médicaux payés pour le compte de l'assuré ne sont pas inclus dans son revenu, mais ils le sont dans le calcul de ses déductions des frais médicaux.
3. L'employeur ou le contribuable paie les primes d'assurance-hospitalisation du gouvernement ou des impôts à la place des primes.	La prime payée par l'employeur est incluse dans le revenu de l'employé. La prime payée par le contribuable n'est pas déductible.	Les frais médicaux payés pour le compte de l'assuré ne sont inclus ni dans son revenu ni dans le calcul des déductions des frais médicaux.

Dans la première situation, l'exclusion de la prime trouve sa sanction légale dans l'article 5(1)a), qui exclut des prestations imposables des employés celles dont bénéficie l'employé du fait que son employeur contribue pour lui à un régime collectif d'assurance contre la maladie ou les accidents ou à un régime de soins médicaux. Cette exclusion a sans doute été motivée par le désir de favoriser le recours aux régimes collectifs d'assurance pour protéger les employés contre la maladie, et aussi de surmonter les difficultés d'ordre administratif que suscite la répartition d'une prime collective de cette nature entre les membres du groupe, en raison des différences d'âge et des particularités du risque assurable.

De la comparaison entre la première et la deuxième situation il ressort cependant une injustice fondamentale. Dans le premier cas, non seulement la prime payée par l'employeur ne figure pas dans le revenu de l'employé, mais les frais acquittés pour le compte de l'employé sont considérés comme payés par lui et tombent par conséquent dans la définition des frais médicaux déductibles. Dans la deuxième situation, celle où le contribuable s'assure lui-même, il ne peut, bien entendu, défalquer sa prime, quoique les indemnités payées par l'assureur puissent être incluses dans le calcul de la déduction des frais médicaux.

La troisième situation est incompatible avec la première en ce qui touche les primes payées par l'employeur, et incompatible avec les situations 1 et 2 en ce qui concerne les indemnités. Nous avons déjà énoncé les raisons qui rendaient le traitement des indemnités peu conséquent. L'inconséquence du traitement des primes provient en partie de la diversité des méthodes de financement de l'assurance-hospitalisation d'une province à l'autre. L'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan exigent des primes; les autres provinces financent leur régime d'assurance-hospitalisation à même le produit des taxes de vente ou autres recettes fiscales. A moins que l'on n'accorde aux résidents de ces dernières provinces l'autorisation de déduire une partie de leurs taxes de vente ou autres, il serait injuste d'autoriser les contribuables de ces trois provinces à déduire leurs primes, ou de permettre aux employeurs d'acquitter les primes au nom de leurs employés sans ajouter ces primes au revenu des employés.

A l'heure actuelle, le traitement de l'assurance-maladie n'est pas seulement inconséquent; il donne lieu au résultat déraisonnable que voici: un contribuable assuré contre la maladie, et qui encourt de lourds frais médicaux, peut effectivement jouir d'une situation pécuniaire privilégiée l'année même de la maladie; l'assureur, en effet acquitte les frais médicaux, mais la partie de ces frais excédant 3 p. 100 du revenu est déductible du revenu du contribuable. Nous en sommes venus à la conclusion qu'en utilisant

une méthode inverse, on arriverait à une situation plus cohérente et plus logique. Abstraction faite du palier, les contribuables ne devraient avoir le droit de déduire que leurs déboursés réels, y compris leurs primes d'assurance-maladie ou leurs contributions à un régime de soins médicaux. On ne devrait pas déduire les frais médicaux acquittés grâce à ces régimes. Ainsi, si un contribuable payait une prime d'assurance-maladie de \$150, ainsi que \$2,000 en frais médicaux, dont \$1,000 lui seraient remboursés en vertu d'une police d'assurance-maladie ou d'un régime de soins médicaux, il aurait droit à une déduction de \$1,150 et non de \$2,000.

A mesure que le nombre de contribuables se prévalant d'une forme quelconque de police ou de régime d'assurance médicale augmentera, et à mesure que ces polices ou régimes couvriront plus de risques, de moins en moins de contribuables auront à solder des frais médicaux excédant leurs primes ou contributions. Ces primes ou ces contributions seront à peu près les mêmes pour tous les individus et pour les familles comptant le même nombre de membres.

Le fait d'autoriser la déduction de toutes les primes et de toutes les contributions équivaldrait alors à accorder une déduction uniforme à tous les contribuables. La déduction aurait pour effet non seulement de réduire l'assiette fiscale, et par conséquent de faire monter les taux, mais aussi d'accorder un privilège fiscal plus précieux à ceux dont le taux marginal est élevé qu'à ceux dont le taux est inférieur, résultat qui ne répondrait pas aux fins d'un tel allégement. Par conséquent, nous recommandons le maintien du palier de 3 p. 100 en ce qui concerne la déduction des frais médicaux  $\frac{4}{5}$ , et aussi la suppression de la déduction uniforme des frais médicaux. Comme à l'heure actuelle la déduction uniforme comprend autre chose que des frais médicaux, il faudrait en réduire le montant. Étant donné que le palier de 3 p. 100 s'applique au revenu, les individus et les familles à revenu modique pourraient obtenir quelque déduction de leur revenu à l'égard des primes d'assurance médicale et des contributions,

alors que les individus à revenu moyen ou supérieur ne le pourraient pas. Pour être déductibles, les déboursés réels autres que les primes et les contributions devraient être relativement plus importants pour les contribuables ayant un revenu élevé que pour les contribuables ayant un revenu modeste.

Nous recommandons toutefois le maintien du traitement actuel des primes d'assurance-hospitalisation du gouvernement. Lorsque l'employeur acquitte ces primes, il faudrait les ajouter au revenu de l'employé, et, lorsqu'un individu ou une famille les acquitte, elles ne devraient pas être admises en déduction. Cette mesure serait nécessaire afin d'assurer l'uniformité du traitement à l'égard des contribuables de toutes les provinces.

L'adoption de nos recommandations entraînerait une réduction sensible du nombre de contribuables qui réclament actuellement des déductions pour frais médicaux dépassant le palier de 3 p. 100, sans créer de complications. Les frais médicaux extraordinaires qui ne seraient pas couverts par une assurance continueraient d'être déductibles comme à présent. Nous croyons que la plupart des contribuables reconnaîtront que des taux d'impôt personnel plus bas sont préférables aux déductions uniformes et aux réclamations pour frais médicaux qui n'ont pas effectivement été acquittés par le contribuable.

Personnes aveugles ou retenues au lit ou dans un fauteuil roulant

L'article 27(1)d) de la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit une déduction spéciale du revenu au montant de \$500 en faveur de tout contribuable qui :

1. était complètement aveugle en tout temps au cours de l'année d'imposition, ou, pendant la totalité de l'année a été, par suite de maladie, blessure ou infirmité, nécessairement retenu au lit ou dans un fauteuil roulant, et

2. qui n'a pas réclamé, à titre de frais médicaux, la déduction d'un montant relatif à la rémunération d'un préposé ou aux soins dans une maison de repos (nursing home), qu'entraîne sa cécité, sa maladie ou son infirmité.

Deux anomalies sautent aux yeux. D'abord, l'article ne fait allusion qu'au contribuable, de sorte que le dégrèvement n'est pas applicable à une personne à charge. Ensuite, si le contribuable est aveugle, il suffit qu'il le soit pendant un seul jour de l'année pour avoir droit au dégrèvement intégral pour l'année. D'un autre côté, si le contribuable est blessé le deuxième jour de l'année et se trouve alité pour le reste de l'année, il est privé de la déduction, parce qu'il n'a pas été "pendant la totalité de l'année, nécessairement retenu...". La logique de cette disposition nous échappe.

De plus, si la personne retenue au lit ou dans un fauteuil roulant, invoquant l'article 27(1)c)(iv), demande la défalcation, à titre de frais médicaux véritables, de la rémunération d'un préposé à temps continu, elle n'a pas droit à la déduction spéciale de \$500. De même, l'aveugle ne peut bénéficier à la fois de la déduction spéciale de \$500 et de la défalcation des frais autorisés en vertu de l'article 27(1)c)(v).

Puisqu'il est permis d'utiliser une déduction de frais véritables sans plafond, il est difficile de comprendre la nécessité de l'autre traitement prévu aux termes de l'article 27(1)d), auquel on ne recourt que si les frais réels déductibles sont inférieurs à \$500.

Nous recommandons, par conséquent, l'abrogation de l'article 27(1)d).

#### Les personnes âgées

La Loi de l'impôt sur le revenu accorde aux personnes âgées des déductions spéciales du revenu. L'article 26(1)e) accorde une déduction de \$500 à tout contribuable ayant atteint l'âge de 70 ans. L'article 26(1)f) accorde

une déduction de \$500 à tout contribuable dont l'âge se situe entre 65 et 70 ans s'il n'a pas été autorisé à toucher une pension sous le régime de la Loi sur la sécurité de la vieillesse. Cette dernière disposition ne vaut que pour les années d'imposition allant de 1966 à 1969 et a été adoptée pour concilier les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant les personnes âgées et les dispositions de la Loi sur la sécurité de la vieillesse.

Ces dispositions de la loi ne sont pas pertinentes pour alléger le fardeau fiscal des personnes âgées qui ont un revenu modique.

1. L'inconvénient le plus évident, provient du fait que l'exemption n'apporte absolument aucun avantage aux vieillards qui sont vraiment dans le besoin parce qu'ils n'ont qu'un faible revenu ou même aucun.
2. On soutient parfois que, du fait même qu'un contribuable a atteint 65 (ou 70) ans, sa faculté contributive est réduite et qu'une exemption supplémentaire est ainsi justifiée. Les renseignements que nous avons pu recueillir n'appuient pas la thèse qui veut que la situation économique des vieillards justifie le maintien d'une exemption passe-partout à même le revenu. Une étude révèle qu'une forte proportion des personnes et des couples âgés sont riches et qu'un pourcentage disproportionné de personnes riches sont d'âge avancé  $\frac{5}{100}$ . Il ressort d'une autre étude que, pour maintenir un niveau de vie donné, il en coûtera normalement à un couple âgé de plus de 65 ans environ 6 p. 100 de moins qu'à un couple de 35 à 65 ans  $\frac{6}{100}$ . Ces études se basent sur la situation qui prévaut aux États-Unis, mais, d'une façon générale, les mêmes comparaisons s'appliquent probablement au Canada. Nous savons que les gens retirés doivent souvent se contenter d'un revenu inférieur à celui qu'ils touchaient avant leur retraite, mais les taux gradués de l'impôt personnel tiennent suffisamment compte de cette situation.

3. Il y a lieu de croire que les vieillards sont plus susceptibles que l'individu moyen d'encourir des frais médicaux exceptionnels, mais nous croyons que nos recommandations relatives aux frais médicaux répondraient suffisamment aux besoins des personnes âgées disposant d'un revenu imposable.

La question fondamentale bien entendu, c'est qu'une exemption est en soi nettement insuffisante pour servir de base à un bon régime de sécurité sociale. La façon pratique d'assister les personnes économiquement faibles est de leur fournir une aide positive, et non de leur faire des concessions à l'égard de l'impôt sur le revenu. De telles concessions ne font pas de distinction entre les nécessiteux et les privilégiés et n'apportent pas d'allègement à ceux qui en ont besoin, alors qu'elles en fournissent à ceux qui n'en ont pas besoin. Nous espérons qu'on entreprendra une révision complète de toute la législation canadienne concernant la sécurité sociale. Dans l'intervalle, nous recommandons le maintien de l'article 26(1)f) de la Loi de l'impôt sur le revenu, mais l'abrogation de l'article 26(1)e).

#### LES DONS DE CHARITÉ

Si l'équité était notre seule préoccupation, nous proposerions un système de dégrèvement pour les dons de charité. Par exemple, sous un tel système, le contribuable qui ferait des dons de charité s'élevant à \$1,000 ou plus pourrait bénéficier d'un dégrèvement de \$200. Les contribuables dont les dons s'élèveraient à moins de \$1,000 pourraient recevoir un dégrèvement dans les mêmes proportions. De cette façon la concession fiscale n'aurait de rapport qu'avec le montant du don et serait sans relation avec le revenu du contribuable. Toutefois, cette méthode de dégrèvement aurait tendance à dissuader les individus ou les familles à revenus supérieurs de faire des dons de charité. Étant donné que nous croyons que la philanthropie sert un but social utile //, nous recommandons de maintenir la caractéristique fondamentale du système actuel, c'est-à-dire le principe de la déduction à même le revenu, du montant des dons de charité.

Nos recommandations touchant le traitement fiscal des oeuvres de charité sont énoncées au chapitre 20. Nous y proposons que l'exemption de l'impôt dont elles jouissent présentement demeure en vigueur, sauf pour certains revenus de placements et d'entreprises commerciales.

La principale difficulté d'ordre pratique qui soit liée aux dons de charité, c'est de s'assurer que les reçus émis par de telles oeuvres correspondent exactement aux contributions réellement versées. On pourrait exercer un contrôle plus sérieux en instituant les règlements suivants:

1. les reçus devraient être faits en triplicata sur des formules fournies par le fisc: un exemplaire pour le donateur, un autre pour le fisc, et un troisième pour l'oeuvre de charité elle-même;
2. on devrait obliger les oeuvres de charité à tenir une comptabilité complète des contributions individuelles et totales perçues au cours de l'année, et à garder les dossiers à la disposition du fisc pour examen;
3. les oeuvres de charité devraient être tenues de produire des relevés annuels de leurs recettes brutes 8/.

On a proposé d'utiliser des ordinateurs électroniques pour vérifier les déductions de dons de charité. Nous en acceptons la possibilité, mais, pour le moment, nous ne sommes pas convaincus de l'opportunité de faire les dépenses nécessaires à l'établissement d'un tel programme.

Jusqu'ici, sauf dans deux cas, pour que les dons de charité soient déductibles la loi a exigé que l'oeuvre de charité, la fiducie ou la société en cause soit située au Canada 9/. A titre d'exception, une personne résidant au Canada et dont la source principale de revenu, pour l'année, a été un emploi ou une entreprise qui lui ont occasionné des déplacements aux États-Unis où il a dû se rendre régulièrement et en revenir, peut déduire ses dons faits à des oeuvres de bienfaisance des États-Unis, reconnues



comme telles par le "United States Internal Revenue Code", de la même manière que si elle avait fait des dons à une oeuvre de charité reconnue au Canada. De même, un contribuable canadien peut réclamer une déduction n'excédant pas 10 p. 100 de ses revenus provenant des États-Unis et imposables au Canada, pour des dons faits à des oeuvres de charité établies en vertu des lois des États-Unis, tout comme s'il s'agissait d'oeuvres de charité canadiennes 10/. Ainsi, dans ces deux cas spécifiques, on tient à favoriser les dons de charité envers des organismes américains à même des revenus gagnés aux États-Unis, sans doute en vertu du principe voulant que le contribuable doive se montrer charitable dans le pays d'où il tire son revenu.

Au chapitre 20, nous recommandons que les organismes de charité qui exercent leur activité à l'extérieur du Canada soient reconnus et que l'on autorise la déduction de contributions aux organismes de charité reconnus, que leur activité s'exerce au Canada ou non.

A l'heure actuelle, la déduction maximum est limitée à 10 p. 100 du revenu du contribuable pour l'année, et un report à l'année suivante est autorisé pour les montants dépassant 10 p. 100. Nous avons de l'admiration pour ceux qui donnent habituellement plus de 10 p. 100 de leur revenu aux oeuvres de charité, et leur cas nous a été soumis avec beaucoup d'éloquence. Nous pensons néanmoins qu'il ne faut rien changer, du moins jusqu'à ce que les méthodes administratives touchant les oeuvres de charité et recommandées au chapitre 20 aient été appliquées et reconnues comme efficaces. Nous recommandons qu'à ce moment-là, la limite des dons faits par les individus soit portée à 15 p. 100 du revenu. Pour ce qui est des sociétés toutefois, nous recommandons qu'aucun changement ne soit apporté à la limite actuelle 11/ de 10 p. 100.

Nous avons déjà recommandé que la déduction uniforme facultative ne s'applique pas aux dépenses médicales. Cependant, nous sommes d'avis que l'on peut justifier un allégement fiscal en ce qui touche les dons de charité,

parce qu'il s'agit d'une multiplicité de petits montants pour chacun desquels un reçu a été émis. Il semblerait préférable de restreindre le droit de déduction des dons, comme il a été proposé pour les frais médicaux, c'est-à-dire de limiter la faculté de déduire les dons de charité au montant qui excède 1 p. 100 du revenu; cependant, une limitation de la sorte pourrait décourager les contribuables à revenu supérieur de faire des dons aux oeuvres de charité, alors que cette déduction est censée les inciter à la générosité. On pourrait rencontrer une difficulté analogue si on permettait une déduction uniforme facultative trop élevée, c'est-à-dire la déduction d'un montant minimum que le contribuable pourrait réclamer au lieu d'énumérer ses dons réels, et indépendamment de la valeur de ses dons réels, parce qu'une telle déduction pourrait avoir une influence négative en décourageant les personnes qui réclameraient la déduction uniforme de toute façon, de faire don de sommes modestes. Pour ces motifs, nous recommandons de maintenir une déduction uniforme facultative pour les dons de charité, mais de la limiter en valeur au montant maximum nécessaire pour assurer les économies d'ordre administratif souhaitées. Un montant ne dépassant pas \$50 nous semblerait approprié à cette fin.

L'article 27(1)a) de la Loi de l'impôt sur le revenu précise qu'on peut assimiler les dons faits aux provinces et aux municipalités canadiennes aux dons de charité déductibles, aux fins de l'impôt, jusqu'à une limite égale à 10 p. 100 du revenu du contribuable. L'article 27(1)b) prévoit que tout don fait au gouvernement canadien est entièrement déductible. Nous recommandons le maintien de ces dispositions.

#### Les dons en nature

La Loi de l'impôt sur le revenu permet la déduction des dons de charité en nature pourvu que le donateur produise un reçu émis par l'oeuvre de charité 12/. Dans la seule cause qui portait directement sur cette question, la décision rendue s'appuyait sur le fait que le transfert ne s'était pas effectué sous forme de don 13/. Dans ce litige, un contribuable avait vendu

à moitié prix à une fabrique une maison devant servir de presbytère, et il avait déduit l'autre moitié comme don de charité. Le contribuable a perdu sa cause. On se demande ce qui serait advenu s'il avait vendu à la fabrique la moitié indivise de son droit de propriété dans la maison, et s'il avait ensuite fait don de l'autre moitié indivise.

Nous ne voyons pas pourquoi les dons importants en nature ne seraient pas admissibles. Nous songeons aux dons du genre de celui qui a été rejeté dans l'affaire Gaudin, ainsi qu'aux dons d'objets d'art faits aux musées et aux institutions semblables. Deux points sont à préciser. En premier lieu, dans le cas d'un don en nature, la cession sans condition et irrévocable du bien et la prise de possession de ce bien par le bénéficiaire doivent se faire avant que le don soit reconnu aux fins de l'impôt. Nous ne pensons pas qu'il faille autoriser une déduction pour la valeur d'un don en nature, par exemple, un tableau ou une collection de porcelaines, si le don est fait à la condition que le donateur en conserve la possession et la jouissance jusqu'à une date ultérieure.

D'autre part, à cause des difficultés d'ordre administratif qui en résulteraient, nous ne croyons pas que les petits dons en nature, tels que les vieux vêtements et les vieux meubles, à des bazars de charité doivent être déductibles. Pour réduire au minimum ces difficultés nous proposons de n'admettre en déduction les dons en nature que dans la mesure où leur valeur excède \$500 au cours d'une année donnée.

En second lieu, la question de l'évaluation du bien se pose. Sous le régime de l'assiette fiscale compréhensive recommandée dans ce Rapport, le transfert d'un élément d'actif hors d'une unité contributive impliquerait une réalisation présumée de la plus-value du bien accumulée au cours de la période de temps durant laquelle le bien a été détenu. Par exemple, si un contribuable a payé \$500 un tableau dont la valeur est estimée à \$2,000 lorsqu'il en a disposé par vente, on l'imposerait sur la plus-value de \$1,500 ainsi réalisée. Si, par contre, au lieu de vendre ce tableau, il

en fait don à un musée, il ajoutera le gain de \$1,500 à son revenu, mais il pourra réclamer \$1,500 (soit \$2,000 moins \$500 représentant l'exclusion annuelle à l'égard des dons en nature) comme don de charité, si cette somme ne dépasse pas la limite fixée pour les dons de charité 14/.

Les postulants et membres des  
communautés religieuses

L'article 27(2) stipule qu'un membre d'un ordre religieux qui a fait voeu de pauvreté perpétuelle et qui a effectivement versé à la communauté le revenu qu'il a gagné au cours de l'année ne sera pas assujéti à l'impôt à cause de ce revenu. Nous recommandons que cette mesure soit abrogée.

Une question différente mais connexe surgit dans le cas des personnes qui aspirent à devenir membres de communautés religieuses, c'est-à-dire les postulants. Ces personnes font d'habitude un noviciat qui peut durer plusieurs années, permettant aux sujets mêmes et aux autorités de la communauté de découvrir s'ils sont aptes à devenir membres de la communauté. Nous recommandons qu'un postulant de moins de 19 ans soit considéré comme une personne à charge d'un membre de ladite communauté, pourvu que cette personne n'ait pas déjà été considérée comme personne à charge par des parents ou autres.

Les dons faits aux associations  
politiques

Actuellement, les dons faits à des associations politiques ne sont pas déductibles. Pourtant, on pourrait penser à concéder un dégrèvement d'impôt de 25 p. 100 pour les dons faits à des associations politiques n'excédant pas \$50 chaque année par unité d'imposition individuelle et \$100 par unité d'imposition familiale. On a insisté sur la nécessité d'adopter une telle solution, afin d'assurer aux organismes politiques, si essentiels au maintien du système parlementaire, un financement approprié. Cette question n'est pas de notre ressort, car elle déborde de beaucoup le champ de la fiscalité.

Cependant, il nous semble que cette proposition mérite d'être mise publiquement à l'étude, et d'être mise en oeuvre si elle est désirable, comme nous sommes portés à le croire.

#### EXEMPTIONS RELATIVES AUX DONNS, ACCORDEES ANNUELLEMENT ET UNE FOIS AU COURS DE LA VIE

Sous le régime de l'assiette fiscale compréhensive, les dons seraient inclus dans le revenu du donataire et ne seraient pas déductibles dans le calcul du revenu du donateur. Toutefois, d'après le concept de l'unité familiale, les dons entre les membres de l'unité familiale, telle que nous l'avons définie, ne seraient pas frappés d'impôt. Il en résulterait qu'une grande partie de tous les dons échapperaient aux dispositions du régime d'imposition. Néanmoins, il se fait entre les individus et les familles beaucoup de dons "d'usage" qui seraient imposables sous le régime proposé, si aucun allégement n'était prévu. Citons, par exemple, les cadeaux de noces, d'anniversaire, ou les cadeaux faits à l'occasion de fêtes religieuses. On aurait tort de s'attendre à ce que les donateurs rapportent au fisc les bénéficiaires de ces petits dons, ainsi que la valeur des cadeaux. L'évasion fiscale serait sans limites, car il serait naïf de croire que tous les donataires déclareraient leurs dons dans leur revenu, et les difficultés d'ordre administratif d'évaluation pourraient être énormes. A titre de mesure pratique, nous recommandons au chapitre 17 certaines exemptions annuelles et une exemption cumulative à vie pour les dons reçus, lesquelles auraient pour effet que la plupart des gens ne seraient pas taxés d'après les petits dons qu'ils auraient reçus au cours de leur vie.

#### LES DONNS POUR LE SOUTIEN DE PERSONNES A CHARGE

La loi actuelle accorde aux contribuables certaines déductions sur le revenu, lorsqu'ils font vivre des proches parents qui dépendent habituellement entièrement d'eux. Le donateur peut faire vivre la personne à charge moyennant des dons pouvant aller jusqu'à \$1,000 par an, sans affecter le montant de l'impôt sur les dons ni ses exemptions relatives à l'impôt sur

les dons. L'adoption de nos recommandations apporterait une modification radicale à ce régime. Les dons destinés à subvenir aux besoins de l'épouse ou de l'époux, ou des enfants à charge, tels que nous les avons définis, ne seraient imposables ni au compte du donateur ni à celui du donataire, parce que chacune de ces personnes ferait partie de l'unité familiale, et que ces transferts ne seraient pas soumis à l'impôt. Toutefois, à défaut de dispositions d'allégement, les dons faits aux parents de l'un ou de l'autre conjoint, aux tantes, aux oncles, et aux enfants âgés de plus de 21 ans ne fréquentant pas à temps complet une institution d'enseignement supérieur ou n'étant pas infirmes de corps ou d'esprit, lesquels dons dépasseraient les exemptions annuelles et l'exemption cumulative valable une fois au cours de la vie, seraient imposables au compte des donataires sans être déductibles au compte des donateurs.

Nous avons étudié mais rejeté la possibilité de considérer les proches parents pauvres comme membres de l'unité familiale aux fins de l'impôt. L'admettre, ce serait indûment compliquer le concept d'unité familiale, car il faudrait prendre des mesures bien particulières afin d'empêcher que les transferts de biens entre générations échappent à l'impôt. Toutefois, il est indubitable que les individus et les familles sont souvent dans l'obligation morale de subvenir, en tout ou en partie, aux besoins des parents âgés ou infirmes. Ces dépenses sont incompressibles, et elles méritent d'être reconnues. Sans aucune forme de concession, la notion d'unité d'imposition familiale serait trop rigide, car il faut admettre que les ascendants directs et les autres proches parents, lorsqu'ils sont âgés et infirmes, sont souvent considérés comme membres de la famille. En face de l'obligation pour les individus et les familles de soutenir les proches parents, nous recommandons l'adoption d'un régime de dégrèvements fiscaux comme concession aux individus et aux familles qui font des dons à leurs proches parents. L'unité d'imposition donatrice bénéficierait d'un dégrèvement fiscal de \$100 pour chacun des proches parents auxquels elle aurait donné \$1,000 durant l'année d'imposition. Les dons plus modestes aux proches

parents confèreraient aux donateurs le droit de recevoir une part proportionnelle du dègrèvement. Ainsi, un don de \$500 donnerait lieu à un dègrèvement de \$50, un don de \$250 à \$25, et ainsi de suite. Nous recommandons qu'il ne soit pas nécessaire que la personne soit entièrement à charge pour que le dègrèvement soit accordé. Il suffirait, pour le donateur, d'établir que le don a vraiment été effectué et que le donataire était un proche parent qui ne faisait pas partie de l'unité d'imposition du donateur. Ce procédé faciliterait l'administration du dègrèvement. Le proche parent ne devrait pas nécessairement résider au Canada. Le résident bénéficiaire d'un tel don devrait l'inclure dans son revenu (dans la mesure où il excèderait son exemption annuelle et l'exemption cumulative à laquelle il aurait droit une fois dans sa vie), mais si ses autres revenus étaient modestes et le don de peu de valeur, le palier à taux nul applicable à tous les individus et à toutes les familles ne donnerait lieu qu'à une imposition faible ou nulle du don.

Une façon courante d'aider les ascendants âgés et infirmes, ainsi que les proches parents, c'est de leur offrir gratuitement le gîte et le couvert à la maison. Il s'agit alors d'un don en nature plutôt que d'un don pécuniaire. Afin d'éviter la difficulté d'évaluation dans ces cas, nous proposons, lorsqu'un proche parent partage la même résidence qu'une unité d'imposition individuelle ou familiale, que l'unité d'imposition soit censée avoir fait don au proche parent d'un montant de \$1,000, dont il faudrait déduire toute somme payée par le parent pour contribuer aux frais de vêtements et de logement. Si le parent n'avait rien fourni comme apport, l'unité fiscale donatrice aurait droit au dègrèvement de \$100. Le parent serait tenu de déclarer comme revenu le don en nature de \$1,000, mais en déduisant tout montant auquel il aurait droit à titre d'exemption annuelle ou d'exemption viagère cumulative. Si le parent n'avait pas d'autre revenu, le palier à taux nul applicable à chaque unité d'imposition individuelle ne donnerait lieu qu'à une imposition faible ou nulle du don.

## ÉTUDES POST-SECONDAIRES

Il est ici question de l'étudiant inscrit à une institution d'enseignement "qui est une université, un collège ou autre institution d'enseignement où se donnent des cours d'un niveau académique post-secondaire" 15/. Aux termes de la loi actuelle, l'étudiant inscrit dans une institution d'enseignement post-secondaire au Canada peut, en faisant le calcul de son revenu, déduire ses frais de scolarité s'ils dépassent \$25. Si l'étudiant fréquente à temps complet une université située hors du Canada, et suit un cours en vue d'obtenir un grade, il peut déduire ses frais de scolarité dans le calcul de son revenu, pourvu que le cours ne dure pas moins de treize semaines consécutives 16/. Si l'étudiant est à la charge d'autrui, sa fréquentation à temps complet d'une université entraîne diverses conséquences, selon sa situation familiale, son lien de parenté avec la personne qui l'aide et l'importance de l'aide reçue 17/.

Nous sommes pleinement d'accord avec la thèse courante qui veut que le Canada encourage un plus grand nombre de ses citoyens à s'instruire davantage. Malgré l'augmentation massive des dépenses du gouvernement affectées à l'enseignement post-secondaire au cours des années dernières, la proportion des Canadiens qui suivent des cours universitaires est encore très inférieure à celle des citoyens des États-Unis. Étant donné les heureuses répercussions de l'instruction supérieure, au point de vue de l'accroissement économique et du progrès social, il faudrait remédier à cette lacune. Il y a plusieurs façons d'atteindre cet objectif. On pourrait augmenter les subventions accordées aux universités afin de leur permettre de diminuer les frais de scolarité, et on pourrait aussi accorder à un nombre plus élevé d'étudiants des bourses plus généreuses pour qu'ils subviennent à leurs besoins. Des emprunts et des octrois pourraient être accordés pour fournir au plus grand nombre possible d'étudiants le moyen de payer leurs études supérieures. Des allègements fiscaux pourraient également être accordés pour faciliter



aux parents le financement de l'instruction de leurs enfants, et aux étudiants le paiement de leurs propres études.

Nous n'avons pas cherché à déterminer quelle méthode ou combinaison de méthodes serait préférable. Cette tentative nous aurait entraînés bien au-delà de notre mandat. Nous sommes favorables à l'augmentation des dépenses gouvernementales, mais nous avons cru qu'il serait imprudent de présumer que les subventions du gouvernement augmenteraient si rapidement qu'il ne serait plus nécessaire de chercher de l'aide ailleurs. Par conséquent, nous avons soumis des recommandations qui devraient, à notre avis, favoriser l'instruction post-secondaire d'une manière plus équitable et plus efficace que ne le font les mesures fiscales actuelles. En formulant ces recommandations, nous ne voulons pas laisser entendre que la méthode des allègements de l'impôt soit nécessairement la meilleure, ni que nos suggestions relatives aux proportions ou aux limites pécuniaires soient catégoriques. C'est la méthode qui nous intéresse, plutôt que les montants. Ces derniers devraient être déterminés en fonction des objectifs à atteindre et des décisions prises au sujet des dépenses.

Au chapitre 10, nous avons recommandé qu'un enfant, âgé de plus de 21 ans mais de moins de 25 ans, et qui suit à temps complet les cours d'une institution d'enseignement post-secondaire, puisse choisir, de concert avec ses parents ou avec l'un de ses parents, s'il n'y en a qu'un, de continuer à faire partie de l'unité familiale. Cette mesure aurait le double avantage d'éliminer l'imposition des dons faits dans ces circonstances par les parents à leur enfant, pour son instruction, et en même temps de faciliter la mise à exécution de nos recommandations au sujet des dégrèvements.

En formulant nos recommandations, nous nous sommes efforcés d'élaborer un régime conforme aux caractéristiques suivantes:

1. nous sommes d'avis que les frais de subsistance des étudiants devraient être reconnus, lorsque ces derniers ne peuvent compter sur l'aide de leurs parents;

2. pour des raisons d'équité, nous avons, à plusieurs reprises, insisté pour que l'allégement à l'égard de ceux qui encourent des frais d'instruction post-secondaire devrait prendre la forme de dégrèvements plutôt que celle de déductions;
3. l'allégement devrait être accessible à l'unité d'imposition dont l'étudiant est membre;
4. les dégrèvements relatifs à l'instruction post-secondaire qui n'auraient pas été utilisés, devraient être reportés à plus tard afin de faciliter le remboursement des emprunts lorsque l'étudiant toucherait un revenu.

Voici nos propositions relatives aux déductions concernant l'instruction post-secondaire:

1. On devrait accorder un dégrèvement égal au quart des frais de scolarité payés pour les études post-secondaires par l'étudiant ou pour son compte. Ce dégrèvement serait attribué à l'unité d'imposition dont fait partie la personne qui a payé les frais de scolarité. Cette disposition serait plus avantageuse qu'une déduction dans le cas des unités d'imposition à revenu faible, et aurait une valeur relativement moins importante pour les unités à revenu supérieur.
2. Un dégrèvement d'impôt annuel supplémentaire allant jusqu'à \$300, imputé aux frais de subsistance, devrait être accordé à l'égard des étudiants à temps complet dans une institution d'enseignement post-secondaire, lorsque l'étudiant n'est pas un enfant à charge selon la définition énoncée au chapitre 10. Le dégrèvement pour les frais de subsistance reviendrait à l'unité d'imposition dont cet étudiant ferait partie.
3. Les dégrèvements non utilisés pourraient être reportés à plus tard et affectés à tout moment à la réduction de l'impôt exigible.

Les allégements que nous proposons à l'égard des études post-secondaires à temps complet fourniraient à la grande majorité des contribuables un encouragement bien plus grand que le système actuel des déductions. Le dégrèvement assurerait une aide relativement plus considérable aux parents à revenu faible, et aux étudiants peu fortunés durant leurs premières années de scolarité supérieure. Nous escomptons que, si le sens de nos recommandations était accepté, les montants que nous avons recommandés soient révisés de temps à autre à la lumière d'autres manifestations de politique générale qui pourraient survenir dans le domaine de l'instruction supérieure.

#### Cours de perfectionnement

De plus en plus dans notre société moderne, les études et la formation se poursuivent durant toute la vie active des gens, au lieu de prendre fin à l'obtention d'un grade universitaire ou d'un certificat d'études. Les cours de perfectionnement ou de recyclage de divers genres constituent une caractéristique essentielle de certains emplois et professions. Nous présumons que tous les frais imputables à de tels cours, tant la scolarité que les frais de subsistance et de voyage excédant les dépenses habituelles de subsistance, auraient une relation raisonnable avec la production du revenu et devraient donc être déductibles du revenu d'après les règles générales que nous recommandons relativement aux déductions. Néanmoins, pour plus de certitude, il serait préférable de le préciser dans la loi. Cependant, parce que nous recommandons aussi que les frais d'études post-secondaires encourus par des étudiants à temps complet soient acquittés grâce à des dégrèvements spéciaux, il faudrait rejeter spécifiquement la déduction des dépenses qu'occasionne un cours post-secondaire à temps complet dans le calcul du revenu.

En autorisant la déduction des frais de cours de formation ou de perfectionnement temporaires ou à temps incomplet, on ferait disparaître une importante barrière fiscale qui freine le perfectionnement des talents et du savoir du salarié et de la personne qui travaille à son propre compte.

Aucune déduction ne serait nécessaire; il suffirait d'adopter une politique moins restrictive quant à la déduction de dépenses relatives à la production de revenus. Cette attitude plus libérale se justifie par des motifs d'équité et de neutralité.

#### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Certaines dépenses personnelles que font les particuliers et les familles sont totalement ou partiellement incompressibles. Par ailleurs, dans l'intérêt public, on devrait inciter les gens à faire certaines dépenses personnelles qui ont des répercussions sociales utiles. En toute justice, il faudrait consentir des allègements pour tenir compte de la faible faculté contributive de ceux qui doivent faire face à des dépenses incompressibles, et pour offrir un stimulant efficace à une réalisation plus complète des objectifs sociaux.
2. La valeur des allègements destinés à compenser les dépenses incompressibles devrait être, en principe, relativement supérieure pour les contribuables à faible revenu. Ce principe découle de ce que, à notre avis, une dépense incompressible qui constitue une importante proportion du revenu, restreint la faculté contributive plus que si elle n'en forme qu'une faible proportion.

#### LES FRAIS MÉDICAUX ET LES DÉPENSES CONNEXES

3. Les frais médicaux qui sont directement acquittés par le contribuable constituent des dépenses incompressibles. Pour atteindre à un maximum d'équité, on pourrait accorder un dégrèvement remboursable égal à une forte proportion des frais médicaux qui dépassent un certain minimum, un tel dégrèvement transformerait notre régime fiscal en un régime d'assurance-maladie. Cette façon de procéder ne représente pas nécessairement, du point de vue social, la modalité la plus acceptable d'assurance-maladie. En conséquence, nous recommandons que la méthode des déductions soit maintenue en ce qui concerne les frais médicaux.

4. La formule actuelle, qui interdit la déduction des primes et des cotisations d'assurance-maladie, mais autorise la déduction des sommes versées en vertu de ces polices et de ces régimes, engendre des anomalies.
5. Les frais médicaux admissibles à la déduction ne devraient comprendre que les montants effectivement acquittés par une unité contributive individuelle ou familiale. Les primes ou le coût de l'assurance-maladie que paie l'unité contributive, les cotisations qu'elle verse à un régime de soins médicaux, de même que les frais médicaux qu'elle acquitte elle-même, devraient être traités comme des frais médicaux. Par contre, les indemnités relatives aux frais médicaux que versent les assureurs, les régimes de soins médicaux, etc., à l'unité contributive ou à des tiers en son nom, ne devraient pas être traitées comme des frais médicaux, parce qu'elles n'ont pas été acquittées par les membres de l'unité contributive.
6. Les primes ou autres contributions versées aux différents régimes publics de soins hospitaliers, par opposition à celles qui sont versées à des organismes privés d'assurance ou de soins hospitaliers, ne devraient pas être traitées comme des frais médicaux encourus par l'unité contributive, parce que les provinces emploient des formules différentes de financement des frais d'hospitalisation et qu'aucune norme équitable d'admissibilité à la déduction, aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, ne semble possible.
7. On ne devrait pas permettre de déduction uniforme facultative quant aux frais médicaux; la déduction uniforme actuelle devrait donc être réduite pour ne s'appliquer qu'aux dons faits aux oeuvres de bienfaisance.
8. Quant au reste, il faudrait maintenir les normes actuelles relatives aux frais médicaux. Ainsi, nous n'avons aucune recommandation spécifique à formuler quant à la définition des frais médicaux. En outre, on devrait

maintenir la restriction actuelle qui ne permet de déduire que les frais dépassant 3 p. 100 du revenu.

9. L'application de nos recommandations devrait réduire sensiblement le nombre des contribuables à revenu moyen et supérieur qui réclament des déductions pour frais médicaux.
10. Il faudrait abandonner la déduction spéciale de \$500 accordée aux contribuables aveugles ou reclus au lit ou dans un fauteuil roulant et qui ne réclament pas de déduction à l'égard de frais médicaux particuliers. Il va sans dire que ces personnes pourraient déduire, de la manière prescrite plus haut, tous les frais médicaux relatifs à leur maladie et qui dépassent 3 p. 100 de leur revenu.
11. Il faudrait abolir la déduction spéciale de \$500 accordée aux contribuables qui ont atteint l'âge de 70 ans.

#### LES DONNÉS DE CHARITÉ

12. Nous recommandons le maintien du principe actuel de la déduction des dons de charité parce qu'il incite à la générosité, ce qui constitue un objectif social désirable. Toutefois, il faudrait prévoir certaines restrictions supplémentaires en vue d'éviter les abus.
13. Les organismes de bienfaisance devraient produire une déclaration annuelle de leurs recettes brutes.
14. Le fisc devrait régir l'émission de formules numérotées d'attestation des dons de charité.
15. Dès l'application des modalités d'ordre administratif que nous recommandons, la déduction maximale pour dons de charité devrait être portée, dans le cas des particuliers à 15 p. 100 de leur revenu. Cette limite devrait être maintenue à 10 p. 100 dans le cas des sociétés.

16. On devrait admettre à la déduction, au même titre que les dons de charité, les dons faits aux gouvernements provinciaux et aux municipalités; ces dons et les dons de charité seraient groupés aux fins du calcul de la déduction. Les dons faits au gouvernement fédéral devraient être admis à la déduction sans limite. Cela n'entraînerait aucune modification de la loi actuelle.
17. La déduction uniforme facultative ne devrait pas excéder \$50, et ne devrait s'appliquer qu'aux dons de charité. Nous recommandons cette déduction uniquement pour atténuer les difficultés d'ordre administratif qu'entraîne la manipulation d'une multitude d'attestations de sommes minimes.
18. Les dons directs en nature faits à des organismes de bienfaisance et qui excèdent \$500 au cours d'une année, devraient être admis à la déduction comme dons de charité. Dans ces cas, le contribuable serait censé avoir vendu les biens à leur juste valeur marchande.
19. Il faudrait abolir la déduction spéciale, égale au montant du revenu qu'ils ont gagné pendant l'année, consentie actuellement aux membres d'un ordre religieux qui ont fait voeu de pauvreté perpétuelle.
20. Un membre d'un ordre religieux devrait pouvoir réclamer la charge d'un postulant de moins de 19 ans, s'il appartient au même ordre et si un autre contribuable ne réclame pas la charge de cette même personne.

#### LES DONS FAITS AUX ASSOCIATIONS POLITIQUES

21. Il faudrait envisager la possibilité d'accorder un dégrèvement d'impôt égal à 25 p. 100 des dons faits aux associations politiques, jusqu'à concurrence de \$50 par année dans le cas d'une unité contributive individuelle, et de \$100 dans le cas d'une unité contributive familiale.

## LA FORMATION POST-SECONDAIRE

22. La déduction actuelle relative aux frais de scolarité post-secondaire que prévoit l'article 11(1)qc)(i) de la loi, devrait être supprimée et remplacée par un régime de dégrèvement d'impôt. Ce dégrèvement serait plus efficace et plus juste. Le dégrèvement devrait être égal au quart des frais de scolarité versés par l'étudiant lui-même ou en son nom à l'institution d'enseignement post-secondaire. On devrait consentir un dégrèvement supplémentaire, allant jusqu'à \$300 par année, pour frais de subsistance, à l'étudiant qui n'est pas un enfant à charge. Le dégrèvement relatif aux frais de scolarité devrait être accordé à l'unité familiale à laquelle appartient la personne qui les acquitte; le dégrèvement relatif aux frais de subsistance ne devrait être accordé qu'à l'unité contributive de l'étudiant. Les dégrèvements devraient être cumulatifs, et tout excédent non réclamé devrait être reporté indéfiniment et être déductible en tout temps dans l'avenir.
23. Les normes générales d'admissibilité à la déduction que nous avons recommandées devraient s'appliquer aux frais de cours temporaires ou à temps incomplet, y compris les frais de scolarité et les frais de déplacement et de subsistance qui dépassent les frais normaux de subsistance. On ne devrait accorder aucun dégrèvement à l'égard de ces cours.

## EXEMPTIONS RELATIVES AUX DONS, ACCORDEES ANNUELLEMENT ET UNE FOIS AU COURS DE LA VIE

24. Pour des motifs d'ordre administratif, nous recommandons au chapitre 17 certaines exemptions relatives aux dons, accordées annuellement et une fois au cours de la vie.

## LES DONS FAITS AUX PROCHES PARENTS

25. Il faudrait prévoir un dégrèvement d'impôt de \$100 à l'intention de l'unité contributive qui fait des dons de \$1,000 ou plus au cours d'une



année à un proche parent qui n'est pas membre de cette unité. On devrait réduire proportionnellement le dégrèvement dans le cas de dons inférieurs à ce montant. Lorsqu'un contribuable nourrit et loge à son domicile un proche parent durant l'année, il serait réputé avoir fait un don de \$1,000, diminué de tout montant versé par le parent pour sa nourriture et son logement. Les bénéficiaires de ces dons devraient les inscrire à leur revenu. L'impôt sur les dons modestes faits aux proches parents à faible revenu serait réduit ou annulé grâce aux paliers d'imposition à taux nul et grâce aux exemptions sur les dons accordées annuellement et une fois au cours de la vie à toutes les unités d'imposition.

## NOTES

- 1/ Débats de la Chambre des communes, 23 juin 1942, Vol. IV, pp. 3699-3701.
- 2/ Les États-Unis ont également autorisé la déduction des frais médicaux en 1942, et ont fixé le palier de base à 3 p. 100, taux qui n'a pas changé depuis. Le Royaume-Uni n'accorde aucune déduction pour frais médicaux. Au Canada, telle qu'elle a été instituée à l'origine, la déduction pour frais médicaux a aussi été plafonnée, et cette limite a été supprimée en 1961. A notre connaissance, la suppression du plafond en 1961 n'a guère causé de difficultés au fisc. En tout cas, il semble raisonnable que les frais médicaux très élevés soient vérifiés par le ministère, et il ne semble pas que le Trésor doive être lésé si le fardeau de la preuve incombe au contribuable.
- 3/ Cette interprétation remonte à l'époque où l'assurance-maladie était l'exception plutôt que la règle, avant la généralisation des régimes gouvernementaux d'assurance-maladie et d'assurance-hospitalisation.
- 4/ Le palier serait de 3 p. 100 du revenu, tel que déterminé avant la déduction des frais médicaux et des dons de charité, mais après la déduction de toute perte reportée d'une année antérieure. On ne tiendrait pas compte des pertes encourues au cours des années suivantes, à cause des complications qu'occasionneraient le nouveau calcul du dégrèvement pour les frais médicaux et l'étalement du revenu. La technique législative à suivre incomberait aux rédacteurs, mais il ne serait probablement pas nécessaire de retenir la distinction actuelle entre "revenu" et "revenu imposable".
- 5/ Voir Robert J. Lampman, The Share of Top Wealth-Holders in National Wealth, 1922-56, National Bureau of Economic Research, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1962, pp. 17-21.

- 6/ United States Department of Labour, Monthly Labor Review, novembre 1960, p. 1198. L'étude porte sur les "budgets modestes mais suffisants" et s'inspire de la situation des vingt plus grandes villes américaines.
- 7/ Nous épousons à peu près les opinions exprimées dans Gwyneth McGregor, "Charitable Contributions", Canadian Tax Journal, Vol. IX, 1961, p. 441.
- 8/ La proposition n° 2 du budget de 1966 proposait, pour les années d'imposition 1967 et suivantes, que les dons de charité ne soient déductibles que lorsque le bénéficiaire est une oeuvre de charité enregistrée auprès du ministère et lorsqu'il a produit une déclaration dans la forme prescrite. Cette proposition a depuis été adoptée par modification de l'article 27.
- 9/ La proposition n° 2 du budget de 1966 suggérait, pour les années d'imposition 1967 et les suivantes, que les dons de charité déductibles puissent inclure les dons aux Nations-Unies ou à l'une de ses agences, à une université "désignée" hors du Canada mais qui accepte ordinairement des étudiants du Canada, ou à une oeuvre de charité hors du Canada à laquelle le gouvernement canadien a fait un don au cours de l'année. Cette proposition a depuis été adoptée par la modification de l'article 27.
- 10/ Ces deux exceptions sont citées dans l'article 27(3) de la Loi et dans l'article XIII D de la Convention relative à l'impôt entre le Canada et les États-Unis d'Amérique.
- 11/ La limite serait un pourcentage du revenu déterminé avant la déduction des frais médicaux et des dons de charité, mais après déduction de toute perte reportée des années antérieures. Il semblerait injuste de tenir compte des reports rétrospectifs de pertes, parce que la déduction de ces dernières aurait l'effet de rejeter les dons qui étaient pourtant déductibles au moment où ils ont été faits. Voir note 4, supra.

12/ La Loi mentionne dans l'article 27(1) la déduction de "ceux des montants suivants qui sont applicables: a) l'ensemble des dons...". D'après l'article 139(1)a), "'montant' signifie des sommes d'argent, droits ou choses exprimés en fonction du montant d'argent, ou la valeur en argent du droit ou de la chose". Il semble donc que le don d'une chose soit le don d'un "montant", au sens de l'article qui traite des déductions de dons de charité.

Le Bulletin de renseignements n° 17 publié par la Division de l'impôt dans la Partie I de La Gazette du Canada, numéro du 22 décembre 1962, ne contredit pas la portée générale de ce principe. Il précise que les dons de marchandises, lorsque le coût en a été imputé comme dépense d'une entreprise, et ceux de biens usagés ne sont pas admissibles.

13/ Gaudin v. M.N.R., 55 DTC 385.

14/ Dans le cas contraire où un tableau ou un autre objet d'art aurait été acheté par un contribuable pour \$2,000 et la juste valeur marchande de l'oeuvre serait de \$1,200 lorsque celle-ci serait donnée au musée, le contribuable pourrait réclamer une déduction équivalant à un don de charité de \$700 (soit \$1,200 moins \$500 représentant l'exclusion annuelle à l'égard des dons en nature). Il serait aussi autorisé à déduire sa perte de \$800 des gains provenant de biens réalisés et afférents au même genre de biens. Voir le chapitre 15.

15/ Article 11(1)qc)i) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

16/ Article 11(1)qb).

17/ Article 26(1)c), ca) et d).

## CHAPITRE 13

### L'ÉTALEMENT DU REVENU

Nous estimons que les impôts sont équitables lorsqu'ils sont répartis selon la faculté contributive. On peut atteindre ce but en appliquant l'échelle de taux progressifs à l'assiette fiscale annuelle que nous avons définie. Une des conséquences de l'adoption de l'échelle de taux progressifs est que deux particuliers ayant en moyenne la même assiette fiscale peuvent, au cours d'un certain nombre d'années, payer des impôts fort différents si l'assiette fiscale annuelle de l'un accuse de plus grandes variations que celle de l'autre. Plus l'amplitude des variations est grande, plus le montant d'impôt à payer est élevé. Ce phénomène pose plusieurs problèmes.

1. La détermination annuelle du revenu imposable ne repose pas nécessairement sur un principe immuable. Le choix de l'année civile comme période appropriée est une question de convention et de commodité plutôt que de principe. Du point de vue de l'équité, nous croyons qu'il est difficile de justifier une imposition beaucoup plus lourde des revenus qui fluctuent. En effet, rien ne s'oppose fondamentalement à l'adoption d'une période plus longue et nous croyons qu'une telle période ne produirait pas le résultat actuel. Il nous semble qu'une répartition plus égale des revenus sur un certain nombre d'années s'impose. Cependant, nous ne sommes pas convaincus que l'équité exige une répartition uniforme des revenus du contribuable sur sa vie entière.
2. Faute d'allègement, dans le cas des revenus irréguliers, le fisc se trouvera sans cesse aux prises avec le contribuable pour l'empêcher de jouer sur le temps de l'encaissement de ses recettes ou de ses gains, de façon à réduire ses impôts. Cette lutte entraînerait de plus en plus d'éléments complexes ou arbitraires dans les lois fiscales.

3. En l'absence de clauses d'allégement, les personnes qui pourraient ainsi jouer sur le temps de l'encaissement de leurs recettes ou de leurs gains bénéficieraient, malgré les efforts du fisc, d'un avantage sur celles qui ne peuvent en faire autant.
4. A moins de prévoir une certaine forme d'allégement à l'endroit des contribuables ayant des revenus irréguliers, ou variables, on risque de décourager les particuliers à se livrer à des occupations ou à se lancer dans des entreprises qui seraient spécialement sujettes à de telles variations.

Ces quatre points nous semblent justifier amplement le recours à un allégement général qui corrigerait les inconvénients d'ordre fiscal qu'engendrent des revenus trop irréguliers ou reçus en un paiement unique. En particulier, le problème suscité par l'injustice dont pourrait souffrir le contribuable est une raison suffisante pour justifier l'allégement, même s'il était possible d'empêcher le contribuable de répartir ses revenus de façon à se soustraire au plein effet des taux progressifs en vigueur dans chacune des périodes.

Il existe aussi un argument sérieux en faveur d'une certaine répartition des revenus, cela en raison d'autres recommandations contenues dans ce Rapport. Par exemple en l'absence de dispositions permettant d'effectuer l'étalement des revenus, l'imposition au plein taux progressifs des gains provenant de biens, au moment de leur réalisation, provoquerait de graves injustices. Il serait inéquitable d'imputer ces gains uniquement à l'année de leur réalisation et de les imposer en conséquence. Il existe aussi d'autres recettes perçues en une somme globale dont nous recommandons l'imposition, avec cette réserve: il faudrait atténuer le plein effet des taux progressifs par des dispositions qui permettent la répartition des recettes sur un certain nombre d'années. Nous croyons surtout que des clauses d'allégement doivent être prévues pour les dons et les héritages importants, les compensations pour dommages, ainsi que pour les revenus

de propriété réalisés ou censés être réalisés lorsque le contribuable décède ou lorsqu'il cesse de résider au Canada.

Ayant reconnu qu'il faudrait prévoir des mesures d'allégement pour des raisons de justice et autres, nous nous empressons d'ajouter qu'il ne s'agit pas là d'une tâche facile à accomplir. Toutes les dispositions d'allégement applicables aux revenus irréguliers et variables sont relativement complexes et soulèvent des problèmes tant pour le fisc que pour le contribuable. On doit rejeter bon nombre d'entre elles simplement parce qu'elles ne seraient pas comprises par de nombreux contribuables ou parce qu'elles exigeraient une comptabilité excessive. Comme dans bien d'autres domaines du régime d'imposition, on doit en arriver à un compromis entre le souhaitable et le pratique.

Dans le deuxième tome de ce Rapport, nous discutons en détail de l'importance d'une certaine flexibilité inhérente au régime d'imposition. Au fur et à mesure que le niveau de l'activité économique s'élève ou s'abaisse, les taux d'imposition freinent automatiquement les expansions et les contractions en augmentant ou en diminuant, plus que proportionnellement, les paiements d'impôt; cela tend à stabiliser l'économie. Cependant, si le régime d'imposition est trop "rigide", il peut en résulter une stabilisation de l'économie à des niveaux où la main-d'oeuvre et les autres facteurs de production ainsi que les ressources ne sont pas pleinement utilisés. En accordant d'importants allègements aux revenus variables, on risque de réduire la flexibilité inhérente au régime. Serait-il opportun de réduire cette flexibilité? Jusqu'à quel point devrait-on la réduire et dans quelles conditions? Ce sont là des questions qui dépendent évidemment du genre d'allégement accordé et des modifications apportées aux autres éléments du régime d'imposition. Bien que la flexibilité inhérente ne soit pas un avantage indéniable d'un régime d'imposition, on devrait admettre que certaines dispositions d'allégement peuvent rendre plus difficile la réalisation de l'un de nos objectifs économiques.

On possède peu de renseignements au Canada sur les fluctuations des revenus des particuliers d'une année à l'autre. Nous appuyant sur deux études brèves, que d'ailleurs nous savons incomplètes, effectuées par notre personnel préposé à la recherche, nous avons découvert avec étonnement combien ces variations semblent générales et importantes; environ 8 p. 100 des contribuables faisant partie du groupe étudié comme représentatif d'un certain nombre de régions métropolitaines du Canada et touchant un revenu inférieur à \$10,000, ont déclaré des revenus familiaux qui ont fluctué 1/de plus de 20 p. 100, de 1962 à 1963. Un sondage portant sur 450 contribuables répartis dans deux grandes villes du Canada et ayant en 1962 des revenus dépassant \$25,000, a été entrepris pour une période de trois ans, soit 1960, 1961 et 1962. Ce sondage a révélé que, dans 20 p. 100 des cas, les revenus pour fins d'impôt avaient subi des fluctuations de plus de 30 p. 100, si l'on compare l'année où le revenu était le plus élevé à celle où il était à son niveau le plus bas. Cette dernière enquête portant sur des particuliers ayant des revenus élevés a aussi montré que, pour cette catégorie de contribuables, plus le revenu était élevé, moins, en moyenne, il y avait de variations en pourcentage du revenu au cours de la période.

L'incidence fiscale des revenus variables dépend non seulement de l'ampleur des fluctuations, mais aussi de la structure des taux. Il est évident que l'étendue des diverses classes de revenu et les changements de taux d'une classe à l'autre constituent des données pertinentes. Des analyses effectuées par notre personnel de recherche ont prouvé que, dans le cadre de la structure actuelle des taux, l'incidence fiscale d'un degré quelconque de fluctuation est plutôt faible aux extrémités inférieure et supérieure de l'échelle des revenus, parce que les classes de revenu sont assez étendues ou parce que les augmentations des taux d'impôt, d'une classe à l'autre, sont relativement faibles. Ce sont les groupes à revenu un peu au-dessus de la moyenne qui, dans le passé, ont le plus souffert de l'incidence de l'impôt sur les revenus variables ou irréguliers.



Les modifications que nous recommandons ailleurs dans ce Rapport se répercuteraient de deux façons sur les revenus variables. Par suite de l'élargissement de l'assiette d'imposition de manière à y inclure un grand nombre de recettes exceptionnelles qui échappent actuellement à l'impôt, on verra certainement augmenter le nombre des particuliers dont l'assiette d'imposition subira des fluctuations annuelles et il en sera ainsi de l'ampleur de ces fluctuations. D'autre part, les modifications de la structure de taux d'imposition que nous proposons auront tendance à diminuer les répercussions fiscales de ces fluctuations, ne serait-ce que parce que nous préconisons une réduction des taux de l'impôt à l'extrémité supérieure de l'échelle des revenus individuels.

#### LA LÉGISLATION CANADIENNE ACTUELLE

Notre législation fiscale reconnaît en partie les difficultés relatives au traitement équitable des paiements en une somme globale et des revenus variables, telles qu'elles se posent sous le régime actuel. La Loi de l'impôt sur le revenu renferme un certain nombre de dispositions ayant pour but d'atténuer ces difficultés dans certains cas spéciaux et pour certains genres de revenus. Les principales dispositions sont résumées au cours des pages qui suivent.

#### Les cultivateurs et les pêcheurs

Les cultivateurs et les pêcheurs ont le privilège d'établir une moyenne de leurs revenus sur une période de cinq ans, pourvu que leur source principale de revenu ait été l'agriculture ou la pêche pendant l'année d'imposition courante appelée "année d'établissement d'une moyenne" et pendant les quatre années immédiatement antérieures pour lesquelles ils ont produit une déclaration de leurs revenus comme l'exige la Loi 2/. C'est là un exemple de ce que l'on appelle la méthode d'étalement simple ou périodique du revenu. En réalité, les impôts sont calculés annuellement sur le revenu de chaque année, déterminé de la façon habituelle; à la

fin d'une période de cinq ans, les revenus de cette période sont additionnés et répartis également sur chacune des cinq années, les exemptions personnelles étant par la suite déduites. On calcule alors l'impôt aux taux annuels respectifs sur le montant des revenus imposables qui découlent de ces calculs. Ensuite, on totalise les impôts de chacune des années. On soustrait ce total de l'impôt global effectivement payé au cours des cinq années; l'intéressé peut alors réclamer le remboursement du trop-perçu. On n'exige pas que le trop-perçu dépasse un minimum déterminé et, puisque cette façon de procéder ne peut jamais jouer au désavantage du contribuable, celui-ci n'éprouve ordinairement aucune hésitation à en tirer parti le moment venu, c'est-à-dire l'année où il y a droit; il semble que l'introduction de ces dispositions relatives à l'étalement des revenus n'ait pas accru de façon appréciable le travail administratif requis par la mise en application de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les auteurs

La Loi de l'impôt sur le revenu permet la répartition rétroactive des revenus provenant de la vente d'un droit d'auteur relatif à une oeuvre, si l'auteur a consacré plus d'un an à sa réalisation 3/. Cette répartition se rapporte aux années que l'auteur a passées à produire l'oeuvre, mais la période ne peut en aucun cas dépasser trois ans. Ainsi, si un auteur vend ses droits sur une oeuvre littéraire qu'il a mis 5 ans à écrire, il peut inclure un tiers de ses recettes dans le revenu de l'année de la vente et un tiers dans celui de chacune des deux années immédiatement antérieures.

L'allégement est accordé aux auteurs d'oeuvres littéraires, dramatiques, musicales ou artistiques, mais il est refusé à ceux dont les revenus proviennent d'une réalisation scientifique qui a demandé de nombreuses années de recherche, ainsi qu'à ceux dont les revenus proviennent d'une invention. Nous relevons avec intérêt ce que disait à ce sujet le ministre des Finances devant le Comité permanent des banques et du commerce en 1947: "Les inventeurs n'ont rien réclaté à cet égard. Les auteurs, de leur côté,

l'ont demandé et ont, à mon avis, justifié leurs réclamations de façon satisfaisante" 4/. Il semble donc que la portée restreinte des dispositions de la loi soit surtout attribuable au manque de pression des autres groupes professionnels.

S'il est vrai que les revenus de certains cultivateurs, pêcheurs et auteurs sont sujets à des fluctuations extrêmes, il est indéniable que certains contribuables exerçant d'autres professions se trouvent aussi dans la même situation. Le revenu de certaines professions (comédiens, musiciens, ingénieurs conseils, architectes, athlètes professionnels, entrepreneurs en construction, inventeurs, etc.) est peut-être, dans l'ensemble, moins sujet aux variations que celui des pêcheurs, des cultivateurs ou des auteurs, pris eux-mêmes en tant que groupes. Cependant, pris individuellement, le revenu de certains membres des premiers groupes peut varier tout autant, en ampleur et en fréquence, que celui des membres du second groupe. Ce que l'équité réclame, c'est que les individus placés dans les mêmes circonstances soient traités de la même manière, et non pas que les groupes d'individus reçoivent un traitement uniforme, lorsque d'importantes différences existent au sein d'un même groupe.

On devrait soit supprimer, soit mettre à la portée de tout le monde, les allègements accordés aux cultivateurs, aux pêcheurs et aux auteurs.

Les paiements en une **somme globale**

La Loi de l'impôt sur le revenu comporte actuellement des dispositions spéciales relativement à l'imposition de diverses formes de paiements en une somme globale 5/. Ces paiements peuvent, si le contribuable le désire, être exclus du revenu ordinaire de l'année au cours de laquelle ils sont reçus et être soumis à un taux spécial d'imposition. En résumé, les revenus pouvant faire l'objet d'un tel choix sont les suivants:

1. Un paiement unique provenant d'une caisse de retraite et effectué au décès, à la retraite volontaire ou obligatoire d'un employé, ou lors de la liquidation ou de la modification du régime de retraite.

2. Un paiement unique effectué à la retraite d'un employé et ne provenant pas d'une caisse de retraite, en reconnaissance de longs services.
3. Un paiement unique versé à un employé en vertu d'un régime de participation aux bénéfices à l'acquit de tous les droits accordés aux bénéficiaires par ce régime.
4. Un paiement unique versé en vertu d'un régime différé de participation aux bénéfices, lors du décès ou de la retraite volontaire ou obligatoire d'un employé.
5. Un paiement ou des paiements versés par un employeur à un employé ou ancien employé à sa retraite, en compensation de la perte de son emploi.
6. Un paiement ou des paiements versés à titre de prestation au décès.

Le montant sur lequel l'impôt spécial peut être payé varie suivant le nombre d'années de service ou le nombre d'années au cours desquelles le contribuable a participé à un régime particulier.

S'il se prévaut du privilège accordé par la loi, le contribuable versera, en plus de tout autre impôt exigible pour l'année, un impôt spécial sur les paiements en une somme globale. Cet impôt spécial équivaudra à la proportion que l'ensemble des impôts autrement payables par l'employé pour les trois années immédiatement antérieures à l'année d'imposition représente par rapport à l'ensemble des revenus de l'employé pour ces trois années. Cette méthode d'imposition n'est pas toujours à l'avantage du contribuable; en conséquence, il devra faire des calculs avant d'opter pour l'une ou l'autre formule.

Bien que les divers paiements en une somme globale, décrits ci-dessus, diffèrent beaucoup entre eux, la loi ne prévoit qu'une seule forme d'allègement. Dans ces conditions, on pourrait prétendre que l'allègement devrait

s'appliquer à tous les paiements en une somme globale ainsi qu'à toutes les formes de revenus variables. En vérité, aussi longtemps qu'on appliquera cette formule d'allégement fragmentaire, il est raisonnable qu'il y ait des pressions d'exercées non seulement pour obtenir des concessions plus importantes et plus variées, mais aussi pour modifier ou améliorer les méthodes au moyen desquelles l'allégement est accordé.

On reproche surtout à ce régime d'allégement que le taux d'impôt sur ce genre de revenu se détermine en fonction des autres revenus, mais sans les majorer du montant du paiement en une somme globale, ce qui augmenterait le taux marginal d'imposition. De plus, le taux d'impôt applicable est établi en tant que proportion du revenu et non du revenu imposable, ce qui représente un allégement supplémentaire.

#### Les pertes commerciales

Un contribuable qui exploite une entreprise est autorisé à soustraire de ses autres revenus les pertes subies au cours de l'année par son entreprise. Si les pertes sont plus élevées que les autres revenus, l'excédent peut être déduit des revenus que l'entreprise a réalisés au cours de l'année immédiatement antérieure et qu'elle réalisera au cours des cinq années à venir 6/.

#### Les options relatives à l'achat d'actions

Lorsqu'une société par actions accorde à un employé le droit d'acheter un certain nombre de ses actions à un prix inférieur à celui du marché au moment où il exerce ce droit, il est censé recevoir un bénéfice découlant de son emploi, égal à la différence entre le prix d'achat et la valeur des actions au moment de leur acquisition. On considère ce bénéfice comme étant un revenu de l'employé, mais il est imposé à un taux spécial. L'impôt spécial est à ce bénéfice dans le même rapport que l'ensemble des impôts des trois années précédentes a été au revenu (non pas le revenu imposable), moins 7/ le moindre de 20 p. 100 du bénéfice ou de \$200.

Jusqu'à récemment, le reproche fait à l'égard des dispositions d'allègement pour les paiements en une somme globale s'appliquait plus particulièrement au cas qui nous occupe, parce que le taux d'impôt payable sur les bénéfices reçus était réduit de 20 p. 100 (probablement pour reconnaître le fait que le coût de ce bénéfice ne peut être déduit du revenu imposable de la société). Toutefois, un amendement de la loi en 1966 a eu pour résultat de limiter à \$200 le montant pouvant être porté en réduction du taux moyen.

Récupération d'amortissement et  
réévaluation des stocks

Lorsqu'un contribuable exploite une entreprise, la vente d'une partie ou de l'ensemble des éléments de l'actif de l'entreprise qui sont amortissables peut susciter la récupération substantielle d'amortissement considéré comme revenu de l'année où la récupération s'effectue. De même, si des stocks sont réévalués conformément aux exigences de l'article 14(2), il se peut que le revenu du contribuable s'en trouve accru en raison de l'article 43A. La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit un certain allègement à ces règles générales en reconnaissant une base spéciale pour le paiement de l'impôt 8/. Cette mesure a pour effet de permettre la répartition du revenu sur une période ne dépassant pas les cinq années immédiatement antérieures à l'année de la récupération ou de la réévaluation. La longueur de la période varie selon le temps qui s'est écoulé avant l'année de la récupération ou de la réévaluation et au cours duquel le contribuable, s'il s'agit d'une société, a fait des affaires au Canada ou, s'il s'agit d'un particulier, a résidé au Canada. L'impôt exigé est l'impôt payable pour l'année en question, calculé sur le revenu sans tenir compte de la récupération ou de la réévaluation de stocks plus un impôt spécial égal à l'ensemble des montants dont les impôts pour les années antérieures auraient été augmentés si le montant récupéré ou si le montant ajouté au revenu par suite de la réévaluation de stocks avait été réparti également sur ces années précédentes. En d'autres termes, les montants en question seront répartis, aux fins de l'impôt, sur le nombre d'années autorisé.

## Résumé du régime actuel

De cet exposé des dispositions principales en vigueur actuellement, il ressort que la législation canadienne tient compte des difficultés inhérentes à l'encaissement par le contribuable de revenus variables ou de paiements en une somme globale; on voit qu'elle tente d'atténuer le fardeau fiscal dans certains cas. On emploie trois méthodes distinctes d'allègement: la méthode générale d'étalement, qui s'applique seulement aux revenus des cultivateurs et des pêcheurs; les taux spéciaux d'impôt applicables aux revenus provenant de l'exercice du droit d'option relatif à l'achat d'actions et aux revenus provenant de certaines catégories de paiements en une somme globale; et la répartition rétroactive du revenu sur les années antérieures, méthode qui s'applique au revenu que les auteurs retirent de la vente de droits et au revenu provenant de la récupération d'amortissement ou de la réévaluation des stocks 9/. Le traitement des pertes commerciales n'entre pas dans ces catégories, mais il est étudié plus en détail au chapitre 22.

L'insuffisance des mesures actuelles d'allègement par rapport aux besoins de la majorité des contribuables canadiens a été soulignée dans certains mémoires soumis à la Commission. En plus d'un certain nombre de mémoires qui demandaient des mesures d'étalement, en vue d'alléger le fardeau de l'impôt touchant des catégories spécifiques de revenus ou les revenus de groupes précis de contribuables, on a suggéré l'adoption de dispositions générales d'étalement applicables à tous les particuliers dans plusieurs mémoires.

## LES RÉGIMES EN VIGUEUR DANS D'AUTRES PAYS

Les encaissements sous forme de paiement en une somme globale et les revenus variables présentent des difficultés dans tous les pays où la progressivité du taux de l'impôt personnel est très accentuée. Il est donc opportun d'étudier les méthodes générales d'allègement et leurs variations dans divers pays.

Les taux spéciaux d'impôt  
sur les revenus irréguliers

En Autriche, les revenus "extraordinaires" d'un contribuable, par exemple, la somme globale versée à titre de rémunération d'un travail dont l'exécution s'est étendue sur plusieurs années, sont, à la demande du contribuable, imposés à des taux spéciaux allant jusqu'à 25 p. 100. En Allemagne, on accorde un allègement de même nature au contribuable qui a touché certaines catégories spécifiques de revenus extraordinaires, par exemple les dommages-intérêts afférents à des services, les indemnités, etc. Ces revenus sont imposés à des taux spéciaux allant de 10 à 30 p. 100, le taux appliqué étant déterminé par le bureau local de l'administration des finances. Il sera question plus loin de diverses dispositions allemandes visant d'autres genres de revenus.

En Australie, les auteurs et les inventeurs bénéficient d'un taux réduit d'impôt pour les revenus "à part", notamment les paiements en une somme globale, les versements "à part" reçus à titre de redevances, à la suite d'inventions, de l'obtention de brevets, de prix et ainsi de suite. Peuvent également bénéficier d'une imposition à un taux spécial certains contribuables qui perçoivent une redevance à l'égard d'un bail à long terme.

Au Japon, on calcule le taux spécial d'impôt en défalquant de l'ensemble des revenus les quatre cinquièmes du "revenu variable". Le taux de l'impôt est ensuite établi d'après le solde des revenus et appliqué au reste du revenu variable, dont la définition générale englobe les revenus de la pêche, les redevances, le produit de la vente de droits d'auteur et certains autres paiements en une somme globale.

Déductions spéciales du revenu

Au Danemark, un contribuable a droit à une "déduction spéciale en raison de revenus supplémentaires" lorsque son revenu excède de plus de 10 p. 100 celui de l'année précédente. Le taux de déduction varie entre



20 et 50 p. 100 du montant qui excède 110 p. 100 du revenu de l'année précédente. En Italie, les paiements en une somme globale versés à la cessation de l'emploi sont affranchis de l'impôt jusqu'à concurrence d'un montant spécifié. Au Royaume-Uni, on peut déduire dans certains cas un "montant standard provenant d'une prestation de retraite versée à titre de capital", des paiements en une somme globale afférents à une charge ou à un emploi, mais non pas de ceux afférents à la perte de telle charge ou emploi.

L'étalement du revenu sur  
les années antérieures

En Allemagne, le contribuable qui reçoit au cours d'une année d'imposition une rémunération pour des services personnels qu'il a rendus au cours de plusieurs années, peut la répartir sur ces dernières jusqu'à concurrence de trois ans. Cette règle est sujette à un certain nombre de conditions qui en restreignent l'application.

La Suède permet aux particuliers, ainsi qu'aux successions et aux fiducies, de répartir sur un certain nombre d'années les revenus provenant de sources très diverses, dont la vente de machinerie, de bois, etc., et le paiement en une somme globale à titre de prestation à la retraite. La règle générale est que les montants censés gagnés au cours d'une période d'au moins deux ans soient imposés comme s'ils avaient été reçus en portions égales réparties sur le nombre d'années au cours desquelles ils ont été gagnés, celui-ci, toutefois, ne devant pas être supérieur à dix. Ces revenus, appelés "revenus accumulés", doivent atteindre un montant minimum donné et constituer au moins le tiers des revenus imposables du contribuable pour l'année où ils ont été reçus. Le taux d'impôt appliqué aux revenus supplémentaires imputés sur les années antérieures est le taux en vigueur pour l'année où ces revenus ont été touchés.

Au Royaume-Uni, les auteurs d'oeuvres littéraires, musicales ou artistiques peuvent répartir les revenus provenant de ces oeuvres sur trois

années antérieures, au maximum. Un allégement semblable est prévu pour la rémunération gagnée à l'étranger, en retour de services personnels, et pour le produit de la vente ou de la concession d'un permis relatif à l'exploitation d'un brevet. Les mesures fiscales sont légèrement plus généreuses pour la répartition rétroactive des paiements en une somme globale reçus à la cessation d'un emploi. En Australie, une disposition spéciale autorise la répartition, généralement sur une période de cinq ans, du revenu provenant de la vente de l'inventaire effectuée en dehors du cours ordinaire des affaires. En Inde, les auteurs peuvent répartir sur les années précédentes les revenus provenant de droits d'auteur, de redevances, etc., selon des modalités analogues à celles qui ont cours au Royaume-Uni.

#### Allégement discrétionnaire

La législation indienne prévoit que, pour certains genres de revenus tels que les encaissements sous forme de paiements en une somme globale provenant de fonds spéciaux ou perçus à la cessation d'un emploi ou à la perte d'une charge, le gouvernement peut accorder un allégement, dont l'octroi et les conditions demeurent entièrement à sa discrétion. Cette situation ressemble à celle que nous avons décrite en parlant de l'Allemagne, où le gouvernement exerce un pouvoir discrétionnaire dans la détermination du taux spécial d'impôt applicable aux revenus extraordinaires.

#### Dispositions générales d'étalement

En Suisse, l'impôt de la défense fédérale, le principal impôt sur le revenu prélevé par la Confédération, est déterminé pour deux ans à la fois. Il est fondé sur la moyenne des deux exercices comptables qui précèdent l'année d'imposition et il est régi par des dispositions spéciales en ce qui a trait aux entreprises nouvelles ou liquidées. Tous les contribuables peuvent se prévaloir de ce régime d'étalement.

En Australie, les personnes qui se consacrent à la "production primaire", c'est-à-dire la production directement reliée à la culture de la terre, sont libres d'établir la moyenne de tous leurs revenus imposables pour l'année de base et les quatre années précédentes. Une perte est traitée comme un revenu égal à zéro, mais on peut en reporter le montant et le soustraire du revenu d'une année subséquente.

Les États-Unis ont adopté en 1964 une mesure générale d'étalement. Étant donné qu'il s'agit du pays ayant fait la tentative la plus récente visant à trouver une solution au problème des revenus variables et, étant donné l'intérêt particulier que présentent pour le Canada les réformes fiscales des États-Unis, ce régime mérite un examen assez approfondi.

En 1963, lors de l'introduction de son régime d'étalement, le Président des États-Unis s'est exprimé en ces termes (traduction):

"J'ai chargé le secrétaire du Trésor de présenter au Congrès un régime général d'étalement comme élément de notre programme. Ce régime assurera un traitement fiscal plus juste à ceux qui reçoivent en une année d'imposition des revenus exceptionnellement élevés par rapport à leurs revenus moyens des années précédentes.

"La proposition est plus généreuse que les dispositions limitées et fort compliquées de la législation actuelle en matière d'étalement et elle permettra d'éliminer ces mesures de l'Internal Revenue Code. Elle comporte une formule applicable à tous les contribuables déclarant des revenus très irréguliers. Il en résultera un traitement plus équitable pour les auteurs, les artistes, les acteurs et les athlètes de profession, ainsi que pour les cultivateurs, les éleveurs, les pêcheurs, les avocats, les architectes et autres."

Le régime d'étalement s'applique aux contribuables dont les revenus ordinaires pour l'année, à l'exclusion des gains de capital, des gains de jeu, des dons et des legs, etc., dépassent de plus d'un tiers leur revenu annuel moyen des quatre années précédentes 10/. Cette disposition ne s'applique que si l'excédent dépasse \$3,000. Cet excédent est soumis à un impôt égal à cinq fois l'impôt additionnel qui serait payable sur le cinquième de l'excédent. L'impôt sur l'excédent est ensuite ajouté à l'impôt sur le reste des revenus courants du contribuable, pour déterminer le montant total de l'impôt exigible pour l'année. En général, ce procédé

donne un allégement légèrement inférieur à celui que donnerait la répartition du revenu excédentaire sur une période de cinq ans, et certainement moindre que celui que donnerait l'étalement de tous les revenus. Comme l'application de cette méthode se limite exclusivement à l'année courante, elle ne nécessite pas de modification des déclarations fiscales ni de nouveau calcul de l'impôt pour les années précédentes. La tâche administrative s'en trouve d'autant simplifiée. La marche à suivre pour calculer l'impôt, l'année où la disposition de l'étalement s'applique, est ici décrite:

1. on détermine le revenu moyen, pour les quatre années d'imposition précédentes;
2. on majore d'un tiers la moyenne annuelle ainsi obtenue pour les quatre années d'imposition précédentes pour obtenir un revenu de base, soit le montant qui n'est pas soumis au régime d'étalement;
3. on soustrait du revenu courant le revenu de base pour obtenir l'excédent qui sera soumis au régime, c'est-à-dire le "revenu admis à l'étalement", à condition qu'il dépasse \$3,000;
4. on calcule l'impôt sur un revenu égal au revenu de base plus un cinquième du revenu admis à l'étalement;
5. on calcule l'impôt sur le revenu de base seul et on le soustrait du montant de l'impôt déterminé par l'opération 4;
6. on multiplie par cinq la différence obtenue en 4 et 5 pour connaître l'impôt total sur le revenu admis à l'étalement;
7. on ajoute l'impôt total sur le revenu admis à l'étalement et calculé en 6 à l'impôt de base sur le revenu calculé seul en 5, pour obtenir le montant global de l'impôt exigible pour l'année.

L'une des caractéristiques importantes du régime américain d'étalement, c'est qu'il n'accorde pas d'allégement aux contribuables dont les revenus

ont diminué. Au point de vue administratif il est sûrement plus commode de s'en tenir aux montants dépassant \$3,000 pour l'application de l'établissement, mais il nous semble que, de ce fait, le petit contribuable se trouve exclu de ce régime.

#### SOLUTIONS POSSIBLES AUX DIFFICULTÉS ACTUELLES

En somme, il existe deux façons de résoudre le problème ayant trait aux paiements en une somme globale et aux revenus variables. En premier lieu, on peut recourir à une formule d'allégements fragmentaires grâce à laquelle le problème des variations de l'assiette d'imposition est, à toutes fins pratiques, considéré comme une série de problèmes distincts auxquels on apporte des solutions spécifiques et différentes. C'est la méthode actuellement suivie au Canada. En second lieu, on peut envisager les revenus irréguliers et les revenus variables comme constituant un problème général exigeant une solution générale s'appliquant à tous les contribuables. Nous préconisons d'adopter une combinaison de ces deux méthodes, avec des dispositions générales de portée limitée dont tous les contribuables pourraient se prévaloir. La formule préconisée comporterait des dispositions plus généreuses pour les situations particulièrement épineuses.

La formule d'allégements fragmentaires présente plusieurs avantages. Elle permet de fournir un allégement précis dans des cas spécifiques et, à certains points de vue, il atteint son but restreint d'une façon directe et dégagée de complications administratives. En outre, cette formule d'allégements fragmentaires est actuellement en vigueur au Canada et les contribuables y sont habitués. Enfin, le régime actuel comporte plusieurs dispositifs utiles qui pourraient être modifiés ou appliqués sur une plus grande échelle. Cependant, nous croyons que les avantages de la formule d'allégements fragmentaires sont largement dépassés par les inconvénients énoncés ici:

1. les encaissements sous forme de paiement en une somme globale et les revenus variables ont des origines multiples et il est impossible de rédiger une loi comportant une série de mesures particulières d'allègement pour tous les cas d'espèce;
2. les revenus variables sont, semble-t-il, assez fréquents et le régime actuel ne peut fournir d'allègement général à ce problème. Si l'on élargit de beaucoup l'assiette d'imposition, la difficulté en sera encore accrue;
3. les mesures actuelles assurent des degrés différents d'allègement pour diverses catégories de revenus et, en conséquence, sont injustes;
4. tant que l'on se contentera de solutions particulières pour telle ou telle catégorie de revenus ou pour telle ou telle profession, des pressions seront exercées pour faire entrer d'autres catégories de revenus ou d'autres professions dans le cadre de la loi, grâce à des modifications de celle-ci;
5. les solutions particulières d'allègement ont tendance à compliquer la législation relative à l'impôt. Ce mode favoriserait le contribuable fortuné et bien informé, au détriment des autres.

Tous ces arguments nous amènent donc à croire que le régime d'imposition canadien devrait comporter des dispositions générales d'étalement accessibles à tous les contribuables.

Au cours de notre étude des diverses solutions au problème des allègements, nous avons beaucoup insisté sur la nécessité d'une formule qui aurait les caractéristiques suivantes:

1. elle devrait être applicable au gré du contribuable;
2. elle devrait être impartiale, peu importe la forme ou l'origine des gains;

3. elle devrait être relativement facile à appliquer;
4. elle devrait permettre l'étalement tant sur les années futures que sur les années passées.

Nous avons examiné de nombreuses formes d'allégement à la lumière de ces objectifs. Nous avons étudié les dispositions actuellement en vigueur au Canada, la possibilité de modifier ces dispositions et les façons de le faire, les méthodes utilisées dans d'autres pays et tout un nombre de propositions formulées par notre personnel affecté à la recherche et par les experts en finances publiques. Plusieurs de ces solutions, outre celles qui ont été décrites plus haut, méritent quelques mots d'explication.

#### L'étalement progressif

D'après la méthode d'étalement progressif l'ensemble des impôts payés pendant la période d'étalement, période qui peut s'étendre sur toute une vie, devrait être égal au montant global des impôts qui auraient été payés si le revenu cumulatif moyen, y compris le revenu de l'année courante, avait été encaissé sous la forme de versements égaux au cours de chacune des années de la période d'étalement. En vertu de cette formule, le calcul des impôts pourrait se faire en multipliant, par le nombre des années formant la période d'étalement, le montant de l'impôt dû sur le revenu cumulatif moyen de l'année courante et en défalquant de ce montant les impôts déjà payés pour les années précédentes de la période d'étalement, calculés de la même manière 11/.

Une variante de cette formule consisterait à diviser la vie d'un contribuable en trois ou quatre périodes, par exemple: de la naissance à la majorité, de la majorité à l'âge de 35 ans, le l'âge de 36 à l'âge de 65 ans et, enfin, de l'âge de 66 ans au décès. Le régime d'étalement progressif diffère de celui de l'étalement mobile, dont suit l'analyse, en ce qu'il n'entraîne pas la mise à l'écart d'une année antérieure, à mesure qu'une année ultérieure vient s'ajouter à l'assiette fiscale.

Nous avons rejeté l'étalement progressif, non seulement à cause de sa complexité au point de vue administratif, mais aussi parce que nous ne trouvions pas justifiée la répartition, sur toute une vie ou sur les longues périodes précitées, du revenu à mesurer pour fins d'impôt.

#### L'étalement mobile

D'après cette formule, l'impôt pour une année donnée est basé sur le revenu moyen de l'année en cours et des années précédentes de la période d'étalement. C'est-à-dire que le contribuable paierait alors un impôt sur son revenu de la première année de la période. L'impôt pour la seconde année de la période serait basé sur le revenu moyen imposable des deux années, et celui de la troisième année sur le revenu moyen imposable des trois années. Cette méthode serait suivie pendant chaque année de la période d'étalement et, lorsqu'on arriverait à la fin de cette période, on éliminerait du calcul le revenu de la première année et on y ajouterait celui de l'année courante.

A condition que le contribuable reste libre de se soumettre à ce régime, nous ne verrions aucun inconvénient fondamental à l'emploi de l'étalement mobile comme mode d'allégement. En effet, comme le revenu de chaque année influe sur le revenu moyen de toute une série d'années constituant la période d'étalement, la formule dite "mobile" comporte moins d'incertitudes pour le contribuable que la formule dite "périodique". Avec ce dernier régime, le contribuable doit décider s'il doit ou non "épuiser" une certaine année, car chaque année ne peut entrer qu'une fois dans son calcul. Cependant, l'étalement mobile est un peu plus compliqué que l'étalement périodique et ses avantages ne semblent pas justifier qu'il remplace le régime de l'étalement périodique actuellement applicable aux cultivateurs et aux pêcheurs.

#### Le report de l'impôt

En vertu de cette formule, le contribuable serait autorisé à répartir



sur un certain nombre d'années à venir le paiement de ses impôts relatifs à des paiements en une somme globale. Ce régime était en vigueur au Canada en 1946 pour certains encaissements sous forme de paiements en une somme globale. Cependant, il a vite été abandonné, sans doute parce qu'il y avait trop de circonstances, par exemple le décès ou la faillite du contribuable, où le gouvernement ne pouvait recouvrer l'impôt exigible. On pourrait éviter cette difficulté si le contribuable était tenu à déposer un cautionnement ou s'il donnait au gouvernement une autre forme de garantie. Nous recommandons au chapitre 17 que le contribuable qui reçoit des dons qui ne sont pas en nature et qui n'ont aucune valeur d'emprunt pour le bénéficiaire, puisse jouir d'une période de grâce avant de payer l'impôt qui se rapporte à ce don; nous recommandons aussi que le paiement différé porte intérêt et que des mesures de protection soient prises pour en assurer le paiement.

#### Report d'exemptions personnelles ou de dégrèvements non utilisés

Cette méthode permettrait au contribuable qui n'a pas entièrement utilisé ses exemptions personnelles ou ses dégrèvements pour une année d'imposition d'en reporter la solde sur une ou des années subséquentes. Ce sont presque toujours les petits contribuables qui n'utilisent pas entièrement leurs exemptions ou leurs dégrèvements, et l'introduction d'une telle disposition pourrait bien avoir pour effet de soulager nombre de ces contribuables de la totalité ou d'une grande partie de leurs impôts, peut-être pour plusieurs années. Le régime d'étalement périodique que nous préconisons permettra, de fait, de reporter les dégrèvements personnels à l'intérieur de la période d'étalement.

#### Les comptes de répartition du revenu

Certains contribuables ont, pendant une période limitée, des revenus élevés par rapport aux revenus auxquels ils peuvent s'attendre dans l'avenir; c'est, par exemple, le cas de certains athlètes ou artistes de profession

pendant les années les plus fructueuses de leur carrière. Toutefois, un allégement spécial seulement pour certaines professions précisées constituerait, de toute évidence, une mesure de discrimination; par contre, du point de vue administratif, on ne saurait permettre à tous les contribuables de répartir leurs revenus sur de longues périodes d'étalement.

Il y a, croyons-nous, une façon de reporter le revenu dans l'avenir, sur une longue période d'étalement et cette méthode nous semble réalisable du point de vue administratif. Cette méthode consisterait à recourir à ce que nous avons appelé les "comptes de répartition du revenu". Il s'agirait de comptes dont le gouvernement serait dépositaire et qui ne porteraient pas intérêt; ils constitueraient un moyen d'accorder un allégement à tous les contribuables plutôt qu'à certains d'entre eux dans des circonstances particulières. Les comptes de répartition du revenu permettraient au contribuable de confier comme dépôt au gouvernement une partie de son revenu et de déduire ce montant de son revenu pour l'année d'imposition où tel dépôt aurait été fait. Tout retrait de ces comptes serait ajouté au revenu de l'année du retrait. Cette méthode constituerait donc une forme d'auto-étalement du revenu sur les années à venir, sans les inconvénients de la plupart des régimes de report-étalement. Le contribuable abandonnerait sa puissance économique et retarderait l'imposition d'une partie de son revenu, mais il n'obtiendrait ce privilège qu'au "prix" de sa renonciation au revenu qui, autrement, aurait été retiré de la somme déposée. En conséquence, ce système comporterait des mesures d'auto-contrôle. Si, plus tard, le revenu ne diminuait pas, de sorte que le contribuable ne pût bénéficier de taux marginaux inférieurs, le déposant aurait sacrifié en compensation du report de l'impôt, le revenu des montants déposés. C'est la nécessité d'une telle compensation pour le report de l'impôt qui nous a incités à recommander que ces dépôts ne portent pas intérêt. De plus, nous estimons que le paiement d'un intérêt, même à un taux nominal, aurait comme conséquence de livrer une concurrence déraisonnable aux banques, aux sociétés de fiducie ou aux autres institutions recevant des dépôts 12/.

Ces comptes de répartition du revenu présenteraient aussi des inconvénients et des difficultés. Il faudrait prévoir une période minimum avant le retrait d'un dépôt, afin d'empêcher le contribuable d'effectuer un dépôt à court terme à la fin de l'année, en vue de différer d'un an le paiement de son impôt. Il serait important d'empêcher les contribuables de se servir de leurs dépôts dans les comptes de répartition du revenu comme garantie pour contracter un emprunt, et par conséquent les dépôts dans ces comptes devraient être incessibles. Les "comptes de répartition du revenu" n'offriraient aucun avantage au contribuable touchant un revenu sous forme d'actifs non négociables. Bien que ce mode de répartition ne constitue pas, à lui seul, une mesure suffisante d'allégement, nous sommes d'avis qu'il comporterait bien des avantages comme complément des techniques usuelles d'étalement, sous réserve de quelques mesures de sécurité.

Les régimes enregistrés de revenu-retraite

Au chapitre 16, nous recommandons que les contributions à des régimes enregistrés de revenu-retraite tels que définis dans ce chapitre, soient déduites, en deçà de certaines limites, du revenu courant, en proportion du revenu annuel que rapporteraient ces régimes à l'âge de 65 ans. De plus, les revenus de placements ou les revenus de biens que produiraient ces épargnes ne seraient pas imposés lorsqu'ils seraient touchés par les fiduciaires de ces régimes. Les paiements provenant de ces régimes seraient imposés au moment de leur encaissement. Très peu de restrictions toucheraient les actifs qui pourraient être confiés à ces régimes; il serait donc possible de contribuer en biens-fonds à ces régimes. Le report de l'impôt sur les revenus provenant des actifs détenus par ces régimes jusqu'au moment de leur retrait par le contribuable demeurerait une concession extrêmement importante, destinée à encourager les individus et les familles à revenus faibles ou moyens à faire des économies en vue de leur retraite.

Les dispositions relatives aux régimes enregistrés de revenu-retraite offrent aussi à ces classes de contribuables une forme libérale et souple

d'étalement, lorsqu'elles touchent des paiements en une somme globale importante, comme des dons, des legs ou des recettes inattendues. Si l'individu ou la famille n'avait pas encore atteint la limite imposée quant aux contributions versées à ces régimes, et il est fort peu probable que les gens à faible revenu atteignent cette limite, compte tenu des restrictions que nous proposons, une contribution substantielle pourrait être versée en une seule année et déduite du revenu. Tout retrait s'ajouterait au revenu, mais la sanction qui frapperait normalement les retraits effectués avant l'âge de 60 ans ne s'appliquerait pas si ces retraits ne portaient pas à plus de \$7,000 le revenu total de l'année. Ces régimes sont étudiés plus à fond au chapitre 16.

#### Le traitement des pertes

Le report des pertes, soit sur les années antérieures, soit sur les années à venir, afin de réduire les bénéfices nets des années antérieures ou futures, est une autre forme d'étalement du revenu. Même si nous croyons à la nécessité de restreindre de certaine façon l'admissibilité des pertes aux fins de déduction, surtout pour assurer que les dépenses personnelles de consommation ne soient pas déduites, notre proposition de base laquelle est traitée au chapitre 9 permettrait de reporter les pertes (dans la mesure où elles sont supérieures aux autres revenus de l'année) sur les deux dernières années et indéfiniment sur l'avenir. Ces pertes devraient être déductibles des bénéfices nets de toutes provenances. Il serait beaucoup plus facile d'égaliser le revenu d'après la solution que nous offrons, au sujet des pertes, qu'en vertu du régime fiscal actuel.

#### La réévaluation des actifs

Une autre manière de procéder à l'étalement du revenu consisterait à permettre, au gré du contribuable, la réévaluation de quelques actifs à leur valeur marchande établie. Nous recommandons que le contribuable, sans avoir vraiment réalisé de gains ou subi de pertes, soit autorisé à acquitter

une partie de son impôt éventuel sur ses gains de capital en vue mais pas encore réalisés, au cours des années où son revenu a été faible, et qu'on lui accorde, par contre, un allégement correspondant à ses pertes de capital en vue mais pas encore subies pendant les années où son revenu a été élevé. Au chapitre 15, nous discutons des dispositions relatives à la réévaluation facultative que nous préconisons.

TRAITEMENT RECOMMANDÉ A L'ÉGARD DES PAIEMENTS  
EN UNE SOMME GLOBALE ET DES REVENUS VARIABLES

Nous tenons à souligner dès le début que les recommandations formulées dans le présent chapitre ne devraient s'appliquer qu'aux contribuables qui résident au Canada. Ce genre d'allégement relatif à un revenu irrégulier entraînerait de graves difficultés administratives, s'il était accordé aux non-résidents.

Étalement périodique du revenu

Nous avons exposé les avantages d'une disposition générale d'étalement par opposition à une formule d'allégements fragmentaires. Nous estimons que le problème des paiements en une somme globale et des revenus variables est suffisamment répandu pour justifier l'amélioration du régime actuel d'allégement et nous recommandons l'adoption du régime de moyenne périodique auquel tous les contribuables auraient droit. Cependant, afin de diminuer les complications administratives qu'une telle disposition pourrait engendrer, celle-ci devrait, du moins au début, comporter des restrictions fondées tant sur une variation minimum du revenu que sur l'économie minimum d'impôt qui pourrait être tirée de la méthode périodique, avant que le contribuable puisse recourir à cette formule. Nous comptons qu'on pourra un jour lever ces restrictions et permettre à tous de recourir à l'étalement quels que soient les montants en cause. Cependant, nous préconisons l'établissement de restrictions au début de ce régime d'étalement afin de faciliter la tâche des services administratifs. A notre avis, ce régime assurerait un traitement égal à tous les contribuables dont les revenus

varient fréquemment ou passent rapidement d'un niveau faible à un niveau élevé, ou vice versa. Il faut insister sur le fait que l'adoption de notre recommandation permettrait l'étalement des revenus, que ceux-ci aillent en augmentant ou en diminuant. Elle offrirait un moyen d'alléger la charge fiscale relative aux paiements en une somme globale de revenus de toute provenance encaissés par le contribuable. Afin d'accorder à ce dernier une période de temps suffisante qui lui permette de préciser sa situation en rapport avec tout changement affectant son unité d'imposition, de reporter, le cas échéant, sur les années antérieures les pertes des années subséquentes, et enfin de déterminer les années qui seraient incluses dans la période de l'étalement, il y aurait lieu de reculer la date de production d'une déclaration amendée, si le seul changement consistait à réclamer un remboursement, à la suite du choix du régime d'étalement. Cependant, afin d'éviter le report indu des choix à faire, aucun intérêt ne devrait être payable sur un tel remboursement.

L'étalement périodique a l'avantage de faire déjà partie de la législation fiscale canadienne et son fonctionnement semble satisfaire raisonnablement le contribuable et le fisc. Nous ne pensons pas que les avantages des moyennes mobiles plus compliquées, exposés plus haut, justifieraient leur adoption à ce stade. Au fur et à mesure que les contribuables et le fisc acquerront plus d'expérience en la matière, il faudrait envisager l'adoption de ces techniques plus poussées.

Nous proposons que tous les contribuables résidants puissent profiter du système de l'étalement périodique. Nous croyons souhaitable de traiter toutes les unités d'imposition de la même manière et, sauf les quelques exceptions indiquées dans la suite de ce chapitre, de soumettre les revenus variables et tous les paiements en une somme globale au même régime. L'adoption d'une disposition générale d'étalement permettrait d'abroger toutes les dispositions de la loi actuelle touchant la fragmentation.

La période d'étalement. Il est nécessaire, dans un régime d'étalement périodique, de déterminer la durée de la période ou le nombre d'années sur lesquelles doit être établie la moyenne. La période doit être suffisamment longue pour assurer le nivellement effectif des sommets de la courbe des revenus, mais elle ne doit pas se prolonger au point de créer un chaos administratif au cours d'un nouveau calcul de l'impôt rapporté dans nombre de déclarations remontant à plusieurs années antérieures. Trois ans d'étalement semblerait le minimum requis pour faire face à la plupart des fluctuations de revenus, tandis qu'un maximum raisonnable, du point de vue administratif, pourrait sans doute être fixé à cinq ans. A l'heure actuelle, les cultivateurs et les pêcheurs ont droit à une période d'étalement de cinq ans. Pour éviter de nuire à ces deux groupes et parce que nous estimons pratique, avec les méthodes courantes de traitement et de mémorisation des données, d'avoir un poids et une mesure pour tous les contribuables, nous recommandons l'adoption de la période de cinq ans, de préférence à celle de trois ans. Seules des années strictement consécutives, sans la moindre omission, devraient faire partie de la période d'étalement. Il ne faut pas permettre, sauf en cas de décès ou de cessation de résidence au Canada, pour les raisons formulées plus loin dans ce chapitre, que des années tirées de périodes d'étalement différentes fassent double emploi; seules les années au cours desquelles le contribuable a résidé au Canada devraient entrer dans la période d'étalement.

La période de cinq ans doit être considérée comme fixant le nombre maximum d'années sur lesquelles les revenus pourraient être répartis. On devrait permettre aux contribuables de répartir leurs revenus sur des périodes plus courtes, s'ils le désirent.

Les restrictions relatives à l'importance de l'allégement fiscal. Pour circonscrire les difficultés d'ordre administratif du régime d'étalement, l'allégement, quant aux paiements en une somme globale et aux revenus variables, ne devrait être accordé, du moins au début, que si les variations

des impôts à payer sont substantielles. En conséquence, nous recommandons que le droit d'étalement ne soit consenti que si le revenu au cours de l'année où le revenu a été le plus bas durant toute la période d'étalement est inférieur à 75 p. 100 du revenu de l'année de la période où le revenu a été le plus élevé. De plus seulement la partie de l'impôt épargné grâce à l'étalement qui dépasse le montant de \$50 serait accordée comme allègement. Ces restrictions élimineraient les réclamations insignifiantes et réserveraient le recours à cette formule pour ceux dont les revenus varient considérablement.

Méthode de calcul. Voici comment on pourrait déterminer le dégrèvement (ou le remboursement) pour ceux dont les fluctuations de revenu excéderaient la limite:

1. pour les années sujettes à l'étalement, les revenus, les dégrèvements et les impôts à payer devraient être totalisés respectivement;
2. une table de taux spéciaux applicables à l'étalement serait utilisée pour déterminer l'impôt à payer avant la déduction des dégrèvements sur l'ensemble des revenus moins le report des pertes et les déductions pour frais médicaux;
3. le total des dégrèvements réclamés au cours de la période précitée devrait être déduit de l'impôt à payer, calculé en 2;
4. le montant obtenu en 3 serait comparé avec le total des impôts réellement payés au cours des années précitées. Si les impôts ainsi payés étaient moindres que le montant obtenu en 3, alors la fluctuation du revenu n'aurait pas été suffisante pour produire un bénéfice en raison de la méthode d'étalement. Si, au contraire, les impôts vraiment payés excédaient le montant obtenu en 3, alors la différence serait réclamée comme dégrèvement sur l'impôt autrement exigible pendant l'année, ou encore comme remboursement.



Le recours aux tables de taux spéciaux d'étalement signifie qu'il n'y aurait qu'un seul calcul du nouvel impôt exigible au lieu d'un nouveau calcul pour chaque année de la période d'étalement. Les modifications apportées aux taux de l'impôt paraîtraient dans ces tables, de sorte que le contribuable n'aurait pas à se référer aux tables des années antérieures. Il faudrait établir des tables de taux distincts individuels et familiaux pour les périodes de deux, trois, quatre ou cinq ans admissibles aux fins de l'étalement. Ces tables d'étalement fourniraient l'ensemble des tables propres à chacune des années en cause. Par exemple, si, dans le cas de cinq années consécutives, un revenu imposable de \$10,000 était sujet à un impôt de \$2,260 et si la tranche suivante de \$2,000 de revenu imposable était frappée d'un impôt de 35 p. 100, alors la table quinquennale des taux révélerait qu'un revenu imposable de \$50,000 est assujéti à un impôt de \$11,300 et que les \$10,000 supplémentaires de revenu imposable seraient frappés d'un taux de 35 p. 100. De plus, et afin d'éviter un calcul distinct, la table des taux inclurait un autre abattement à la base de \$50 dans chaque total des impôts sur le revenu; le montant équivaldrait à la partie non remboursable du dégrèvement.

Il existe aussi d'autres méthodes pour calculer le redressement d'impôt selon un régime d'étalement périodique. Par exemple, il serait possible d'établir une fluctuation minimum du revenu et de ne permettre que l'étalement du montant excédant telle fluctuation. Toutefois, nous estimons que la formule que nous avons recommandée limiterait le choix des méthodes aux seuls cas où elle aurait une certaine importance pour le contribuable et réduirait au minimum les calculs nécessaires.

Le début et la fin de la période d'étalement. Le point de départ de l'étalement périodique serait la première année complète de l'existence reconnue d'une unité d'imposition particulière. Au chapitre 10, nous recommandons la formation des unités d'imposition au début de l'année marquée par l'un ou l'autre des événements énumérés ci-dessous:

1. advenant qu'une personne cesse d'être à charge autrement que par le mariage, une unité d'imposition individuelle serait formée;
2. advenant la formation d'une unité d'imposition familiale, lors du mariage;
3. advenant qu'un divorce ou une séparation légale ait eu lieu et que chaque conjoint ait formé une nouvelle unité d'imposition et qu'un conjoint conserve la garde d'un ou plusieurs enfants à charge, il en résulterait une nouvelle unité d'imposition familiale; autrement, il s'agirait d'une nouvelle unité d'imposition individuelle;
4. advenant qu'une femme célibataire ait un enfant et qu'elle conserve la garde de son enfant, une nouvelle unité d'imposition familiale serait formée;
5. advenant qu'une personne célibataire adopte un ou plusieurs enfants, une nouvelle unité d'imposition familiale serait formée;
6. lorsqu'une personne ou une famille devient résidente du Canada une unité d'imposition individuelle ou une unité d'imposition familiale serait formée.

L'étalement périodique ne devrait pas se prolonger au-delà de l'extinction de l'unité d'imposition. Au chapitre 10, nous recommandons également qu'une unité familiale soit dissoute quand survient l'un ou l'autre des événements énumérés ci-dessous:

1. le décès d'un conjoint survivant qui n'avait pas d'enfants à charge;
2. le remariage d'un conjoint survivant;
3. le divorce et la séparation légale des conjoints;
4. le fait, pour tous les membres d'une unité d'imposition de cesser d'être résidents du Canada et de ne pas choisir de continuer d'être imposés comme résidents canadiens;

5. l'extinction de l'unité familiale jusqu'ici formée exclusivement d'enfants à charge dont le dernier a cessé d'être à charge à cause de son mariage ou autrement, ou à la suite de son décès.

Une unité d'imposition individuelle se terminerait si: le particulier décédait, cessait d'être résident du Canada, se mariait ou prenait un ou plusieurs enfants à charge à la suite de la naissance ou de l'adoption.

Étant donné que la première année d'étalement ne pourrait pas être antérieure à la première année marquée par la formation d'une unité d'imposition en particulier, les individus nouvellement indépendants n'auraient pas le privilège d'inclure, dans leur période d'étalement périodique, les années au cours desquelles ils étaient à charge et n'avaient pas de revenu imposable. De même, les particuliers nouvellement mariés n'auraient pas le privilège d'inclure dans le calcul les années au cours desquelles ils étaient célibataires et imposables à des taux plus élevés.

Advenant que l'un des conjoints faisant partie d'une unité d'imposition familiale eût produit des déclarations fiscales distinctes pendant plusieurs années consécutives, ce conjoint aurait le privilège de choisir la formule d'étalement des revenus pour ces années-là. Cependant, une unité d'imposition familiale, prise comme un tout, n'aurait le privilège de recourir à l'étalement que pour les années consécutives au cours desquelles des déclarations conjointes auraient été produites.

Une fois réduite à un membre, l'unité d'imposition familiale continuerait à exister, mais comme nous l'avons déjà dit, l'impôt exigible serait établi d'après la table des taux applicables aux particuliers. Une disposition devrait stipuler que la formule d'étalement périodique ayant été appliquée dans cette circonstance, l'impôt serait déterminé d'après la table de taux des particuliers pour toute la période d'étalement. Cette mesure restreindrait les avantages pouvant découler de l'étalement au décès d'un conjoint n'ayant pas de personnes à charge.

Nous recommandons qu'au décès d'un contribuable on réalise tous ses gains provenant de biens, à l'exception des biens transférés aux membres de l'unité d'imposition familiale subsistante. Dans certaines autres circonstances, nous recommandons aussi une pseudo-réalisation des gains provenant de biens. Cela pourrait représenter un accroissement considérable de revenu au cours de cette année-là. Afin d'assurer que le revenu de l'année au cours de laquelle il y a eu réalisation ou pseudo-réalisation puisse être étalé sur une période de cinq ans, nous proposons qu'à la dissolution de l'unité d'imposition pour cause de décès ou pour cause de cessation de résidence au Canada, on permette l'étalement rétrospectif sur les cinq années antérieures, bien qu'une ou plusieurs de ces années aient déjà figuré dans un étalement périodique précédent choisi comme mode d'imposition. Dans ce cas le revenu dont on doit tenir compte pour chacune des années qui était incluse dans la période précédente d'étalement périodique serait le revenu moyen de cette période et un dégrèvement serait accordé pour l'impôt (calculé en vertu de l'étalement précédent) imputable à ce revenu.

Nous soulignons qu'en rattachant l'étalement périodique à la durée de l'unité d'imposition plutôt qu'aux sources de revenu des membres, il faudrait fréquemment s'attendre à de généreux remboursements pendant les premières années de la retraite. Cependant, si l'étalement se limitait aux seules années d'emploi, certains contribuables pourraient se soustraire à cette limitation, étant donné la difficulté de définir la retraite. Nous croyons aussi que cette forme d'allègement d'impôt, pour les personnes ayant subi à la retraite une baisse importante de revenu, atteindrait un objectif social précieux.

De plus, l'application de notre méthode permettrait aux familles d'étaler leurs revenus après le décès du conjoint qui gagnait le revenu, et d'obtenir ainsi un abattement pour les années antérieures plus riches en revenus.

Le traitement des pertes. Dans le cas de pertes encourues par une unité d'imposition avant le début de l'étalement, ces pertes pourraient servir à réduire le revenu d'une ou plusieurs des années faisant partie de l'étalement périodique. Ces pertes entreraient donc en ligne de compte dans le calcul d'étalement périodique. De la même façon, des pertes subies au cours de l'une ou des deux années de la période suivant la fin de l'étalement périodique pourraient être reportées rétroactivement de manière à réduire le revenu de l'une ou des deux dernières années de l'étalement périodique. Nous recommandons, au sujet de l'étalement, une période d'option assez longue pour permettre le report de ces pertes sur les années antérieures.

Si une perte se produisait dans une année faisant partie de l'étalement périodique, cette perte pourrait servir, de la façon habituelle, à réduire le revenu des années soit antérieures à l'étalement périodique soit faisant partie de ladite période. Toute perte de cette nature, dans la mesure où, au terme de l'étalement périodique, n'aurait pas été complètement utilisée à la réduction du revenu, devrait être acceptée comme déduction dans le calcul du revenu global acquis durant la période d'étalement. Le montant de la perte ainsi déduit ne pourrait être reporté sur les années subséquentes. A noter, cependant, qu'un contribuable resterait libre d'opter ou non pour l'étalement de ses revenus; dans la négative, la perte pourrait être reportée et appliquée sur le revenu des années subséquentes.

Comparaison avec le régime en vigueur aux États-Unis. Nous reconnaissons que le système en vigueur aux États-Unis offre certains avantages administratifs par rapport à l'étalement périodique que nous proposons. Pourtant, en définitive, il nous semble bien que le mode que nous préconisons soit supérieur. Nous sommes surtout d'avis que l'octroi d'un allègement se justifie aussi bien, sinon plus facilement, dans le cas où le revenu diminue de façon radicale que dans le cas où il monte en flèche. Aux États-Unis, les conditions pour obtenir un allègement fiscal sont excessivement

capricieuses. Si le système américain était modifié de façon à accorder un allègement fiscal en cas de baisse ou de hausse du revenu et si les exigences de l'admissibilité étaient moins rigides, nous pourrions le considérer comme une alternative satisfaisante du régime que nous proposons.

Les difficultés d'ordre administratif. Nous ne cherchons pas à minimiser le travail supplémentaire qu'entraînerait l'adoption de nos recommandations. La tâche du fisc s'en trouverait accrue et le contribuable serait obligé de tenir une comptabilité plus détaillée. Nous sommes cependant convaincus que les frais supplémentaires ainsi encourus seraient pleinement justifiés.

Les comptes de répartition du revenu

En toute justice, il nous paraît aussi raisonnable de permettre à un contribuable de tenir compte de ses revenus à venir dans la détermination de ses impôts courants à payer que de lui permettre de tenir compte de ses revenus des années antérieures. En règle générale, cette considération n'entre pas dans l'étalement périodique. En outre, en limitant à cinq ans l'étalement périodique, il se peut qu'un allègement insuffisant soit accordé au contribuable dont le revenu varie sur une période plus longue. C'est le cas des athlètes, des acteurs et des écrivains de profession, qui touchent d'importants revenus au cours des années de leur rendement maximum. Pour remédier à ces deux lacunes de l'étalement périodique, nous recommandons aussi l'adoption d'un système de comptes de répartition du revenu. Comme dans le cas de l'étalement périodique, tous les contribuables devraient avoir le choix d'utiliser ou non un compte de répartition du revenu. On doit remarquer qu'en conjuguant ces deux modes d'étalement, il serait possible d'étaler le revenu d'une année sur une longue période. Une partie du revenu de l'année en question pourrait être déposée dans un compte de répartition du revenu de façon à pouvoir l'étaler sur un nombre indéfini d'années ultérieures tandis que l'autre partie de ce revenu pourrait être étalée rétrospectivement sur les cinq dernières années. Les comptes de répartition du revenu ne devraient être ni cessibles ni

négociables, ils ne devraient pas porter intérêt et devraient être administrés par le gouvernement.

Les dépôts faits aux comptes de répartition du revenu au cours de l'année civile et, dans les soixante jours suivant la fin de telle année devraient être déductibles du revenu imposable de cette année-là.

Restrictions relatives à la réduction du revenu courant. Nous ne fixerions aucune limite aux dépôts qui pourraient être faits dans les comptes de répartition du revenu, ne portant pas intérêt. Si l'on permettait le dépôt de tous les gains provenant de la disposition ou aliénation de biens, le contribuable à revenu faible ou moyen pour qui les gains de ce genre sont peu fréquents pourrait en répartir le montant sur un certain nombre d'années et réduire ainsi son impôt; par contre, le contribuable réalisant régulièrement des gains de capital n'aurait aucun avantage. Il en serait de même pour les autres recettes encaissées sous forme de paiements en une somme globale, tels les cadeaux et les gains de jeu.

Spéculation. A moins de restreindre l'utilisation des comptes de répartition du revenu, on risque de voir les contribuables recourir à ces comptes lorsqu'ils s'attendent à une diminution du taux de l'impôt des particuliers ou s'en servir comme moyen de différer temporairement le paiement de leurs impôts. Ils pourraient réduire leur revenu en effectuant des dépôts, juste avant la fin de l'année, sachant la possibilité de retirer les fonds au début de l'année suivante, utilisant ainsi les comptes de répartition du revenu pour spéculer ou pour retarder le paiement de leurs impôts presque sans frais, abstraction faite de la perte des intérêts sur leurs fonds pendant cette courte période. Afin de diminuer l'avantage lucratif d'une telle spéculation, il faudrait que le solde du compte du contribuable ne puisse pas être inférieur à la somme des dépôts effectués au cours des douze mois précédents.

Le recours aux comptes de répartition du revenu signifierait que tous les revenus seraient imposés un jour ou l'autre; néanmoins, il n'y aurait

pas nécessairement coïncidence entre le moment de la réception du revenu et celui de l'imposition. Le contribuable n'y gagnerait pourtant pas à remettre à plus tard le paiement de son impôt, car les dispositions relatives à ces comptes prévoieraient ceci: le contribuable qui fait des dépôts lorsque son taux marginal d'impôt est de 50 p. 100 et effectue des retraits lorsque son taux marginal est aussi de 50 p. 100, subirait une perte. En effet, il ne retirerait de là aucun revenu, par opposition à un autre contribuable dont les revenus auraient été les mêmes mais qui n'aurait fait ni dépôt ni retrait et qui aurait acquitté son impôt sur réception de son revenu. Le contribuable dont les revenus varient aurait évidemment intérêt à recourir aux comptes de répartition du revenu; néanmoins, si les variations des taux marginaux d'impôt sont faibles, le gain sera vraisemblablement absorbé en partie par la perte d'intérêt sur les fonds déposés. De son côté, le gouvernement pourrait utiliser ces argents sans avoir à payer d'intérêts; de cette façon, il ne souffrirait donc pas de la remise à plus tard du paiement des impôts.

Retraits. Les retraits des comptes de répartition du revenu devraient s'ajouter au revenu imposable de l'année de leur matérialisation. Il serait prudent de prévoir la nécessité de la retenue de l'impôt sur ces retraits. Le problème de la fraude fiscale ne serait pas sérieux, car l'administrateur des comptes rapporterait tous les retraits. Un taux de 30 p. 100 d'impôt retenu à la source serait acceptable. Bien entendu, le montant inclus dans le revenu du contribuable devrait être le montant brut du retrait avant déduction de l'impôt retenu à la source, et l'on accorderait un dégrèvement au besoin sous forme de remboursement, pour les impôts retenus à la source par l'administrateur.

Il ne faut pas oublier que le but de ce compte de répartition du revenu est de permettre au contribuable de répartir plus uniformément son revenu et d'éviter ainsi des taux marginaux élevés qui s'appliqueraient à des années exceptionnellement fructueuses pour lui. On entend que le contribuable



diffère le paiement de l'impôt sur les revenus déposés, mais non pas qu'il y échappe. En conséquence, la règle générale veut que les fonds déposés par une unité d'imposition finissent par être imposés comme revenu de ladite unité. Ces dépôts ne devraient surtout pas être transférés à des bénéficiaires ne faisant pas partie de l'unité d'imposition avant que cette unité d'imposition ait acquitté l'impôt sur ces dépôts. Néanmoins, afin de ne pas poser d'obstacles au mariage et au divorce, nous n'obligerions pas les particuliers à intégrer avant leur mariage leurs dépôts dans le compte de répartition du revenu au revenu de l'unité d'imposition individuelle qui prend fin; de même, nous ne pourrions demander aux conjoints d'inclure leurs dépôts dans le revenu de l'unité d'imposition familiale qui disparaît pour cause de divorce ou de séparation légale.

Lorsqu'un contribuable émigre, tout solde laissé dans son compte de répartition du revenu devrait être compris dans le revenu de la dernière année où il produit une déclaration comme résident canadien. Cette façon de procéder fait l'objet d'une étude plus détaillée au chapitre 15. Si le contribuable convainc l'administration de sa capacité de satisfaire au paiement de ses impôts, il pourrait retirer son dépôt de la manière habituelle et au moment de son choix.

Afin d'éviter que les impôts à payer ne montent en flèche au décès d'un contribuable, nous croyons recommandable d'exiger que les unités d'imposition individuelles retirent tous leurs dépôts à l'âge de 60 ans ou avant et que toutes les unités d'imposition familiales retirent également tous leurs dépôts au moment où le plus jeune membre de l'unité a atteint 60 ans ou avant. Une telle disposition empêcherait la plupart des unités d'imposition de différer le paiement de leur dette fiscale jusqu'au décès.

Modifications au comptes de répartition du revenu. Il faudrait apporter des modifications pour bien tenir compte de l'intégration des revenus des personnes à charge à ceux de la famille. La règle générale devrait être

que les dépôts versés au compte de répartition du revenu par une unité d'imposition soient, lors de leur retrait, inclus dans le revenu de la même unité d'imposition afin d'éviter les transferts de biens sans paiement d'impôt entre des unités d'imposition. Nous recommandons une autre exception à cette règle, afin de permettre une certaine souplesse relativement à l'intégration des revenus des personnes à charge à ceux de la famille.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 10, nous croyons que le système devrait exiger que des personnes à charge recevant des dons ne provenant pas de la famille, et des revenus d'emploi ou d'entreprise acquis à distance et supérieurs à l'exemption de \$500, intègrent aux fins de l'impôt, partiellement ou en entier, ces revenus à ceux de la famille. Toutefois, comme la personne à charge et la famille peuvent ne pas considérer ces recettes comme étant un revenu disponible pour consommation courante, nous avons suggéré que la personne à charge puisse déposer ces montants dans des comptes spéciaux de répartition du revenu au cours de l'année de leur encaissement. Les dépôts seraient faits au nom de la personne à charge et seraient déductibles du revenu de la famille. La famille ne serait pas tenue d'inclure ces dépôts dans son revenu au moment où la personne à charge perdrait le statut de personne à charge, même si les retraits, effectués alors que la personne faisait encore partie de l'unité d'imposition familiale, devaient être inclus dans le revenu de cette unité. Les dépôts pourraient être retirés plus tard et inclus dans le revenu de l'unité d'imposition dont la personne antérieurement à charge faisait alors partie.

Ces dépôts devraient porter intérêt pour la période au cours de laquelle le déposant était une personne à charge. Toutefois, le taux d'intérêt, devrait être modique parce qu'en principe le dépôt devrait être sujet à l'impôt et ne rapporter d'intérêt qu'après déduction de l'impôt.

#### Autres méthodes

Dans la plupart des cas, les deux mesures générales d'allégement que

nous avons préconisées permettraient aux contribuables d'envisager à peu près toutes les situations fiscales. Mais, nous reconnaissons que, pour accepter une assiette fiscale compréhensive, il est important qu'un étalement généreux des revenus tienne compte de toutes les circonstances qui, même rares, peuvent néanmoins engendrer de pénibles difficultés. Nous recommandons, par conséquent, l'adoption de quelques mesures spéciales d'allégement. Nous avons surtout essayé de prévoir un allégement spécial s'appliquant à des circonstances particulières et non à des groupes particuliers.

Le report des paiements d'impôt. D'après notre conception des comptes de répartition du revenu, seuls les dépôts en espèces y seraient acceptés. Pour ceux qui auraient un revenu en nature, qui seraient dépourvus d'argent liquide, et qui ne pourraient emprunter, les comptes de répartition du revenu ne seraient d'aucune utilité. De toute évidence, pour ce genre de revenu, les contribuables pourraient recourir à l'étalement périodique. Cependant, le problème de la liquidité pourrait persister et c'est pourquoi nous proposons que ceux qui reçoivent des dons ou d'autres revenus en nature puissent, sous réserve de garanties suffisantes, répartir le paiement de l'impôt sur cette partie de leur revenu, avec intérêt, sur une période d'environ cinq ans. Nous traitons de ce sujet au chapitre 17.

Régimes enregistrés de revenu-retraite. Il existe d'autres méthodes, que nous étudions plus en détail ailleurs dans ce Rapport et qui serviront aussi à niveler les variations du revenu.

Le chapitre 16 traite à loisir de nos propositions relatives aux régimes enregistrés de revenu-retraite. Notons avant tout, en ce qui touche l'étalement des revenus, que la seule restriction que nous posons au sujet des contributions annuelles consiste à fixer le montant maximum pouvant être accumulé en tout temps en vertu du régime. Ainsi, un contribuable qui toucherait un revenu assez élevé au cours d'une année et qui n'aurait pas déjà eu pleinement recours au régime enregistré de revenu-

retraite, pourrait verser une somme importante à cette caisse et déduire ce montant de son revenu.

Au chapitre 16, nous étudions aussi l'imposition des régimes gouvernementaux et privés d'assurance qui permettent au contribuable de continuer à toucher un revenu si le chômage ou encore un accident réduit sa productivité ou y met fin. Pour ces genres de régimes: l'indemnisation des accidents du travail, l'assurance-chômage, l'assurance-chômage supplémentaire et l'assurance-salaire en cas de maladie ou d'accident, nous recommandons que les primes soient déductibles et que les prestations soient imposées intégralement lors de leur encaissement.

Bien que ces dispositions ne soient pas en soi des modes d'étalement, elles favoriseraient une forme d'étalement du revenu qui maintiendrait un niveau minimum de revenu. Elles encourageraient ainsi le contribuable à se protéger, en prévision des périodes où son revenu pourrait tomber au-dessous de la moyenne.

Réévaluation des biens. Au chapitre 15, nous suggérons que les détenteurs de biens puissent réévaluer leurs biens, en augmentant ou en réduisant leur valeur de sorte qu'elle corresponde aux prix courants du marché. Même si nous ne nous attendons pas à ce que de nombreux contribuables majorent la valeur de leurs biens, la réévaluation pourrait être utile pour les années où le revenu serait plutôt bas.

Les rentes enregistrées. Nous recommandons également que le bénéficiaire de certains genres de paiements en une somme globale, par exemple les compensations pour la perte de revenus éventuels, puisse exclure ces montants de son revenu, si elles servent à acheter des rentes gouvernementales enregistrées à cette fin. Les paiements provenant de ces rentes devraient commencer immédiatement et entrer dans le revenu des années de leur réception. Ce choix serait utile dans un nombre restreint de cas.

### Les revenus sujets à l'étalement

Il est bon de distinguer quatre façons de déterminer le revenu:

1. le revenu net de l'année, avant déduction des pertes subies au cours des années précédentes;
2. le revenu net de l'année après déduction des pertes subies au cours des années précédentes;
3. le revenu tel que défini au numéro 2, moins les déductions prévues pour les dons de charité et les frais médicaux;
4. le revenu tel que défini en 3, moins les pertes subies dans les années subséquentes.

Nous proposons l'adoption des règles suivantes:

les déductions à l'égard des dons de charité et des frais médicaux devraient être calculées en regard de 2;

l'étalement périodique ou tout autre mode spécial d'étalement au moment du décès devrait s'appliquer à 4; cependant, on pourrait d'abord choisir de déterminer le revenu d'après la troisième façon et si des pertes survenaient au cours des deux années subséquentes on pourrait alors préparer un étalement périodique corrigé suivant la quatrième façon;

les réductions ou les augmentations du revenu résultant du recours aux comptes de répartition du revenu, des dépôts spéciaux faits au nom de personnes à charge et des annuités enregistrées entreraient en ligne de compte dans la détermination de 1.

En reliant les frais médicaux et les dons de charité au revenu net de l'année avant la déduction des pertes des années subséquentes, on n'aurait pas besoin de refaire le calcul de ces déductions si les pertes étaient

ensuite reportées rétrospectivement sur les années antérieures afin de réduire le revenu net de l'année, ou encore, si le revenu de l'année entrerait plus tard en ligne de compte dans un groupe d'années sur lesquelles on fait l'étalement du revenu. Cette mesure fournirait un avantage administratif important. Cela signifierait aussi que les dégrèvements non utilisés pendant les années marquées d'un faible revenu pourraient être défalqués des impôts plus élevés frappant les revenus moyens imposables de la période d'étalement périodique. En effet, les dégrèvements non utilisés pourraient être reportés plus tard à l'intérieur de cette période.

#### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Il serait injuste d'imposer des taxes beaucoup plus lourdes à ceux dont le revenu varie d'une année à l'autre. Pour des raisons d'équité, ces personnes devraient pouvoir planifier, dans une certaine mesure, la répartition de leur revenu. Sans cette planification, les contribuables qui peuvent jouer sur la rentrée de leurs recettes jouiraient d'un avantage par rapport aux autres.
2. Nous ne pouvons recommander, pour des raisons d'ordre administratif, que les gains sur la disposition de biens soient imposés en entier au moment de leur réalisation, à moins que la loi ne prévoie des dispositions généreuses qui permettent de les répartir sur un certain nombre d'années. Souvent, ces gains ont été accumulés pendant plusieurs années et il serait injuste de les imposer comme s'ils avaient été gagnés dans l'année où ils ont été réalisés.

#### LE RÉGIME ACTUEL

3. Le régime actuel d'allègements fragmentaires, bien qu'il soit relativement facile à appliquer, offre des allègements particuliers dans le cas de certaines carrières ou occupations et de certains genres de recettes qui ne méritent pas plus que d'autres d'être allégés. La Loi a été trop généreuse relativement à certaines dispositions

d'allégements, alors qu'elle n'a pas tenu compte des difficultés des autres contribuables, comme celles des athlètes et des artistes professionnels. Les formules actuelles permettant de planifier l'étalement du revenu sont extrêmement compliquées en même temps qu'injustes.

#### LES QUALITÉS QUE DEVRAIT POSSÉDER UN RÉGIME D'ÉTALEMENT DU REVENU

4. Nous croyons qu'une formule d'étalement du revenu devrait posséder les qualités suivantes:
- a) être à la portée des contribuables;
  - b) ne pas faire de distinction entre les gains de différente nature;
  - c) permettre l'étalement du revenu tant sur les années passées que sur les années à venir;
  - d) ne tenir compte, en raison de difficultés d'ordre administratif, que de peu d'années passées.

C'est à la lumière de ces critères que nous en sommes arrivés à nos recommandations.

#### L'ÉTALEMENT PÉRIODIQUE DU REVENU

5. Toute unité d'imposition, qu'elle soit individuelle ou familiale, et qui réside au Canada devrait pouvoir recourir à la formule de l'étalement périodique de son revenu. La période d'étalement devrait être de cinq ans, bien que le contribuable puisse fonder sa moyenne sur un nombre moindre d'années s'il le désire. Seules des années consécutives, sans aucune omission, devraient compter dans la période d'étalement du revenu.
6. On ne devrait pas utiliser une année qui a déjà servi à l'étalement périodique du revenu de nouveau dans une autre période, sauf si des gains sur disposition de biens ont été réalisés ou sont censés avoir été réalisés lors de la dissolution d'une unité contributive à la suite du décès de ses membres ou lorsqu'ils cessent de résider au Canada.

7. On ne devrait imposer aucune restriction quant à la nature du revenu à étaler ou quant à la courbe de ses fluctuations.
8. Les seules restrictions qui s'imposeraient sont les suivantes: le revenu minimum annuel compris dans la période devrait être inférieur à 75 p. 100 du revenu maximum annuel compris dans la période, et seulement la partie de l'impôt épargné grâce à l'étalement périodique, qui dépasse le montant de \$50 serait accordée comme allégement. Ces restrictions ont pour but de réduire les frais d'administration. Elles pourraient être levées ultérieurement à la lumière de l'expérience et grâce à des procédés mécanographiques plus poussés.
9. La première année qui pourrait faire partie d'une période d'étalement devrait être la première année complète d'existence d'une unité contributive. La dernière année devrait être celle où cette unité contributive prendrait fin. Cela donnerait lieu, en règle générale, à des remboursements d'impôt après la retraite ou le décès du conjoint qui apportait le revenu à l'unité contributive.
10. En procédant à l'étalement du revenu, on pourrait déduire les pertes subies au cours d'années qui ne font pas partie de la période en cause. Par ailleurs, les pertes subies mais non invoquées pendant la période d'étalement pourraient être déduites du revenu moyen; mais dans la mesure où elles auraient, à la suite du choix du contribuable, contribué à la réduction du revenu moyen, elles ne pourraient pas être reportées aux années ultérieures.

#### LES COMPTES DE RÉPARTITION DU REVENU

11. Nous préconisons aussi l'établissement d'un système de comptes de répartition du revenu afin de permettre aux contribuables, qui s'attendent à une baisse de leur revenu dans les années à venir, de réduire leur revenu courant en déposant une partie dans un compte qui ne serait ni cessible, ni négociable, qui ne porterait pas intérêt et dont l'État serait le fiduciaire.



12. L'usage des comptes de répartition du revenu et de la méthode de l'étalement périodique du revenu permettrait aux contribuables de répartir leurs revenus sur un grand nombre d'années.
13. Il ne devrait y avoir aucune restriction quant au montant du revenu qui pourrait être déposé au cours d'une année. Toutefois, il serait nécessaire d'en imposer quelques-unes quant au moment du retrait, cela afin de prévenir la spéculation que pourraient entraîner les changements des taux d'impôt et la remise à plus tard de l'acquiescement de l'impôt au moyen de dépôts effectués immédiatement avant la fin d'une année et retirés au début de l'année suivante.
14. Comme les comptes de répartition du revenu ne rapporteraient aucun intérêt, le contribuable paierait pour ainsi dire un droit en vue d'ajourner le paiement de son impôt. Le régime comporterait donc ses propres garanties.
15. Afin de prévenir l'évitement de l'impôt, une retenue d'impôt remboursable devrait frapper les retraits.
16. Le recours aux comptes de répartition du revenu devrait être refusé aux personnes âgées, afin de prévenir l'accumulation des impôts au moment du décès.
17. Les sommes qui auront été déposées à un compte de répartition du revenu par une unité contributive devraient, sauf dans certains cas, être imposées au moment où elles sont retirées; l'impôt devrait frapper cette même unité contributive afin d'éviter que des transferts de biens entre diverses unités échappent au fisc. Les sommes accumulées à ce compte seraient assujetties à l'impôt l'année pendant laquelle tous les membres d'une même unité contributive cesseraient de résider au Canada.

MODIFICATION A L'ÉGARD DES  
PERSONNES A CHARGE

18. Les personnes à charge devraient avoir le droit de déposer à un compte de répartition du revenu un montant n'excédant pas celui des dons reçus de l'extérieur de la famille et du revenu annuel provenant d'un emploi ou d'une entreprise, gagné à distance. Toutefois, ce montant devrait excéder celui de l'exemption personnelle de \$500. Ces dépôts devraient rapporter un faible taux d'intérêt aussi longtemps que le dépositaire ferait partie de l'unité familiale d'imposition. Contrairement aux règles énoncées plus haut, la famille ne serait pas forcée d'ajouter à son revenu le dépôt de la personne à charge, lorsque cette dernière quitte l'unité familiale d'imposition. Celle-ci devrait toutefois l'inclure dans son revenu au moment du retrait et acquitter l'impôt en conséquence.

LES RÉGIMES DE REVENU-RETRAITE

19. Nous proposons au chapitre 16 que les cotisations à un régime enregistré de revenu-retraite soient déduites du revenu de l'année pendant laquelle elles sont versées, sous réserve de certaines restrictions liées au revenu que le bénéficiaire pourrait en retirer à compter de l'âge de 65 ans. Celui-ci pourrait effectuer des retraits avant l'âge de 60 ans sans subir les sanctions habituelles qui s'y appliquent, si son revenu, incluant les retraits, ne dépassait pas \$7,000 par année. Les revenus provenant des actifs d'une caisse de retraite ne seraient pas imposés avant d'être touchés par le bénéficiaire. Comme les plafonds recommandés sont élevés, la plupart des contribuables recevant un paiement en une somme globale élevée pourraient verser, dans la même année, une cotisation substantielle, et remettre ainsi à plus tard le paiement de l'impôt jusqu'à la retraite ou jusqu'à ce que le revenu annuel soit inférieur à \$7,000.

## LA RÉÉVALUATION DES BIENS

20. Nous proposons que le contribuable puisse réévaluer ses biens à la hausse ou à la baisse afin d'en ramener la valeur au prix courant du marché. Il pourra reporter la plus-value au revenu des années pauvres, et acquitter ainsi l'impôt à des taux marginaux inférieurs.

## LES RENTES ENREGISTRÉES

21. Afin de traiter également ceux qui reçoivent une somme globale en paiement de dommages-intérêts ou d'une indemnité à la suite d'un accident et ceux qui reçoivent des paiements mensuels, nous recommandons que de telles sommes soient déduites du revenu lorsqu'elles servent à l'achat de rentes d'État enregistrées. Le paiement de ces rentes serait alors ajouté au revenu au moment de l'encaissement par le bénéficiaire.

## NOTES

- 1/ Extrait de renseignements recueillis par le Bureau fédéral de la statistique au cours d'une enquête menée en 1964 et portant sur les finances du consommateur; ces renseignements ont été prêtés à la Commission.
- 2/ Article 42.
- 3/ Article 80. Cette disposition, adoptée en 1946, se trouvait à l'article 3(10) de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.
- 4/ Comité permanent des banques et du commerce de la Chambre des communes, 1947-1948, Étude du bill 338, p. 9.
- 5/ Article 36.
- 6/ Article 139(1)x) et article 27(1)e); la question est traitée en détail dans le chapitre 22.
- 7/ Article 85A.
- 8/ Articles 43 et 43A.
- 9/ Il est à remarquer qu'il existe un certain nombre d'autres dispositions, portant sur l'étalement des revenus, contenues dans les articles 15(2), 15(3), 37(1), 37(3), 64(2) et 85E(4). D'autres méthodes d'allégement sont prévues pour quelques-uns de ces cas.
- 10/ Internal Revenue Code, articles 1301 à 1305 applicables aux années d'imposition commençant après le 31 décembre 1963.
- 11/ Pour de plus amples détails touchant cette question compliquée, voir W. Vickrey, Agenda for Progressive Taxation, New York; The Ronald Press Company, 1947.

12/ Si ces comptes rapportaient un intérêt, même à un taux inférieur au taux courant, les institutions financières privées seraient, au point de vue concurrence, dans une position défavorable vis-à-vis du gouvernement, parce que la valeur globale des économies d'impôt et des intérêts pourrait bien excéder le rendement obtenu sur les dépôts personnels.

## CHAPITRE 14

### LE REVENU D'EMPLOI

Dans ce chapitre, nous traitons principalement, mais non exclusivement, de l'imposition du revenu des employés. Plusieurs des difficultés que nous étudions ici se rapportent principalement à l'imposition du revenu des employés, mais elles ne s'y appliquent pas exclusivement. Les recommandations que nous soumettons concernant l'imposition d'avantages en nature et l'admissibilité en déduction de dépenses personnelles s'appliquent aussi aux autres contribuables.

#### Difficultés relatives au revenu et aux déductions

Tout comme la loi actuelle, l'assiette compréhensive de l'impôt vise à imposer tous les avantages nets en espèces ou en nature tirés de l'exécution de services personnels. Afin d'atteindre ce résultat, il faut faire face à trois difficultés.

La première est de déterminer le moment où la rémunération versée par l'employeur doit être incluse dans le revenu de l'employé. Même si la méthode actuelle de taxer un employé sur une base de caisse pose généralement peu de difficultés, il y a des cas où l'employeur déduira un montant qui est mis de côté au profit d'un employé, mais, étant donné que ce montant ne lui est pas versé immédiatement, l'employé ne l'inclut pas dans son revenu tant qu'il ne le reçoit pas effectivement durant une année ultérieure. Cette méthode a pour effet de retarder le paiement de la dette fiscale, résultat injuste auquel on devrait remédier.

En deuxième lieu, il est extrêmement difficile de déterminer quand et à qui les employeurs dispensent des avantages en nature, et d'évaluer ces avantages d'après des critères uniformes. Le défaut d'appliquer une loi qui vise à imposer les avantages en nature provoquera inévitablement un manque de confiance dans le régime d'imposition; par ailleurs, l'adoption

d'un amendement visant à exempter d'impôt les avantages en nature accorderait des privilèges fiscaux démesurés à certains individus.

En dernier lieu, bien qu'on doive permettre aux employés de déduire les dépenses encourues en vue d'augmenter leur revenu d'emploi, il est essentiel d'empêcher la déduction des frais personnels de subsistance. Il est souvent difficile d'établir une distinction entre ces deux sortes de dépenses. Lorsqu'il y a une multitude d'employés, dont chacun encourt plusieurs dépenses, il devient entièrement impossible, du point de vue administratif, d'appliquer le principe à chaque fait particulier rattaché à chacune des dépenses de chacun des employés.

On ne peut nier la gravité de ces difficultés; pas plus qu'on ne peut nier que la loi actuelle n'y apporte aucune solution convenable. Le régime actuel établit des distinctions injustes entre certaines classes d'employés, et entre les employés et ceux qui travaillent à leur compte.

La plus importante distinction faite à l'égard des employés provient de ce que certains peuvent faire en sorte de recevoir une partie de leur rémunération sous forme d'avantages sociaux exempts d'impôts, alors que d'autres employés ne le peuvent pas. La présente loi prévoit l'imposition de tels avantages, mais le fisc a été incapable de l'appliquer d'une manière efficace. L'application irrégulière de la loi implique que certains employés ne portent pas leur juste part du fardeau fiscal.

Alors que, en fait, on conclut des millions de transactions chaque mois, des dispositions générales telles que celles de la loi actuelle sont, à toutes fins utiles, lettre morte. Il faudrait tout un effectif de répartiteurs et toute une hiérarchie de tribunaux pour appliquer la loi avec efficacité. Un régime d'imposition ne comportant qu'un minimum de dispositions générales qu'il est impossible de faire respecter dégénère inévitablement en un système où on taxerait le petit nombre à tort et à travers, alors qu'on ne tiendrait pas compte des abus de la majorité. Nous hésitons à

recommander l'adoption de dispositions fiscales arbitraires, mais nous sommes convaincus que de telles dispositions qui ne pècheraient que par leur générosité et qui seraient appliquées à la lettre, serviraient la justice d'une façon plus objective, que les dispositions générales qui sont appliquées d'une manière inconséquente.

La distinction injuste entre les employés et ceux qui travaillent à leur compte résulte principalement de ce que les derniers peuvent, dans le calcul du revenu d'une entreprise ou d'une profession libérale, déduire toutes les dépenses raisonnables encourues dans le but de gagner un revenu. En calculant leur revenu d'emploi, les employés ne peuvent déduire qu'un nombre limité de dépenses, spécifiées aux articles 5 et 11 de la Loi de l'impôt sur le revenu, à l'exclusion de toute autre dépense. Les travailleurs manuels spécialisés et les personnes salariées qui exercent une profession libérale sont particulièrement touchés par ces limites sévères apportées aux déductions 1/.

Avant d'aborder l'étude des caractéristiques principales du régime présentement en vigueur au Canada et à l'étranger, et avant de formuler nos propres recommandations, nous désirons faire quelques remarques concernant notre façon de procéder.

#### L'imposition des avantages

Le traitement fiscal qui devrait être appliqué à la majorité des avantages sociaux est habituellement tout à fait évident. Lorsqu'un employeur contribue au régime de revenu-retraite d'un employé, on met de côté un montant qui sera payé à un employé à une date ultérieure, ou paie une prime d'assurance-vie pour un employé, ou offre des régimes très alléchants d'option pour l'achat d'actions ou un régime de participation aux bénéfices, il est évident que l'employé est rémunéré par l'employeur et qu'il devrait payer l'impôt sur cette rémunération, lorsqu'elle est reçue ou portée à son compte, ou lorsqu'il a le droit de la recevoir, ou lorsque



l'employeur reconnaît que sa dette envers l'employé est définitive. Les difficultés qui dérivent de l'élément de rémunération que l'on retrouve dans le compte de dépenses d'un employé, ou dans les biens et services de consommation fournis à l'employé par l'employeur lors de l'exécution de ses fonctions sont encore plus sérieuses.

Les difficultés rencontrées dans l'imposition de montants mis de côté ou transportés en fiducie au profit d'employés font partie du problème général de la détermination du moment où on doit inclure un montant dans le revenu. Au chapitre 9, nous avons exprimé l'opinion que même si on devait, en général, imposer l'employé seulement lorsqu'il reçoit un montant, il est nécessaire de s'assurer que cette méthode n'entraîne pas le report des impôts exigibles. Étant donné que l'employeur est généralement en affaires et qu'en conséquence il tient ses livres selon la méthode de la comptabilité d'exercice, il est nécessaire de faire en sorte que celui qui verse les cotisations ne réclame pas de déduction sans que le même montant ne soit simultanément inclus dans le revenu du bénéficiaire. Dans le cas contraire, on favoriserait les contribuables à conclure des ententes pour retarder le paiement de l'impôt. En conséquence, nous recommandons comme politique générale de présumer qu'un employé a "reçu" un avantage du moment où un montant, payé ou accumulé par l'employeur, a été déduit du revenu de ce dernier.

Nous avons adopté quatre règles fondamentales pour l'imposition des avantages en nature:

1. lorsque le bénéficiaire reçoit un avantage en nature il devrait, autant que possible, inclure le coût de cet avantage dans son assiette d'imposition comme s'il se l'était procuré sur le marché, et non le coût réel ou la perte de revenu qu'il représente pour l'employeur;
2. lorsque le bénéficiaire reçoit un avantage en nature, il serait censé avoir le choix entre cet avantage en nature et un montant imposable

payé en argent et égal au coût qui serait encouru s'il avait acheté cet avantage sur le marché;

3. lorsque dans l'exercice de ses fonctions, un employé reçoit de son employeur des biens et services de consommation, il peut y avoir un élément d'avantage personnel. Étant donné qu'il n'est pas possible d'établir dans chaque cas la valeur marchande de l'avantage personnel, d'après une méthode simple et uniforme, il devrait y avoir des limites arbitraires pour fixer le coût de tels biens et services qui sont considérés comme des dépenses nécessaires pour gagner un revenu. Une allocation de subsistance versée à un employé par l'employeur serait censée être un avantage personnel de l'employé si elle excédait ce plafond. On devrait inclure l'excédent des dépenses sur ce plafond dans l'assiette d'imposition de l'employé;
4. lorsque plusieurs individus retirent des avantages en nature d'un même service, chacun d'eux devrait inclure dans son revenu, en proportion de l'avantage qu'il en retire, la valeur marchande de l'avantage fourni par ce service.

Nous nous sommes efforcés d'élaborer des dispositions fiscales conformes à ces règles, et susceptibles d'application.

Dans l'exécution de leurs fonctions, certains employés doivent, aux ordres de leur employeur, voyager (à distinguer des voyages en banlieue), demeurer loin de leur résidence, et encourir des frais de représentation à l'égard des clients ou du personnel. L'employeur qui requiert de tels services de son employé peut lui fournir le boire et le manger, le logement et le transport, ou bien le rembourser lorsqu'il encourt de telles dépenses 2/.

Il y a un élément d'avantage personnel dans les circonstances suivantes:

1. lorsque l'employé est en mesure de jouir, aux frais de l'employeur, d'un train de vie qui est matériellement supérieur à celui qu'il peut normalement s'offrir à domicile;

2. lorsque les frais personnels de subsistance de l'employé sont réduits;
3. lorsque le but d'un voyage, d'un banquet, et des divertissements est de récompenser (rémunérer) l'employé plutôt que de vaquer aux affaires de l'employeur.

Il ne fait pas de doute qu'on devrait inclure la valeur de l'élément d'avantage personnel retiré des dépenses encourues pour l'employeur dans le revenu de l'employé. En outre, il n'y a pas de doute que lorsque l'employeur et l'employé traitent à distance, on ne devrait pas refuser à l'employeur de déduire cette dépense  $\frac{3}{4}$ . La rémunération d'un employé au moyen d'un voyage de vacances n'est pas moins une dépense encourue dans le cours des affaires que le paiement du salaire de l'employé. Il serait à la fois injuste et, dans certaines circonstances, inefficace de refuser à l'employeur la déduction de cette dépense. Si l'employeur était un organisme exempt d'impôt, comme une institution de charité, il serait futile de refuser la déduction des dépenses d'emploi qui représentent des avantages aux employés, et ainsi, les employés des institutions exonérées d'impôt seraient favorisés par rapport aux autres employés.

Si on incluait toutes les dépenses payées par l'employeur à l'employé pour les voyages et les frais de subsistance et de représentation dans le revenu de l'employé sans aucune déduction en sa faveur, ce dernier se verrait généralement surtaxé. A l'opposé, si l'employé pouvait exclure de son revenu toutes ses dépenses payées par l'employeur, ou si l'employé pouvait déduire de son revenu toutes sortes de dépenses en toutes circonstances, cette solution laisserait libre cours à l'évitement fiscal. Il faut donc trouver un juste milieu.

Le problème de distraire l'élément d'avantage personnel est assez difficile et se double d'une complication qu'il n'est pas permis d'ignorer. Il se produit fréquemment que plusieurs employés bénéficient simultanément d'un même service fourni par l'employeur, et que les employés partagent ce

même service avec les clients. Par exemple, il y a de nombreux cas où la cafétéria d'une compagnie sert gratuitement des repas aux employés et aux clients. Même s'il était possible de déterminer la valeur marchande des repas offerts par l'employeur, il resterait encore à déterminer comment et à qui l'élément d'avantage personnel fourni par la cafétéria doit être attribué. L'employeur devrait-il supporter la tâche d'enregistrer et de répartir le coût des repas pris par chaque employé? Comment la société pourrait-elle attribuer une part de cet avantage à ses invités? L'attribution aux employés de l'avantage retiré par les invités serait sûrement illogique. Afin de déduire l'élément d'avantage personnel retiré des dépenses payées par l'employeur, tout en conservant une certaine souplesse lorsqu'il est impossible d'attribuer cet avantage à des employés déterminés, nous recommandons la solution suivante:

1. les Règlements devraient spécifier le plafond des frais de déplacement et de représentation qui seraient exempts lorsqu'ils sont encourus, de bonne foi, à des fins d'affaires. Il n'y aurait pas d'exemption si ces dépenses étaient encourues pour d'autres fins;
2. si les frais de déplacement et de représentation d'un employé qui excèdent le plafond ainsi déterminé sont payés par l'employeur, soit directement soit au moyen d'un remboursement à l'employé, ils seraient considérés comme des avantages et seraient:
  - a) ajoutés au revenu de l'employé; ou
  - b) sujets à un impôt frappant l'employeur;
3. les employeurs qui seraient incapables, ou qui refuseraient, d'attribuer un avantage en nature à leurs employés (ou autres) seraient tenus de payer un impôt spécial sur cet avantage non attribué. Ainsi, si l'employeur ne peut pas ou ne veut pas répartir la valeur des repas gratuits offerts à la cafétéria entre les employés et les clients, ou l'attribuer à des employés déterminés, l'employeur sera tenu de payer un impôt spécial sur cet avantage non attribué.

L'impôt spécial frappant l'employeur aurait pour but d'assurer que le coût serait le même, soit qu'il verse à l'employé un revenu imposable, ou qu'il lui fournisse un avantage en nature qui ne serait pas imposé au compte de l'employé. Afin d'illustrer le genre de dispositions qui serait nécessaire, considérons le cas où un employeur paie à son employé une gratification imposable de \$200 en argent, sur laquelle l'employé paie l'impôt au taux de 50 p. 100. Le pouvoir d'achat de l'employé au marché des biens et services serait de \$100 après l'impôt. Il faudrait donc taxer l'employeur de telle sorte que, s'il donnait au même employé un avantage en nature d'une valeur marchande de \$100 et que cet avantage n'était pas inclus dans le revenu de l'employé, le coût de l'avantage soit aussi de \$200 pour l'employeur. Ce résultat pourrait être atteint en imposant l'employeur au taux marginal personnel maximum sur le même revenu avant impôt qu'un employé dont le salaire est au sommet de l'échelle devrait recevoir pour se procurer un tel avantage avec l'argent qui lui resterait après avoir acquitté l'impôt. L'impôt spécial payé par l'employeur sur l'avantage en nature qui n'est pas porté au compte de l'employé devrait être traité, aux fins de l'impôt, comme une dépense de l'employeur, afin que le coût de l'avantage soit, pour l'employeur, exactement le même dans les deux cas.

#### La déduction des dépenses

Nous abordons maintenant la déduction des dépenses par les employés. Le principe en cause est suffisamment clair. Toutes les dépenses encourues dans la perspective de réaliser des bénéfices nets, autres que les frais personnels de subsistance, devraient être admises en déduction de tous les bénéfices bruts réels. Il n'est pas pertinent de faire des distinctions entre les différentes espèces ou formes de bénéfices imposables, ni de se demander si un bénéfice net a réellement été réalisé grâce aux dépenses faites. La plus importante difficulté est d'admettre en déduction toutes les dépenses encourues pour produire un revenu d'emploi, et partant, de prévenir la déduction des frais personnels de subsistance. Dans la plupart

des cas, il serait évident qu'une dépense particulière tombe dans une catégorie ou dans l'autre, mais il serait difficile de résoudre les cas douteux.

A notre avis, on devrait traiter les employés et les personnes qui travaillent à leur compte exactement de la même manière en ce qui concerne la déduction de leurs dépenses. La présente distinction est injuste pour les employés et elle devrait être éliminée. Toutefois, à cause du nombre considérable d'employés concernés, la tâche de les cotiser serait énorme si chaque employé soumettait une réclamation détaillée pour ses dépenses réelles. Afin de réduire les difficultés d'ordre administratif à des proportions raisonnables, nous croyons qu'il est nécessaire que l'employé puisse bénéficier d'une déduction facultative d'un pourcentage de son revenu brut d'emploi, jusqu'à concurrence d'un montant fixe, au lieu de la déduction du montant réel de ses dépenses. Les employés qui encourent des dépenses supérieures au pourcentage de déduction admis devraient avoir le droit de déduire leurs dépenses réelles. Parce que les individus qui travaillent à leur compte encourent normalement des dépenses supérieures à la déduction facultative suggérée, nous ne pensons pas que cette proposition favorise indûment les employés.

Pour plus de certitude, et pour s'assurer que les frais de subsistance manifestement encourus à titre personnel ne soient déduits, les Règlements devraient spécifier les dépenses qu'on ne pourrait, en aucune circonstance, déduire du revenu brut des employés ou de tout autre individu. Les dépenses telles que le transport en banlieue, la garde des enfants, et les cotisations à titre de membres de clubs récréatifs devraient être explicitement rejetées comme déductions du revenu.

Nous allons maintenant donner une brève description du présent traitement du revenu d'emploi au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

## LE RÉGIME ACTUEL: AU CANADA

Le mot "emploi" est défini à l'article 139(1)m) de la Loi de l'impôt sur le revenu canadienne comme "le poste d'un particulier au service de quelque autre personne (y compris Sa Majesté ou un État ou souverain étranger)". L'article 139(1)la) édicte aussi qu'un "employé" comprend un "fonctionnaire", et l'article 139(1)af) qu'une "charge" signifie le poste d'un particulier lui donnant droit à un traitement ou rémunération déterminée ou constatable, et comprend une charge judiciaire, la charge d'un ministre de la Couronne, d'un membre du Sénat ou de la Chambre des communes du Canada ou d'un membre d'une assemblée législative provinciale. Une "charge" comprend aussi le poste d'administrateur de société.

Il s'ensuit que trois catégories de personnes sont, ou peuvent être, considérées comme des employés aux termes de la loi: les personnes qui sont des employés dans le sens habituel du mot, et qui reçoivent des gages ou des salaires; les fonctionnaires, comme ils sont définis par la Loi, qui reçoivent un salaire en fonction de la charge qu'ils occupent plutôt qu'en proportion du travail accompli; et les vendeurs qui touchent une commission et qui s'engagent par contrat à fournir des services à un seul employeur.

Si, selon nos recommandations, le même traitement fiscal était appliqué à toutes espèces de revenu, il serait inutile de définir l'emploi ou le revenu d'emploi. Cependant, étant donné que nous proposons d'accorder une déduction facultative en pourcentage au lieu des dépenses réelles au sujet du revenu d'emploi, et parce que d'autres exemptions se rattachent au revenu d'emploi, par exemple, le revenu d'emploi des enfants à charge, il est nécessaire de maintenir la définition dans la loi, quoique l'importance de cette définition serait considérablement réduite. La présente définition semble remplir cette fin convenablement.

### Traitement des prestations

Le revenu provenant d'une charge ou d'un emploi ainsi que le revenu provenant de toutes autres sources, devient imposable sous l'empire de l'article 3 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les éléments du revenu d'emploi sont détaillés à l'article 5 de la Loi, et comprennent non seulement les gages et salaires et autre rémunération, y compris les gratifications que le contribuable reçoit, mais aussi la "valeur de pension, logement et autres prestations de quelque nature que ce soit...qu'il reçoit ou dont il jouit dans l'année...", sous réserve de certaines exceptions telles que les contributions de l'employeur à un régime de pension et à certains autres régimes de prestations aux employés. Tous les montants reçus par un employé "à titre d'allocation pour frais personnels ou de subsistance, ou à titre d'allocation pour toutes autres fins", ici encore sous réserve de certaines exceptions, sont aussi inclus dans son revenu. Les allocations versées à des ouvriers de la construction pour la pension et le logement, de même que les dépenses de voyage, sont exclues de leur revenu en certaines circonstances. Des dispositions spéciales traitent des allocations payées à certaines autres catégories d'employés à titre de dépenses de voyage.

En sus de l'article 5, d'autres dispositions de la loi imposent expressément certains montants rattachés à l'emploi, même si quelques-uns semblent déjà être compris dans l'article 5. L'article 6 impose les jetons de présence d'administrateurs ou d'autres honoraires et les allocations de retraite. Ces dernières comprennent les montants reçus en compensation de la perte d'une charge aussi bien que ceux qui sont versés lors, ou au cours, de la retraite, en reconnaissance de longs services rendus. L'article 25 impose divers paiements, faits par un employeur à un employé, qui découlent en substance d'une charge ou d'un emploi mais qui, sans cet article, pourraient échapper à l'emprise du fisc.

Diverses recettes sont exclues du revenu aux termes de l'article 10, notamment les prestations d'assurance-chômage, les indemnités versées au



titre de la loi des accidents du travail, les allocations de dépenses et les prestations de retraite versées aux membres des législatures provinciales et aux fonctionnaires municipaux. Les allocations de dépenses versées aux membres du Parlement sont exclues aux termes de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes 4/.

La Loi ne contient aucune disposition qui permette de croire qu'il faille distinguer entre les prestations en espèces et les prestations en nature. En vérité, l'utilisation des mots "jouissance" de prestations et aussi de prestations "reques" semblent clairement comprendre les prestations en nature. Les tribunaux n'ont pas accordé une grande importance au sens des mots "prestations de quelque genre que ce soit". Cependant, le fisc semble interpréter cette expression de façon restrictive, et de ce fait exclut plusieurs prestations qui devraient être imposées. La pratique ministérielle exclut dans des cas spécifiques: les escomptes sur marchandises, les carnets de voyage, les repas subventionnés, les vêtements spéciaux, les services scolaires subventionnés, les services de transport au travail, les prêts sans intérêt, les services récréatifs, les frais de déménagement et les frais de scolarité. Par contre, les logements gratuits ou à loyer réduit, l'usage de l'automobile de l'employeur à des fins personnelles, les cadeaux et les prix sont imposés aux taux réguliers 5/.

Certains avantages accordés à des employés, tels que les options pour l'achat d'actions, les allocations de retraite et les prestations au décès profitent d'un traitement de faveur aux termes de la loi 6/.

Il n'apparaît pas logique de traiter inégalement toutes ces prestations aux employés. Étant donné que tous les employés ne peuvent pas profiter de tous les avantages, il en résulte fréquemment des injustices, parfois graves, entre les employés.

## Les déductions

La loi énumère expressément les quelques déductions qui sont admises dans le calcul du revenu d'emploi. Certaines de ces déductions ne s'appliquent qu'à des catégories spéciales d'employés, telles que la valeur ou le loyer de la résidence d'un ecclésiastique, certaines dépenses des employés de chemin de fer et de transport, et les dépenses des vendeurs qui touchent une commission. D'autres sont de nature générale, telles que les contributions à un régime de pension, les cotisations professionnelles ou syndicales, et les frais juridiques encourus pour le recouvrement du salaire ou des gages qui sont dus. Certaines déductions sont admissibles seulement si l'employé est tenu de les encourir aux termes de son contrat d'engagement, comme le loyer d'un bureau, le salaire payé à un assistant ou un remplaçant, et le coût des fournitures qui sont utilisées directement dans l'accomplissement des obligations de l'emploi. La disposition qui autorise la déduction de ces dépenses strictement réglementées se termine par les mots "mais sans aucune déduction de quelque nature que ce soit". Néanmoins, un employé, comme tout autre contribuable, a droit à d'autres déductions dans le calcul de son "revenu", à distinguer de son "revenu d'emploi", par exemple, les pensions alimentaires et les frais de scolarité en certaines circonstances.

### LE RÉGIME ACTUEL: AU ROYAUME-UNI

#### Le traitement des prestations

Au Royaume-Uni, le traitement des prestations versées aux employés n'est pas toujours uniforme. Le principe de base, établi par la Chambre des Lords dans l'arrêt Tennant v. Smith 7/, rend non imposables les avantages sociaux, à moins que l'employé ne puisse les convertir en argent à son choix: par exemple, les repas gratuits fournis par un employeur ne seraient pas imposables, parce que l'employé ne peut que les consommer. Toutefois, les tribunaux n'ont pas toujours appliqué uniformément ce principe. Par exemple, si l'employeur acquitte au profit de son employé, une obligation pécuniaire

qui n'a pas été encourue dans l'exercice normal de ses fonctions, il en résulte un avantage que l'employé n'a peut-être pas le choix de convertir en argent, mais qui est quand même traité comme faisant partie du revenu de l'employé. En outre, le Finance Act, 1963, a restreint la règle exemptant d'impôt les avantages qui ne sont pas convertibles en argent, de sorte qu'un employé qui occupe un local en raison de son emploi est imposable sur la différence entre le loyer qu'il paie et la valeur locative marchande de ce local.

On a tenté d'empêcher l'évitement fiscal résultant du fait d'accorder des avantages sociaux et des allocations en nature, au moyen d'une législation destinée aux catégories d'employés qui semblaient jouir de substantiels avantages échappant à l'impôt. Cette législation s'appliquait aux administrateurs de sociétés et à d'autres dont le salaire, plus les paiements et avantages en nature, atteignaient £2,000 ou plus par année. Ces personnes étaient tenues d'ajouter à leur revenu tous les avantages en nature qu'ils recevaient à titre de rémunération, qu'ils aient été ou non convertibles en argent. Cependant, les frais de représentation seront désormais traités d'une façon différente. La déduction abusive de tels frais a entraîné l'adoption de dispositions particulières dans le Finance Act, 1965, qui défendent de déduire aucune de ces dépenses, à l'exception de celles qui sont encourues pour recevoir des clients d'outre-mer, si ces réceptions sont d'un genre et d'une ampleur raisonnables dans les circonstances.

La Royal Commission on the Taxation of Profits and Income a déclaré:

"En théorie, tous les avantages en nature reçus pendant la période d'emploi et attribuables à cet emploi sont une forme de rémunération, et devraient être classés comme revenu imposable, puisqu'autrement, il en résulterait une disparité de traitement des revenus de différents contribuables" 8/.  
Mais en dépit de cette reconnaissance du besoin d'inclure les avantages dans le revenu, la Commission a décidé "qu'en pratique, le fardeau administratif serait si lourd que nous ne pensons pas qu'il soit justifié d'élargir

la portée de la loi actuelle, à moins que la perte absolue d'impôt et l'écart relatif de traitement entre les contribuables soient plus considérables que nous ne le croyons... . Il est impossible d'obtenir des statistiques pour illustrer vraiment cet aspect" 9/.

#### Les déductions

La United Kingdom Income Tax Act est très restrictive au sujet des dépenses déductibles pour les employés. La règle, connue sous le nom de "Règle de l'Annexe E" (Schedule E rule), en vertu de laquelle tout revenu d'emploi est imposé, revêt encore la même forme que lors de son adoption, il y a plus d'un siècle, et stipule que si le titulaire d'une charge ou d'un emploi (traduction)

"...est nécessairement obligé d'encourir et de déboursier, à même sa rémunération, des frais de voyage dans l'exécution des devoirs de sa charge ou de son emploi, ou des frais de garde et d'entretien d'un cheval pour ce faire, ou autrement de dépenser de l'argent, seulement, exclusivement et nécessairement dans l'exécution de ses fonctions, les dépenses ainsi encourues ou déboursées pourront être déduites de la rémunération à imposer."

Quand cette règle a été adoptée, les seules personnes cotisées sous l'empire de l'Annexe E étaient les détenteurs de certaines charges publiques, comme les membres du Parlement, tous les autres employés étant taxés aux termes de l'Annexe D (Schedule D). Mais en 1922, la multitude de personnes à salaire et à gages sujettes au régime de "payer au fur et à mesure que le salaire est gagné" (Pay As You Earn) se voyaient taxées en vertu de l'Annexe E au lieu de l'Annexe D.

La rigidité avec laquelle la Règle de l'Annexe E a été appliquée a tellement provoqué de vertes critiques de la part des magistrats, que la Royal Commission a cru bon de remarquer qu'"aucune autre partie du code de l'impôt sur le revenu n'a aussi régulièrement fait l'objet de remarques

défavorables" 10/. La rigueur de la Règle de l'Annexe E ressort mieux de la comparaison avec la règle relative à la déduction de dépenses commerciales sous l'empire de l'Annexe D, selon laquelle aucune dépense ne peut être déduite, sauf celles "qui sont entièrement et exclusivement encourues ou dépensées pour les fins du commerce...". Cette règle n'exige pas, à l'opposé de la Règle de l'Annexe E, qu'il y ait une obligation d'encourir ces dépenses, non plus que les dépenses aient "nécessairement" été encourues; et tandis que d'après la Règle de l'Annexe E la dépense doit avoir été encourue "durant l'exécution des fonctions", c'est-à-dire en vue de gagner réellement un revenu, les dépenses d'entreprise n'ont qu'à être encourues "pour les fins" du commerce. De plus, même si les autres exigences de la Règle de l'Annexe E étaient satisfaites, on n'admet la dépense que si elle est encourue par le titulaire même de la charge ou de l'emploi comme tel.

La Royal Commission du Royaume-Uni a formulé ses conclusions sur la question des déductions du revenu d'emploi comme suit:

"Finalement, nous en sommes venus à la conclusion que la meilleure solution était de recommander de rédiger à nouveau la Règle 9 (la Règle de l'Annexe E) d'après des normes moins restrictives. La rédaction que nous proposons permettrait la déduction de 'toutes les dépenses raisonnablement encourues pour l'exécution appropriée des devoirs de la charge ou de l'emploi'. Nous avons choisi ces termes afin de rendre la rédaction de la Règle 9 plus conforme à celle de la Règle de l'Annexe D, et pour éliminer une juste cause de protestations à l'effet que la Législature impose intentionnellement à ceux qui ont un emploi une base d'allocation de dépenses plus étroite qu'à ceux qui retirent un profit (revenu) de leurs propres efforts". 11/

La retenue de l'impôt

Le système de retenue d'impôt à la source du revenu d'emploi au Royaume-Uni est connu sous l'expression "payer au fur et à mesure que le salaire est gagné" (Pay As You Earn). Le montant d'impôt déduit de chaque paiement de salaire est proportionnel au revenu de l'employé, de telle sorte que l'impôt total retenu à quelque moment de l'année est fonction du total du revenu à ce moment. Une particularité exclusive à ce système est l'obligation de l'employeur de rembourser les montants nécessaires à son employé et d'ajuster

son compte avec le fisc, au cas où il y a eu un excès de retenue d'impôt à la source. Ce système semble plus complexe et plus dispendieux sur le plan administratif que le système canadien actuel, mais il possède l'avantage d'agir comme un stabilisateur de l'économie.

#### LE RÉGIME ACTUEL: AUX ÉTATS-UNIS

##### Le traitement des prestations

Aux États-Unis, le traitement général des prestations en nature accordées aux employés est succinctement décrit dans le texte suivant: (traduction)

"Depuis quelques années, les prestations en nature se sont de plus en plus généralisées comme suppléments aux gages et salaires, et soulèvent d'importants problèmes dans la manière de procéder du point de vue de l'impôt. Les soi-disants avantages marginaux peuvent comprendre le gîte et le couvert fournis gratuitement aux employés, des services médicaux gratuits, une assurance contre la maladie et les accidents, des rabais sur les marchandises achetées de l'employeur, des services récréatifs, le stationnement gratuit, des repas à prix modiques et, en certains cas, une formation et d'autres occasions de parfaire l'instruction des employés à titre gratuit.

"En pratique, ce genre de compensation en nature a largement échappé à l'impôt. Quoique les termes de l'article 61 soient suffisamment larges pour inclure la plupart, ou même tous ces avantages, dans l'assiette fiscale et bien que les Règlements stipulent expressément que 'si les services sont payés sous une autre forme qu'en argent, la juste valeur marchande des biens... reçus en paiement doit être incluse dans le revenu...', le fisc (Internal Revenue Service) n'a encore pris aucune mesure d'envergure pour imposer la valeur des avantages sociaux au compte des employés bénéficiaires." 12/

Au Canada, on peut taxer un employé pour une allocation dont il ne retire aucun avantage personnel, mais dont il se sert pour payer certaines dépenses d'entreprise pour lesquelles il ne peut réclamer aucune déduction 13/. Cependant, aux États-Unis, la règle générale semble vouloir qu'un employé ne soit imposable que dans la mesure où il profite personnellement d'une allocation ou d'un remboursement que lui verse son employeur. Alors que l'employé est tenu d'inclure dans son revenu brut tous remboursements et allocations, il a droit d'en déduire ses dépenses d'exploitation

en tant qu'employé, puisque son emploi est considéré comme un commerce ou une entreprise.

#### Les déductions

Le traitement des dépenses d'un employé aux États-Unis est tout autre que celui en vigueur au Canada et au Royaume-Uni, et il est en outre beaucoup plus rationnel. Le traitement de ces dépenses diffère de celui des dépenses d'entreprise mais cette différence semble en être une de pratique plutôt que de principe.

La principale divergence avec la conception canadienne vient de ce que l'employé est censé être un commerçant ou un homme d'affaires et qu'il a droit, en vertu de l'article 162 de l'Internal Revenue Code, aux mêmes dépenses d'entreprise "ordinaires et nécessaires" que l'homme de profession ou celui qui travaille à son compte. La différence de traitement des dépenses de l'homme d'affaires et de l'employé consiste simplement en ce que le premier peut déduire toutes ses dépenses ordinaires et nécessaires et en plus jouir de la déduction forfaitaire 14/, tandis que l'employé qui désire se prévaloir de la déduction forfaitaire ne peut réclamer que les dépenses qui tombent sous quatre catégories spécifiques: les dépenses remboursées, les dépenses de voyages effectués loin du domicile, les frais de transport et les dépenses des commis voyageurs. Cependant, les autres dépenses ordinaires et nécessaires peuvent être déduites à la place de la déduction uniforme. Les exigences concernant les déclarations sont détaillées et rigoureuses.

Assurément, les États-Unis ont presque complètement reconnu que les hommes d'affaires et les employés devraient être traités de la même façon en ce qui concerne les dépenses admises en déduction du revenu, puisque les employés ont le droit de déduire les dépenses ordinaires et nécessaires encourues en rapport avec leur emploi.

LE TRAITEMENT PROPOSÉ DES GAINS  
BRUTS PROVENANT DE L'EMPLOI

Nous recommandons que la Loi de l'impôt sur le revenu comprenne un article en termes généraux relatifs à l'imputation, qui inclurait dans l'assiette fiscale personnelle toutes les recettes, tous les gains et tous les avantages. Évidemment, cette disposition comprendrait les gages, les salaires, les autres formes de rémunération en argent, y compris les gratifications, et tous les avantages en nature fournis par l'employeur. Pour plus de certitude, les Règlements devraient en outre énumérer certains déboursés encourus par l'employeur, ou certaines recettes auxquelles il a renoncé, dont les employés (ou autres) seraient censés retirer des avantages imposables. Cette énumération des dépenses devrait inclure certains montants qui sont déduits par l'employeur dans le calcul de son revenu, mais qu'il met de côté pour les verser ultérieurement aux employés, au lieu de les verser dans la même année. Les Règlements devraient alors offrir l'alternative suivante concernant le traitement fiscal de ces avantages:

1. L'employeur devrait déclarer au bénéficiaire la valeur de ces avantages présumés, et l'employé, ou autre personne qui aurait reçu l'avantage ou aurait eu l'occasion de le recevoir, devrait en inclure la valeur dans son assiette fiscale, à défaut de quoi,
2. L'employeur devrait être tenu de payer un impôt spécial égal à celui qu'aurait payé un individu, se trouvant au sommet de l'échelle de l'impôt sur le revenu, sur le montant, avant impôt, nécessaire pour acheter le même avantage au prix du marché avec le revenu, après impôt. L'impôt spécial serait lui-même admis en déduction dans le calcul du revenu de l'employeur 15/.

La seconde partie de l'alternative serait accessible aux employeurs qui ne peuvent pas, ou ne veulent pas, attribuer des avantages en nature, à leurs employés (et aux autres). Cette méthode n'offrirait aucun avantage fiscal à l'employeur ou à l'employé en rémunérant l'employé par des avantages en



nature qui ne seraient pas imposés au compte de l'employé. Il coûterait moins cher à l'employeur de fournir un avantage libéré d'impôt aux employés, à l'exception de ceux qui se trouvent au sommet de l'échelle de l'impôt qui n'en retireraient aucun avantage ou désavantage, si l'employeur déclarait cet avantage comme étant un revenu de l'employé au lieu de payer lui-même l'impôt spécial sur cet avantage. En supposant que le coût soit le même pour l'employeur, l'employé bénéficierait plus d'un paiement en argent que d'un avantage en nature qui n'est pas déclaré comme son revenu.

Alors que le fisc devrait être vigilant pour s'assurer que tous les avantages fournis par les employeurs sont bien assujettis à l'un ou à l'autre de ces traitements fiscaux, il n'y aurait pas à s'inquiéter du choix fait par l'employeur. Pour éviter d'augmenter leurs coûts, les employeurs seront très réticents à fournir des avantages en nature qui ne peuvent pas être attribués à leurs employés.

Une fois que les employés seront privés du bénéfice fiscal qu'ils tiraient de ces avantages exempts d'impôt, nous sommes portés à croire que les employeurs et leurs employés seront moins intéressés par les avantages sociaux que par une rémunération en argent. Le traitement fiscal actuel encourage la substitution d'avantages sociaux exempts d'impôt aux avantages imposables. Dans notre optique, l'impartialité entre les différentes formes de rémunération serait rétablie.

Les recettes sous forme de paiements  
en une somme globale

Nous abordons maintenant le traitement spécifique que nous recommandons relativement à quelques-unes des formes les plus importantes de revenu d'emploi. Auparavant, nous désirons souligner que les recettes des employés, sous forme de paiements en une somme globale qui, dans notre optique, seraient inclus dans le revenu, n'auraient besoin d'aucune disposition d'allégement. Les dispositions d'étalement que nous avons proposées, et qui sont d'application générale, sont expliquées au chapitre 13 et nous semblent convenir.

Parmi les recettes des employés sous forme de paiement en une somme globale qui peuvent être incluses dans leur revenu sans allégement spécial, on compte: les paiements en compensation de la perte d'un emploi, les allocations de retraite, les prestations faites au décès, les gratifications en argent, les distributions courantes aux termes des régimes de participation aux profits, et les bénéfices sous forme d'option sur l'achat d'actions.

#### Les options sur l'achat d'actions

La valeur des options sur l'achat d'actions, aux fins de l'impôt, devrait se définir comme la différence entre le prix des actions que l'employé doit verser en exerçant l'option et le prix courant des actions au moment où l'option est exercée, et cette valeur devrait être incluse dans le revenu de l'employé 16/. Le coût attribué aux actions pour l'employé serait alors le prix courant à la date d'acquisition. Il est nécessaire d'adopter des règles spéciales qui s'appliquent aux cas où les options sur l'achat d'actions sont assignées avant d'être exercées. Le coût de l'option ne constitue pas une charge pour la société, mais il est assumé par les actionnaires sous forme de réduction de la valeur de leurs actions. En principe, on devrait traiter de la même façon les actions vendues directement aux employés en dessous du prix courant, mais lorsque l'escompte est minime et que tous les employés peuvent acheter ces actions, on pourrait ne pas tenir compte de cet avantage, surtout parce que sa valeur serait imposée en même temps que les gains réalisés à la vente des actions.

Les allocations dont le bénéficiaire n'a pas à rendre compte

Toutes les allocations qui ne sont pas imposables actuellement, telles que celles qui sont payées aux membres du Parlement, aux membres des législatures provinciales et aux représentants municipaux, devraient être normalement incluses dans le revenu. Les dépenses réelles, à moins d'être expressément refusées, seraient admises en déduction. La circonscription d'un représentant élu serait censée être sa résidence, de telle sorte que

les frais de subsistance réellement encourus lors de sa participation aux sessions de la législature seraient admissibles comme frais de voyage, selon des normes qu'il faudra spécifier. Les seules allocations que nous excluons de l'impôt sont celles qui sont versées aux représentants immédiats de la Couronne, notamment le Gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs.

#### Les compensations différées

Les paiements de compensation différés, autres que ceux prévus aux termes des régimes enregistrés de retraite, devraient être inclus dans le revenu de l'employé lorsque ces montants sont versés par l'employeur dans une caisse fiduciaire, ou à un assureur, au bénéfice de l'employé. Il en résulterait qu'aux fins de l'impôt, on ferait entrer en ligne de compte au même moment le revenu de l'employé et la dépense de l'employeur.

Nous recommandons que les montants déduits par un employeur dans le calcul de son revenu, mais qui ne sont pas immédiatement versés à l'employé, soient censés représenter un avantage pour l'employé. Cette disposition comprendrait les nombreuses espèces de mesures qui sont utilisées pour retarder le moment où un employé aura à inclure un montant donné dans son revenu. Cependant, la législation devrait expressément exclure de l'application de cette disposition les montants payés à l'employé dans l'année subséquente.

#### Les régimes de revenu-retraite

Au chapitre 16, nous recommandons que les régimes de revenu-retraite, y compris tous les genres de régimes visant à procurer un revenu de retraite au bénéficiaire, tels que les régimes de pension, les régimes de participation aux bénéfices, et les régimes d'épargne-retraite, soient enregistrés, ou non enregistrés. Cependant, un seul groupe de dispositions s'appliquerait aux régimes enregistrés de revenu-retraite, au lieu des divers traitements qui s'appliquent présentement aux différentes sortes de régimes. On pourrait

déduire les contributions à des régimes enregistrés du revenu courant, en deçà de certaines limites, et on imposerait les prestations au compte des particuliers, au moment de leur paiement. On ne pourrait déduire les contributions aux régimes non enregistrés du revenu imposable.

Sans aucun doute, les contributions des employeurs aux régimes de retraite des employés constituent des avantages pour ces derniers. Cependant, il ne serait pas utile d'exiger que les employés incluent dans leur revenu les contributions de l'employeur aux régimes enregistrés, parce que, de toute façon, les employés pourraient déduire leurs contributions. Étant donné que la limite établie par les régimes enregistrés dépend plutôt des montants qu'on peut retirer que de ceux qu'on peut y verser, et étant donné que les fiduciaires des régimes mettraient eux-mêmes les limites en vigueur, il n'y aurait aucun avantage à inclure les contributions des employeurs aux régimes enregistrés dans le revenu des employés. On devrait, toutefois, ajouter les contributions de l'employeur à un régime non enregistré au revenu de l'employé au moment où les contributions sont faites, ou les assujettir à l'impôt spécial sur les avantages non attribués.

#### Les primes d'assurance

On peut distinguer trois genres d'assurance pour les employés:

1. L'assurance-vie.
2. L'assurance-hospitalisation et médicale.
3. Toute autre assurance, y compris l'assurance-chômage, l'assurance contre les accidents du travail, l'assurance-chômage supplémentaire et l'assurance-groupe contre la maladie et les accidents.

Les chapitres 16 et 18 traitent plus à fond des genres 1 et 3. Nos recommandations sont résumées plus loin.

L'assurance-vie. Bien que notre recommandation générale prévoie qu'au début on ne doit pas admettre les primes d'assurance-vie en déduction, et que le

produit, au décès ou à maturité, soit exclus du revenu, (bien que le revenu de placement puisse être imposable), nous recommandons, dans le cas d'assurance collective sur la vie, que les primes soient admises en déduction et que les produits soient intégralement inclus dans le revenu. Donc, nous proposons que l'assurance collective soit imposée de la même façon que les divers genres de régimes d'assurance-revenu, tel que nous l'avons recommandé plus bas. Cette méthode simplifierait l'administration des régimes de prestations aux employés, parce que l'employeur ne serait pas obligé d'inclure les primes payées en vertu des régimes d'assurance collective dans le revenu des employés. On devrait aussi admettre les contributions des employés en déduction.

L'assurance-hospitalisation et l'assurance médicale. Les primes d'assurance-hospitalisation payées par un employeur devraient être incluses dans le revenu des employés, ou devraient être assujetties à l'impôt sur les avantages non attribués, afin d'uniformiser le traitement fiscal de tous contribuables du Canada. Certaines provinces exigent que les particuliers paient des primes pour financer les régimes d'hospitalisation, tandis que d'autres le font au moyen d'une taxe de vente générale. Comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre 12, nous ne pouvons pas recommander que les individus et les familles puissent déduire les primes d'hospitalisation parce qu'il en résulterait un désavantage pour les contribuables des provinces qui financent leurs régimes hospitaliers à même les taxes de vente; ces derniers n'auraient aucun montant qu'on pourrait déterminer à des fins de déduction. Par contre, il serait injuste envers les employés qui paient les primes à même leur revenu imposé de ne pas ajouter les primes payées par les employeurs au revenu des employés.

Seuls les frais médicaux, y compris les primes d'assurance médicale, excédant 3 p. 100 du revenu seraient admis en déduction au compte d'un contribuable. En conséquence, afin que cette limite de 3 p. 100 soit convenable et équitable envers tous les contribuables, il serait nécessaire

d'inclure dans le revenu des employés les primes d'assurance médicale payées par leurs employeurs.

Autres assurances. On devrait admettre les primes d'assurance en déduction lorsque le produit de la police est imposable. Étant donné que nous proposons d'imposer le produit des polices d'assurance servant à maintenir le revenu des particuliers en cas de chômage, maladie et incapacité, les primes sur ces polices devraient être admises en déduction au compte de l'employé, que l'employé réclame, ou non, la déduction facultative de 3 p. 100 dont nous donnerons des détails plus loin dans ce chapitre. Il serait inutile d'exiger des employeurs, qui ont payé les primes sur ce genre de polices au bénéfice de leurs employés, d'inclure ces primes dans le revenu des employés, parce que ces derniers pourraient les déduire de toute façon. En conséquence, nous recommandons que les contributions de l'employeur, à l'égard de l'assurance-chômage ou l'assurance contre les accidents du travail, et les primes payées par l'employeur au bénéfice de ses employés concernant l'assurance-chômage supplémentaire et l'assurance collective contre l'incapacité, c'est-à-dire l'assurance pour le maintien du salaire, ne soient pas incluses dans le revenu des employés, ni imposées au compte de l'employeur si elles ne sont pas attribuées aux employés.

Les articles et les services gratuits,  
subventionnés ou fournis à rabais

On devrait présumer que l'employé reçoit un avantage, toutes les fois que l'employeur lui fournit gratuitement des biens et services, qu'il peut acheter des biens et services subventionnés par l'employeur, ou qu'il peut acheter à rabais de l'employeur des marchandises en stock. L'employé devrait être tenu d'inclure dans son revenu la différence entre la valeur des biens ou services qu'il a obtenus de l'employeur et le prix que l'employé a payé pour les obtenir 17/. Si l'employeur ne peut pas, ou ne veut pas, attribuer ces bénéfices aux employés, l'employeur devrait être obligé de payer un impôt spécial sur les bénéfices non attribués.

On peut noter les biens et services suivants parmi ceux qui sont fournis aux employés ou à d'autres personnes par les employeurs et qu'on devrait soumettre aux mêmes règles:

1. les repas ;
2. le logement;
3. les coûts directs de la formation des enfants des employés;
4. les prêts;
5. les permis de transport gratuits;
6. les installations récréatives, incluant les chalets d'été, les pavillons, les camps de pêche et de chasse, les bateaux de plaisance et les terrains de golf.

#### Les droits et les cotisations

On devrait inclure dans le revenu de l'employé tous les droits et les cotisations à un club, syndicat ou association payés par l'employeur au nom de l'employé 18/. Les frais de représentation sociale encourus à un club par un employé, à des fins commerciales, seraient traités de la même façon que les frais de représentation en général, comme nous le proposons plus loin dans ce chapitre.

Les frais encourus par un employé,  
ou pour lui, alors qu'il est absent  
de sa résidence à des fins  
commerciales

Nous recommandons que les dépenses suivantes, encourues par un employé, ou pour lui, alors qu'il est absent de sa résidence pour un voyage d'affaires "de bonne foi", et payées par l'employeur, ne soient pas ajoutées au revenu de l'employé aux fins de l'impôt:

1. les dépenses réelles de transport;

2. les dépenses réelles pour le gîte et le couvert, n'excédant pas des limites déterminées;
3. les mêmes dépenses faites en vue de participer à un nombre déterminé de congrès chaque année, sous réserve d'une limite pour les frais d'inscription.

Les Règlements devraient établir des limites pour les paragraphes 2 et 3. Les limites pourraient varier selon le salaire de l'employé et le coût nécessaire pour obtenir le gîte et le couvert en relation avec son salaire, et devraient peut-être tenir compte de l'importance de la ville que l'employé visite afin de prendre en considération que les frais de subsistance sont habituellement plus élevés dans les régions métropolitaines que dans les petites villes. La limite du paragraphe 2 ne devrait pas excéder \$25 par jour aux prix courants. Deux congrès par année, avec frais d'inscription maximum de \$35 à \$50 par congrès, seraient probablement une limite raisonnable 19/ pour le paragraphe 3. Cependant, ces limites ne sont mentionnées que pour donner une idée de notre pensée. Nous suggérons que les limites détaillées soient déterminées après une étude soignée visant les frais de subsistance, et en collaboration avec le comité consultatif officieux d'experts ne faisant pas partie de la fonction publique dont nous recommandons la création au chapitre 32 en vue de seconder le ministère des Finances.

Les dépenses encourues par un employeur au profit d'un employé, et qui excèdent les limites déterminées seraient ajoutées au revenu de l'employé ou imposées au compte de l'employeur de la façon que nous avons décrite. La limite s'appliquant aux voyages d'agrément serait, évidemment, de zéro. Tous les frais y encourus seraient imposés au compte de l'employé ou à celui de l'employeur. Les frais seraient répartis proportionnellement dans le cas de tout voyage entrepris dans un but d'affaires ou d'agrément.

Les limites fixées s'appliqueraient aux dépenses réelles. Toute dépense devrait être confirmée par des pièces justificatives ou autres documents.



### Les frais de représentation

Si un employeur rembourse un employé relativement à des frais de représentation encourus de bonne foi dans le cours des affaires, ou s'il paie les factures d'un employé pour des frais de représentation dans le cours normal des affaires, nous recommandons que les dépenses réelles qui excèdent les limites déterminées dans les Règlements soient ajoutées au revenu de l'employé, ou imposées au compte de l'employeur de la façon déjà suggérée. Une limite maximale de \$5 à \$10 par personne pour chaque jour de réception serait probablement convenable, en égard aux prix courants, mais ici encore, nous suggérons la coopération du comité consultatif officieux. Si les frais de représentation n'étaient pas raisonnablement encourus à des fins d'affaires, la limite serait, évidemment, de zéro. L'employeur serait obligé de tenir un registre détaillé des personnes ainsi reçues et du lieu, du coût et du motif de ces réceptions. Seules les dépenses réelles seraient admises et devraient être confirmées par des comptes de dépenses ou autres documents.

Si l'expérience montrait que ce procédé était inapplicable, ou qu'il faisait l'objet d'abus, nous recommandons que tous les frais de représentation soient ajoutés au revenu de l'employé, ou imposé au compte de l'employeur de la manière prescrite. Ce procédé serait semblable à celui en usage au Royaume-Uni où l'on ne tient pas compte de ces dépenses.

Nous suggérons des limites arbitraires en ce qui a trait aux frais de voyage et de représentation, étant donné que nous considérons que les répartiteurs ne devraient pas avoir à déterminer les montants qui sont raisonnables dans chaque circonstance.

### Automobiles et avions

Si un employé utilise l'automobile ou l'avion de son employeur à des fins personnelles, la valeur de ce service devrait être ajoutée au revenu de l'employé, ou imposée au compte de l'employeur de la façon prescrite. Dans le cas d'un avion on devrait tenir des livres de bord détaillés

concernant chaque voyage, et préciser le nom des passagers qui ont été transportés, les points de départ et d'arrivée, ainsi que le but du voyage. Il faudrait présumer que le voyage est fait à des fins personnelles, à moins que le livre de bord ne confirme la réclamation à l'effet qu'il s'agit d'un voyage d'affaires.

#### Divers

Les frais de scolarité payés par un employeur pour les cours suivis par un employé devraient être inclus dans le revenu de l'employé; l'employé aurait alors le droit de déduire les montants déterminés dans les dispositions générales en ce qui concerne les frais de scolarité pour les études post-secondaires, tel qu'il a été démontré au chapitre 12. Si ces frais n'étaient pas ajoutés au revenu de l'employé, ils devraient être imposés au compte de l'employeur de la façon prescrite. Le même traitement devrait être appliqué aux divers genres de bourses et de prix attribués aux employés.

Le salaire de grève devrait être inclus dans le revenu des syndiqués au moment où il est reçu, ou bien le syndicat devrait payer un impôt spécial de la manière décrite ci-dessus. Puisque le salaire de grève est une forme de prestation en vertu d'un régime officieux d'assurance pour le maintien du revenu, il ne fait pas de doute qu'il constitue un revenu pour le bénéficiaire. Cette solution n'entraînerait pas de "double imposition", parce que les syndiqués pourraient déduire leurs cotisations syndicales.

#### Exclusions

Nous recommandons que les biens et services suivants, qui sont fournis par les employeurs, soient statutairement exclus du revenu de l'employé, soit parce que les montants impliqués sont trop minimes pour qu'il vaille la peine de les inclure, soit parce qu'on ne peut pas dire qu'ils offrent un véritable avantage: les subsides versés par l'employeur aux écoles communautaires, les vêtements spéciaux fournis par les employeurs, les frais de déménagement payés par l'employeur lorsque la nature de l'emploi

l'exige et les outils et l'équipement fournis par l'employeur pour le travail quotidien.

#### Sommaire

Dans nos recommandations concernant les prestations aux employés, nous avons tenté de traiter de la même manière toutes les sortes de prestations reçues par toutes les catégories d'employés. Si nos propositions étaient adoptées, nous pensons qu'elles réduiraient substantiellement l'usage abusif des comptes de dépenses comme moyen de subsistance. Les recettes fiscales perdues par l'État à la suite de l'usage des comptes de dépenses comme moyen de subsistance peuvent être relativement négligeables, mais ces montants procurent aux quelques individus qui en profitent des avantages qui sont aussi considérables qu'injustifiés. Ces abus ne devraient plus être tolérés. Le système fiscal d'auto-cotisation n'est viable que si les contribuables croient que chacun porte sa juste part du fardeau fiscal. Cette attitude ne peut prévaloir que si toutes les dépenses personnelles de consommation sont faites à même un revenu libéré d'impôt. Nous avons essayé d'élaborer une méthode d'imposition des avantages en nature qui serait à la fois rigoureuse et exécutoire. Les caractéristiques arbitraires du système que nous proposons sont inévitables si les dispositions doivent être mises en vigueur d'une manière efficace et uniforme. Il serait nécessaire que le fisc continue de reviser les dépenses qui ne sont pas attribuées aux employés ou qui ne font pas l'objet d'une imposition spéciale. Il se peut que les employeurs aient même à fournir des rapports détaillés de ces dépenses quant aux montants qui sont réclamés comme étant en deçà des limites établies.

Parce que tous les employés de toutes les entreprises concurrentes seraient assujettis aux mêmes règles rigoureuses, nous ne croyons pas que la sévérité apparente des dispositions que nous recommandons aurait un effet préjudiciable sur les affaires.

LE TRAITEMENT PROPOSÉ DES DÉDUCTIONS  
DANS LE CALCUL DU REVENU D'EMPLOI

Nous avons déjà noté la nature restrictive de la loi applicable aux déductions des employés dans notre sommaire du régime canadien actuel. Pour bien comprendre la situation actuelle et les problèmes qui en découlent, il est nécessaire de relater brièvement l'histoire du traitement de ces dépenses.

La Loi de l'impôt de guerre sur le revenu a défini le revenu comme étant, en partie, "le profit ou gain annuel net", et a permis de déduire du revenu brut les montants encourus "totalement, exclusivement et nécessairement" en vue de le gagner. En théorie, donc, le revenu d'emploi était traité de la même façon que le revenu d'entreprise et ce principe a été confirmé par les tribunaux 20/. Cependant, la pratique était bien différente de la théorie, et on a interprété les mots "totalement, exclusivement et nécessairement" d'une manière si restrictive lorsqu'il s'agissait d'employés, que la cotisation du revenu d'emploi s'exerçait en fait sur les montants bruts reçus 21/.

En 1948, à la suite de l'affaire Bond 20/, la loi a été modifiée, pour donner d'une main tout en reprenant de l'autre. Deux concessions mineures ont été faites à l'égard de certains frais de déplacement, mais il était expressément stipulé que dans le calcul du revenu d'emploi, "aucun montant n'est admis en déduction lorsqu'il s'agit d'une dépense ou d'un déboursé encourus en vue de gagner un revenu", disposition qui contrastait directement avec le prétendu traitement des dépenses d'affaires.

Jusqu'à ce que ces deux concessions soient faites en 1948, la seule déduction dans le calcul du revenu d'emploi qui était statutairement admise était la contribution à une caisse de pension ou de retraite. Depuis 1948, on a consenti quelques concessions supplémentaires, mais le méli-mélo qui en résulte n'a pas modifié le principe de base selon lequel le revenu d'emploi aux fins fiscales est bien le revenu brut; les quelques déductions spécifiques accentuent ce principe plus qu'elles ne le modifient.

Il est indispensable de faire la comparaison entre le traitement du revenu d'emploi et celui du revenu d'entreprise, ce dernier incluant le revenu de l'exercice d'une profession. La loi stipule expressément que le revenu d'une entreprise est le "profit" qui en résulte durant une année, et permet en fait de déduire toutes les dépenses raisonnables encourues "en vue de gagner ou de produire un revenu", sans en spécifier la nature. Le principe fondamental est donc fort différent de celui qui régit le traitement du revenu d'emploi.

Les quelques appels interjetés par des employés à la Commission d'appel de l'impôt ont fortement démontré les injustices résultant de la Loi en général dans le traitement des employés. Le nombre restreint de ces appels ne reflète pas la mesure du mécontentement du contribuable à l'égard de la législation, mais est plutôt un indice de son efficacité; tout appel au sujet d'une déduction qui n'est pas expressément admise, même s'il est évident qu'elle a été encourue en vue de gagner le revenu, est voué à l'échec dès le début. Dans un esprit d'altruisme, un journaliste interjeta devant la Commission un appel qu'il savait être désespéré, dans le but d'attirer l'attention du fisc sur la situation fâcheuse des gens qui doivent encourir des dépenses en vue de gagner leur salaire mais qui n'ont droit à aucun allégement. Ce journaliste travaillait en même temps à salaire et à la pige, et l'illogisme de la loi relative au traitement de ses dépenses était accentué par le fait qu'il avait le droit de déduire, en sa qualité de pigiste, exactement les mêmes dépenses qu'on lui défendait de déduire de son salaire. Un membre de l'Orchestre symphonique de Toronto s'est trouvé dans la même situation 22/.

Même si beaucoup d'employés ne souffrent pas, ou très peu, de ce traitement rigoureux, cette législation est injuste et devrait être modifiée, quel que soit le nombre de contribuables concernés. Le redressement de cette discrimination soulève principalement des difficultés d'ordre administratif. Tout d'abord, se pose la difficulté de distinguer quelle partie

de ces dépenses est personnelle et quelle partie concerne les affaires, comme par exemple les frais de déplacement, de représentation, de participation à des congrès et autres, mais cette difficulté existe tout autant en ce qui concerne le revenu d'entreprise. En second lieu, le trop grand nombre de contribuables entraîne aussi des difficultés. On trouve au Canada à peu près neuf fois autant de contribuables employés que de contribuables travaillant à leur compte, soit au-delà de 4.5 millions d'employés et 0.5 millions de personnes travaillant à leur compte 23/. Le ministère du Revenu national reconnaît qu'il éprouve déjà des difficultés à vérifier les dépenses de seulement un demi million de personnes; il lui serait pratiquement impossible de scruter en outre les réclamations de tous les employés sans une augmentation considérable du personnel.

#### Solutions possibles

Nous avons étudié un certain nombre de solutions qui pourraient corriger la situation peu satisfaisante qui prévaut actuellement.

L'une d'elles était de maintenir le présent régime et de ne permettre que certaines déductions spécifiques, mais d'accorder des déductions supplémentaires aux employés. Bien que cette méthode aurait le mérite d'éliminer certaines injustices, elle ne se conformerait pas au principe général selon lequel on devrait imposer le revenu net, et qu'en conséquence on devrait pouvoir déduire tous les coûts encourus en vue de gagner le revenu. Elle maintiendrait en outre la distinction injuste entre les employés et les autres contribuables.

Nous avons aussi analysé la possibilité d'adopter la méthode de "l'exemption proportionnelle au revenu gagné" que l'on retrouve dans le régime du Royaume-Uni. Dans ce pays, cette exemption s'applique non seulement au revenu d'emploi, mais aussi à tout revenu gagné; elle consiste en un pourcentage fixe de ce revenu, et est accordée indépendamment des montants réellement dépensés. Si cette méthode était appliquée à tout revenu

gagné au Canada, elle ne pourrait que perpétuer la distinction injuste entre les salariés et les autres contribuables; par contre, si elle n'était appliquée qu'au revenu d'emploi, ce serait aller à l'encontre de la raison d'être de son adoption à l'origine au Royaume-Uni, à l'effet que le revenu gagné était plus "aléatoire" que le revenu d'autres sources. Il ne semble pas que le revenu d'emploi soit plus aléatoire que le revenu d'autres sources. De fait, l'un des principes fondamentaux de nos recommandations veut que tout revenu accroisse la puissance économique du bénéficiaire de la même façon, indépendamment du genre ou de la provenance de ce revenu, et en conséquence, on devrait imposer tout revenu de la même manière.

Une autre solution serait de changer le libellé de base des règles actuelles relatives aux déductions par les employés, et d'adopter une règle quelque peu semblable à celle qui a été suggérée par la Royal Commission on the Taxation of Profits and Income du Royaume-Uni, et qui permettrait la déduction de "toutes les dépenses raisonnablement encourues pour exécuter adéquatement les devoirs d'une charge ou d'un emploi". Une telle règle permettrait certainement d'accorder des allocations plus généreuses que ne le permet le régime actuel, mais elle retiendrait néanmoins la distinction inhérente entre le revenu d'emploi et les autres revenus. De plus, cela ne résoudrait pas le problème d'ordre administratif qui consiste à en arriver à des conclusions de fait dans un très grand nombre de cas.

#### Règles proposées au sujet de la déduction de dépenses

Nous en sommes venus à la conclusion que la solution la plus équitable serait de traiter le revenu d'emploi de la même façon que le revenu provenant d'une entreprise ou d'une profession. Toute dépense raisonnablement encourue en vue de produire un revenu serait alors admise en déduction. L'interdiction de déduire les dépenses personnelles et les frais de subsistance, telle qu'elle est définie à l'article 12(1)h) de la Loi de l'impôt

sur le revenu, serait évidemment maintenue, ainsi que les dispositions de l'article 12(2) qui exigent que les dépenses soient raisonnables en toutes circonstances.

L'adoption d'une telle mesure éliminerait la distinction injuste entre les deux sortes de revenu, et ne devrait pas donner lieu à une multiplication des litiges. Comme nous l'avons déjà signalé, les États-Unis traitent le revenu d'emploi et le revenu d'entreprise de la même manière, et toutes dépenses "ordinaires et nécessaires" peuvent être déduites des deux genres de revenu.

Cependant, à cause du très grand nombre de contribuables canadiens qui reçoivent un revenu d'emploi, et afin d'éviter l'embaras de multiples réclamations au sujet de dépenses relativement peu importantes, nous recommandons l'adoption d'une déduction facultative de 3 p. 100 du revenu brut d'emploi, jusqu'à concurrence d'une déduction maximum de \$500. Tout employé dont les dépenses admissibles excéderaient ce montant, aurait le choix d'en faire la réclamation au lieu de la déduction facultative de 3 p. 100 à condition d'en fournir le détail et de les justifier. L'admissibilité de chacune de ces dépenses serait alors déterminée selon les règles applicables au revenu d'entreprise. Les employés, comme ceux qui travaillent à leur compte, n'auraient pas le droit de déduire des frais de déplacement et de représentation au-delà des limites que nous avons déjà exposées dans ce chapitre.

On pourrait objecter que cette déduction forfaitaire générale fournirait aux employés une concession dont les personnes qui travaillent à leur compte ne pourraient pas bénéficier. Cependant, il faut s'attendre à ce que la plupart des particuliers qui travaillent à leur compte encourrent des dépenses excédant la limite de 3 p. 100 et qu'en conséquence une telle option leur serait de peu d'utilité.

Bien que nous recommandons qu'en général, toutes dépenses raisonnables relatives au gain provenant d'un revenu d'emploi soient admises en déduction,



nous recommandons aussi que certains frais soient censés avoir une nature personnelle, indépendamment de leur relation au gain d'un revenu, et qu'en conséquence ils ne soient pas admissibles en déduction. Nous faisons cette recommandation parce que certaines dépenses sont virtuellement impossibles à classer soit comme dépenses de nature personnelle soit comme dépenses servant à gagner un revenu. En outre, certaines dépenses sont maintenant considérées comme des moyens de transmettre des avantages personnels aux employés. Donc, étant donné que la séparation des dépenses "légitimes" des dépenses personnelles créerait de sérieuses difficultés d'ordre administratif, et parce que nous en sommes venus à la conclusion qu'une proportion substantielle de telles dépenses sert en fait à des fins personnelles, nous recommandons que les dépenses de ce genre soient arbitrairement considérées comme des avantages personnels, et qu'elles ne soient pas admises en déduction. Nous avons dressé une liste de dépenses qui devraient, dès le début, entrer dans cette catégorie: les frais de déplacement local, les cotisations et souscriptions à des clubs sociaux ou récréatifs et le coût de certains cercles sociaux et récréatifs, y compris les dépenses d'utilisation de bateaux de plaisance. De même, nous suggérons que tous les frais de déplacement et de représentation excédant les limites arbitraires spécifiées soient en effet considérés comme des dépenses personnelles. Nous sommes conscients que certains jugeront ce traitement inutilement rigoureux. Toutefois, de toutes les solutions que nous avons examinées, celle-ci nous semble être la seule qui serait raisonnablement juste tout en étant administrative-ment praticable. En fait, nous estimons qu'au fur et à mesure que l'administration de l'allocation générale suggérée le permettra, ces règles arbitraires devront être modifiées et élargies. Néanmoins, ce résultat serait plus équitable que la solution qui rejette toutes les dépenses des particuliers relatives au gain d'un revenu, à l'exception de celles qui sont permises par la loi d'une manière spécifique.

En recommandant une déduction facultative de 3 p. 100 du revenu d'emploi, jusqu'à concurrence d'une déduction maximum de \$500, notre intention est de

fournir un choix dont la grande majorité des employés pourront se prévaloir, et pourtant ne pas accorder de concessions excessives à qui que ce soit. S'il s'avérait, à l'expérience, qu'une très grande proportion des employés réclamait des dépenses réelles, il y aurait lieu de rendre plus attrayants les termes de la déduction facultative. Afin d'éviter toute équivoque, il est peut-être nécessaire de rappeler que la déduction de 3 p. 100 vise les dépenses encourues en vue de gagner un revenu, et qu'elle se distingue entièrement, et n'englobe pas les déductions du revenu net faites à l'égard de dépenses comme les contributions aux oeuvres de bienfaisance, les frais médicaux, que nous avons traité au chapitre 12 et le dégrèvement fiscal dont nous avons traité au chapitre 11, accordé à certaines mères qui travaillent. Les contributions d'assurance-chômage payées par les employés, et les primes payées par ces derniers au sujet de régimes enregistrés de revenu-retraite et de polices d'assurance de maintien du revenu, seraient aussi admises en déduction, peu importe que l'employé se prévale ou non de la déduction facultative de 3 p. 100.

Bien que nos recommandations ne constituent pas une solution parfaite, nous sommes convaincus que nos recommandations concernant la déduction des dépenses encourues en vue de gagner un revenu d'emploi seraient substantiellement plus équitables que les dispositions énoncées dans le régime actuel, et seraient administrativement praticables.

#### LES RETENUES D'IMPÔT

La retenue de l'impôt ne pose pas de sérieuses difficultés, mais il serait possible d'améliorer le procédé actuel.

Le travail occasionnel semble donner lieu à des abus en ce qui concerne l'imposition des revenus qui en sont retirés, lorsqu'il s'agit d'employeurs ordinaires. Aucune disposition n'exige de déclarer les traitements individuels inférieurs à \$250. Les travailleurs peuvent ainsi passer d'un emploi à un autre, et pourvu que leurs gains soient inférieurs à \$250 pour chaque

emploi, aucune déclaration n'en est faite et aucune déduction n'est retenue à la source.

Nous recommandons qu'un impôt à taux fixe de 15 p. 100 soit retenu à la source sur les gages payés pour des travaux occasionnels, jusqu'à concurrence d'un salaire maximum ou d'un nombre de jours maximum, après quoi on devrait retenir l'impôt sur les salaires et les gages et on devrait les rapporter au fisc de la manière régulière. Cette disposition s'appliquerait à tout employeur qui, dans le but de gagner un revenu a recours à des travailleurs occasionnels.

Le présent système de retenue d'impôt cause aussi de l'insatisfaction en ce qui concerne les retenues d'impôt excessives. Sous le régime actuel qui est passablement rudimentaire, il peut se produire, et il arrive fréquemment, que des retenues d'impôt à la source soient excessives. Cette situation se produit, par exemple, lorsqu'au cours d'une année un employé acquiert un droit à des exemptions supplémentaires, ou qu'il connaît des périodes de chômage, ou des périodes pendant lesquelles il gagne moins que son salaire moyen; elle peut toucher tout autant les personnes imposables que les personnes qui ne le sont pas parce que leurs gains sont inférieurs à leurs exemptions. En 1964, par exemple, 3.1 millions des 5.3 millions de particuliers imposables, soit plus de 58 p. 100, ont reçu un remboursement; et 0.9 million sur 1.4 million de particuliers exemptés d'impôt qui ont produit des déclarations ont reçu un remboursement, soit plus de 64 p. 100. Parce que la retenue excessive d'impôt à la source n'est habituellement pas compensée avant la fin de l'année, ces déductions peuvent parfois créer des ennuis. Les Règlements 102(5) et 106 permettent de corriger quelque peu cette situation, mais avec l'assentiment du Ministre; apparemment ces Règlements sont rarement invoqués, peut-être parce que la plupart des employés en ignorent l'existence.

Nous croyons qu'un régime cumulatif de déductions fiscales, semblable au système "payer au fur et à mesure que le salaire est gagné" en vigueur

au Royaume-Uni, serait préférable au présent régime canadien d'impôt retenu à la source. Cependant, étant donné le nombre très limité de représentations qui nous ont été faites à l'encontre de la retenue excessive d'impôt à la source, nous ne croyons pas devoir recommander l'adoption d'un régime nouveau et compliqué, particulièrement parce qu'il en résulterait pour les employeurs qui y seraient soumis une augmentation considérable des frais de perception. A mesure que les employeurs et le fisc feront un usage plus généralisé de l'équipement électronique, il faudra songer sérieusement à l'adoption d'une méthode plus précise de retenues à la source.

#### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. On devrait inclure dans l'assiette compréhensive de l'impôt, comme l'exige d'ailleurs la loi actuelle, tous les revenus tirés de l'exercice de services personnels, que les paiements aient été faits en espèces ou en nature. L'une des difficultés est de faire respecter l'imposition des prestations en nature provenant d'un emploi, tout en autorisant la déduction de dépenses non personnelles raisonnables, de façon à ne pas créer de difficultés d'ordre administratif insolubles.
2. Certains employés reçoivent de leur employeur des prestations en nature qui ne sont pas imposées parce que la loi actuelle n'est pas appliquée avec assez d'efficacité. Cette situation comporte un avantage du point de vue de la fiscalité, qui est inaccessible aux contribuables en général.
3. La loi actuelle comporte des restrictions rigoureuses interdisant aux employés de déduire plusieurs dépenses que peuvent déduire les personnes qui travaillent à leur propre compte. Par exemple, les ouvriers spécialisés et les hommes de profession à l'emploi d'autrui sont traités injustement comparativement aux personnes qui travaillent à leur compte.
4. La justice commande d'éliminer du régime fiscal ces deux genres de traitement de faveur en imposant toutes les prestations en nature et

en permettant la déduction de dépenses aussi bien pour les employés que pour les personnes à leur compte.

5. Les frais de déplacement et de représentation suscitent un problème particulièrement difficile. Lorsque l'employeur acquitte ces frais pour un employé, ou rembourse ce dernier pour des frais de déplacement et de représentation, l'employé peut se voir attribuer un avantage personnel d'importance. Ne pas tenir compte de cet avantage crée un échappatoire important; considérer toutes ces dépenses comme des avantages personnels reviendrait à sévir contre les employés, ou leurs employeurs, qui contractent ces dépenses dans le cours normal des affaires.
6. Lorsqu'un employeur possède des installations qui peuvent servir à la fois aux employés et à des gens de l'extérieur, la difficulté d'en attribuer les avantages se complique.
7. Le fait de refuser à l'employeur de déduire les frais de déplacement et de représentation encourus par ses employés serait impropre et, dans certains cas, inefficace; impropre, parce que rémunérer un employé sous la forme d'une prestation en nature constitue une dépense d'entreprise au même titre que le versement de salaires ou de traitements; inefficace, parce que le refus n'imposerait aucune contrainte aux employeurs exonérés d'impôts.
8. Toute tentative de résoudre le problème uniquement par l'inclusion de certaines normes générales dans la Loi nous semblerait vouée à l'échec. Il existe une trop grande diversité de transactions, et l'application efficace de normes générales exige trop de décisions difficiles. Nous ne voyons aucun autre choix pratique que celui de formuler des normes détaillées et spécifiques qui assureront une justice élémentaire, mais efficace.

#### LES RECETTES BRUTES

9. La Loi devrait comporter une disposition générale qui imposerait la totalité des recettes, des gains et des avantages qu'un individu ou une famille reçoit. Cela permettrait de soumettre à l'imposition le revenu de l'emploi sous toutes ses formes, y compris les salaires, traitements, primes et gratifications. Pour plus d'exactitude, les Règlements devraient en outre spécifier certains frais ou revenus, auxquels renonce l'employeur, qui seraient censés rapporter des avantages à des employés ou à d'autres contribuables.
10. La valeur de ces avantages devrait être déclarée par l'employeur aux employés ou autres contribuables, et devrait figurer au revenu. A défaut, l'employeur serait tenu d'acquitter un impôt spécial portant sur ces avantages.
11. L'imposition spéciale sur les avantages fournis par l'employeur s'appliquerait lorsque ce dernier n'aurait ni pu, ni voulu attribuer aux particuliers les avantages en question. L'impôt serait calculé au taux maximum relatif aux particuliers, sur le revenu, avant déduction de l'impôt, qu'un bénéficiaire, taxé lui-même à ce taux, devrait recevoir pour acquérir sur le marché l'avantage en question avec son revenu, une fois l'impôt payé. L'impôt spécial pourrait lui-même être déduit dans le calcul du revenu de l'employeur. Il n'y aurait dès lors aucune économie d'impôt, et peut-être ce dernier serait-il augmenté, si l'employeur attribuait à l'employé, ou à d'autres contribuables, des prestations en nature qui seraient libres d'impôt.

#### LES ALLÈGEMENTS RELATIFS AUX PAIEMENTS EN UNE SOMME GLOBALE

12. Comme nous recommandons des dispositions généreuses et d'application générale permettant d'étaler le revenu sur plusieurs années, les mesures spéciales d'allégement relatives aux paiements en une somme

globale comme les indemnités pour perte d'emploi, les prestations de retraite, les prestations consécutives au décès, les primes à la production, les sommes provenant des régimes de participation aux bénéfices et les avantages relatifs aux options sur l'achat d'actions, n'auraient plus leur raison d'être.

**LES AVANTAGES RELATIFS AUX OPTIONS  
SUR L'ACHAT D' ACTIONS**

13. Les avantages relatifs aux options sur l'achat de titres devraient être imposés en totalité lorsque l'employé acquiert les actions.

**LES ALLOCATIONS DONT LE BÉNÉFICIAIRE  
N'A PAS À RENDRE COMPTE**

14. Les allocations qui sont actuellement libres d'impôt devraient dorénavant figurer au revenu de la manière habituelle. Cette recommandation devrait s'appliquer aux allocations versées aux membres des Communes et des Assemblées législatives de même qu'aux représentants municipaux.

**LES RÉGIMES DE REVENU-RETRAITE ET  
LES CAISSES DE RETRAITE**

15. Il n'est pas nécessaire que les cotisations de l'employeur à un régime enregistré de revenu-retraite des employés figurent à leur revenu, parce que les employés pourraient de toute façon déduire ces cotisations de même que leurs propres contributions. Toutefois, les cotisations de l'employeur à des régimes non enregistrés de retraite devraient figurer au revenu des employés.

**LES PRIMES D'ASSURANCE**

16. Le montant des primes d'assurance-hospitalisation et d'assurance médicale, acquittées par les employeurs au nom des employés, devrait figurer au revenu de ces derniers ou être imposé entre les mains de l'employeur de la manière prescrite. Cette mesure s'impose parce que l'employé ou bien ne pourrait déduire ces primes, ou bien ne le pourrait que dans

certaines circonstances. L'employé devrait pouvoir déduire de son revenu les primes sur les contrats d'assurance-collective sur la vie et sur les contrats d'assurance-revenu, pourvu qu'il les ait payées lui-même, si les prestations provenant de ces contrats sont imposables au moment où elles sont reçues par l'employé. Ainsi, il serait superflu d'exiger que l'employeur ajoute le montant de ces primes au revenu de l'employé.

#### LES ARTICLES ET LES SERVICES GRATUITS, SUEVENTIONNÉS OU FOURNIS À RABAIS

17. La valeur des articles et des services gratuits, subventionnés ou fournis à rabais aux employés devrait être imposée entre les mains de ceux qui reçoivent ces avantages ou soumise à un impôt spécial à la charge de l'employeur, de la manière prescrite plus haut. Lorsqu'il s'agit d'un article ou d'un service d'une catégorie vendue par l'employeur, la valeur de l'avantage devra être fondée sur la valeur marchande de l'article ou du service. Dans tous les autres cas, sa valeur devra correspondre à ce que l'article ou le service coûte réellement à l'employeur. Il faudrait inclure parmi les articles et les services les plus manifestes fournis par les employeurs et qui devraient être soumis à ce traitement fiscal, ceux qui se rapportent aux repas, au logement, aux écoles pour les enfants des employés, aux prêts, au transport gratuit et aux installations récréatives comme les chalets d'été, les pavillons, les camps de chasse et de pêche, les bateaux de plaisance et les terrains de golf.

#### LES CONTRIBUTIONS ET LES COTISATIONS

18. Toutes les contributions ou les cotisations acquittées à un cercle, à un syndicat et à une association par un employeur pour un employé devraient figurer au revenu de l'employé ou être imposées entre les mains de l'employeur de la manière prescrite. Toutefois, l'employé devrait pouvoir déduire les contributions ou cotisations versées à



un syndicat ou à une association, s'il n'a pas réclamé la déduction facultative de 3 p. 100 mentionnée ci-après.

#### LES FRAIS DE DÉPLACEMENT ET DE REPRÉSENTATION

19. Les frais de déplacement et de représentation acquittés par un employeur au-delà de limites qui seraient établies, devraient figurer au revenu de l'employé ou être imposés entre les mains de l'employeur de la manière prescrite. Certaines limites sont proposées dans ce chapitre afin d'illustrer les proportions auxquelles nous songeons. Nous recommandons qu'elles soient fixées à la suite de consultations avec le Comité consultatif officieux mentionné au chapitre 32.
20. Si l'expérience révélait que les dispositions visant les frais de représentation que nous recommandons conduisent à des abus, il faudrait alors que tous les frais de représentation acquittés par l'employeur figurent au revenu de l'employé ou soient imposés entre les mains de l'employeur.

#### DIVERS

21. L'employé ou l'employeur devrait être imposé sur les avantages suivants selon la manière prescrite:
  - a) la valeur de l'usage que fait un employé, pour son avantage personnel, de l'automobile ou de l'avion de son employeur;
  - b) les frais de scolarité acquittés par l'employeur;
  - c) les bourses d'études de toutes sortes et les récompenses attribuées aux employés.
22. Les prestations de grève devraient figurer au revenu du syndiqué ou être imposées, de la manière prescrite, entre les mains du syndicat.

## LES DÉDUCTIONS

23. Les mêmes normes relatives à la déduction des dépenses devraient s'appliquer aux employés et aux personnes qui travaillent à leur compte. Les dépenses raisonnables encourues en vue de gagner un revenu devraient pouvoir être déduites. On devrait toutefois interdire, de façon générale, la déduction des frais personnels de subsistance. Pour plus d'exactitude, il faudrait explicitement interdire de déduire des frais comme les frais de transport du lieu de résidence au lieu du travail, les contributions ou les cotisations aux cercles sociaux ou récréatifs et les dépenses relatives à l'utilisation d'installations récréatives ou de bateaux de plaisance. En outre, les frais de déplacement et de représentation au-delà des limites stipulées devraient être assimilés à des dépenses personnelles.
24. On devrait accorder, pour des raisons d'ordre administratif, une déduction facultative de 3 p. 100 du revenu provenant de l'emploi jusqu'à concurrence d'un montant maximum de \$500. Cette déduction pourrait se substituer à la déduction des dépenses réelles.

## LES RETENUES D'IMPÔT

25. Il faudra améliorer le régime actuel dans la mesure où s'amélioreront les techniques de traitement et de mémorisation des données et qu'il y aura un plus grand nombre d'employeurs outillés pour exécuter un traitement plus perfectionné des retenues de l'impôt. Le régime de payer au fur et à mesure que le salaire est gagné en vigueur au Royaume-Uni pourrait être préférable au régime sommaire du Canada.
26. Les employeurs ordinaires devraient être tenus de retenir à la source l'impôt à un taux de 15 p. 100 sur les gains de tout employé qui est à leur emploi d'une façon intermittente.

## NOTES

- 1/ Voir Gwyneth McGregor, Employees Deductions under the Income Tax, Canadian Tax Paper No. 21, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1960.
- 2/ On peut exiger que l'employé paie ses frais de déplacements et de représentation à même son salaire ou ses commissions. La difficulté consiste alors à établir la déduction appropriée du revenu brut. Cet aspect de la question est envisagé plus loin dans ce chapitre. Évidemment, l'élément de bénéfice personnel qu'on retrouve dans une allocation de subsistance versée par un employeur et qui devrait être ajouté au revenu de l'employé est le même élément qui ne devrait pas être déduit par l'employé qui a payé ces dépenses à même son salaire, ses gages ou ses commissions.
- 3/ Cependant, refuser à l'employeur de déduire cette dépense serait approprié si l'avantage fourni consistait en un don de l'employeur à l'employé.
- 4/ S.R.C. 1952, chapitre 249.
- 5/ Voir les Bulletins de renseignements du ministère du Revenu national, nos 24 et 25, du 15 février 1964 et du 13 juin 1964, respectivement.
- 6/ Voir le chapitre 13 pour un exposé de ce traitement de faveur.
- 7/ [1892] A.C. 150. Pour une description détaillée du traitement fiscal du Royaume-Uni, voir D. J. Sherbaniuk, Specific Types of Personal Income, étude publiée par la Commission.
- 8/ Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, Final Report, Cmd. 9474, London: H.M.S.O., 1955, paragraphe 211.
- 9/ Ibid., paragraphe 215.
- 10/ Ibid., paragraphe 129.

- 11/ Ibid., paragraphe 140.
- 12/ Harvard Law School, International Program in Taxation, Taxation in the United States, World Tax Series, Boston: Little, Brown and Company, 1963, p. 538.
- 13/ Ainsi, dans les arrêts Hawkins v. M.R.N., 50 DTC 472, et Campbell v. M.R.N., 55 DTC 434, on a jugé que les allocations reçues par une infirmière travaillant pour un service d'hygiène publique et par une infirmière à l'emploi d'un hôpital à l'égard de l'utilisation de leurs automobiles pour le transport de patients, faisaient partie de leur revenu d'emploi. De même, on a jugé dans l'arrêt Quance v. M.R.N., 52 DTC 237, que l'allocation annuelle de déplacement versée à un répartiteur de comté constituait un revenu d'emploi. Dans l'arrêt Mr. S. v. M.R.N., 50 DTC 390, on a jugé que l'allocation de représentation versée à un agent d'assurance aux fins de promouvoir la vente de contrats d'assurance était une partie de sa rémunération.
- 14/ Le moindre de \$1,000 ou de 10 p. 100 du "revenu brut régularisé" (revenu brut moins les dépenses admissibles).
- 15/ Supposons que le taux maximum de l'impôt sur le revenu personnel soit de 50 p. 100, et que l'avantage en nature ait une valeur marchande de \$100. Afin d'acheter à même son revenu, après déduction de l'impôt, un avantage dont la valeur marchande est de \$100, l'employé aurait besoin de recevoir \$200 de son employeur, et devrait payer \$100 en impôt sur son revenu personnel. Si l'avantage n'était pas inclus dans le revenu de l'employé, notre proposition exigerait que l'employeur paie un impôt spécial de \$100 (50 p. 100 de \$200). La dépense admissible de l'employeur serait de \$200 (soit \$100 le coût de l'avantage, plus \$100 d'impôt spécial), soit la même que si l'employeur avait payé un salaire supplémentaire ou une gratification de \$200.

Pour être plus précis, l'employeur devrait payer un impôt spécial égal à  $\frac{T \times A}{(100-T)}$  soit T le taux marginal maximum, exprimé en pourcentage, et A le coût de l'avantage.

- 16/ L'article 85A de la Loi de l'impôt sur le revenu régit présentement les options sur l'achat d'actions.
- 17/ Lorsque les biens et les services sont du genre de ceux vendus par l'employeur, leur valeur marchande devrait être utilisée pour évaluer l'avantage. Pour tous les autres biens et services, le coût total à l'employeur devrait être utilisé pour cette évaluation.
- 18/ Les contributions ou les cotisations à des clubs sociaux ou récréatifs ne seraient pas déductibles du revenu de l'employé. Cependant, les employés devraient pouvoir déduire les cotisations syndicales ou les contributions à des associations (à moins qu'ils ne prennent la déduction facultative en pourcentage).
- 19/ Il serait peut-être raisonnable d'exclure les congrès tenus hors du Canada, à moins qu'ils ne soient tenus sous les auspices d'un organisme international.
- 20/ Samson v. M.R.N., [1943] Ex. C.R. 17, et Bond v. M.R.N., [1946] Ex. C.R. 577.
- 21/ J. G. McDonald, Canadian Income Tax, Toronto; Butterworth, 1963, p. 171.
- 22/ Harbron v. M.R.N., 58 DTC 110; MacKay v. M.R.N., 58 DTC 447. Les tribunaux anglais ont décidé de même dans l'arrêt Mitchell and Edon v. Ross, 1960, 40 T.C. 11.
- 23/ Renseignements fondés sur les déclarations d'impôt de 1964, que nous a fournis le ministère du Revenu national.

## CHAPITRE 15

### LES REVENUS PROVENANT DE BIENS

Les droits de propriété sur des biens peuvent occasionner une augmentation de puissance économique, que ces droits soient retenus ou aliénés. Cette augmentation de puissance économique peut revêtir deux formes principales. En effet, elle peut se présenter aussi bien sous la forme de loyers, de dividendes, de redevances, d'intérêts et autres revenus 1/ résultant de la détention de droits dans des biens, que sous la forme de gains résultant de hausses dans la valeur marchande des biens.

La première forme est déjà considérée comme revenu imposable au Canada, mais la seconde est habituellement exemptée, parce qu'elle est tenue pour un "gain de capital". Si, d'une part, les changements que nous proposons dans l'imposition des revenus provenant de la possession de biens sont secondaires, nous suggérons d'autre part une modification importante dans le traitement fiscal des gains consécutifs à la disposition de biens.

Nous avons insisté dans ce Rapport sur le fait que la seule base d'imposition équitable devrait inclure dans l'assiette compréhensive de l'impôt la valeur de toutes les augmentations de puissance économique, y compris ce qu'on appelle les gains de capital. Il y avait peut-être lieu dans le passé de distinguer, à des fins d'imposition, les revenus découlant de l'usage d'un bien de ceux résultant de l'acquisition et de la disposition d'un bien, mais, dans le climat actuel des affaires et des placements, une telle distinction a très peu de signification, peut-être même n'en a-t-elle aucune. Nous sommes convaincus que la non-imposition au Canada des gains de capital ne se fonde sur aucun principe, qu'elle a entraîné et continuera d'entraîner une distinction incertaine entre les revenus imposables et non imposables résultant de la disposition de biens, et qu'une telle pratique va à l'encontre de tous les principes d'équité et d'impartialité qui, d'après nous, devraient caractériser un système fiscal. A notre avis, la non-imposition des gains de capital n'a plus sa raison d'être, si jamais

elle en a eu une. Nous sommes persuadés que le moment est venu de l'abandonner et de la remplacer par un traitement fiscal plus logique, plus sûr et plus équitable.

L'inclusion dans le revenu de tous des gains imputables à des opérations portant sur les biens ne va pas sans susciter de difficultés. Dans ce chapitre, nous exposons ces difficultés et nous proposons des solutions. Devrait-on accorder des déductions pour les pertes imputables à des opérations portant sur les biens et dans quelle mesure pourrait-on le faire? Devrait-on inclure dans le revenu ces gains et ces pertes seulement au moment de leur matérialisation ou en tenir compte à mesure que l'on constate les plus-values ou les moins-values? Devrait-on imposer ces gains lorsqu'un contribuable décède ou cesse d'être résident canadien, et comment faudrait-il le faire? Devrait-on imposer de la même manière que les autres revenus les gains provenant de transactions se rapportant aux biens, ou devrait-on leur accorder un traitement de faveur? Comment devrait-on traiter l'encaissement d'une somme globale découlant de ces opérations, si l'on veut éviter l'application de taux marginaux indûment élevés?

#### LA SITUATION ACTUELLE

Trois études complémentaires présentent une analyse et une description exhaustives du traitement fiscal canadien des gains découlant de la disposition de biens et, conséquemment, le texte qui suit n'en donnera que les grandes lignes 2/. Les méthodes suivies par les États-Unis et par le Royaume-Uni ont déjà été exposées sommairement au chapitre 9.

La situation actuelle au Canada est la suivante: certaines recettes découlant de la disposition de biens sont considérées comme des revenus et tout gain qui en résulte est assujéti à l'impôt. D'autres recettes semblables sont tenues pour du capital et le profit qu'on en tire est considéré comme un accroissement de capital ou un gain de capital non soumis à l'impôt. Aucun des termes "revenu", "capital", ou "gain de capital" n'est

défini par la loi; il est donc nécessaire, pour déterminer dans quelle catégorie on peut classer une recette ou un gain particulier, d'avoir recours aux principes établis par la jurisprudence.

La distinction entre le revenu et les gains de capital dans le domaine des affaires ou de l'investissement. La jurisprudence a établi une distinction fondamentale entre le gain résultant de la réalisation d'un placement, qui équivaut à un capital, et les gains découlant de l'exploitation d'une entreprise, gains qui équivalent à un revenu 3/. Dans la cause du Californian Copper Syndicate, arrêt du Royaume-Uni qui fait jurisprudence dans cette partie du droit anglais et qui a été suivi au Canada, cette distinction a été formulée dans les termes suivants (traduction):

"Un principe bien établi en matière d'assujettissement à l'impôt sur le revenu veut que, lorsque le propriétaire d'un investissement ordinaire choisit de le réaliser et obtient en échange un prix plus élevé que celui auquel il l'a acquis, la différence entre les prix ne constitue pas un profit...sujet à l'impôt sur le revenu. Mais il est également bien établi que les différences de valeur résultant de la réalisation ou de la conversion de valeurs peuvent être imposables, lorsque la transaction effectuée n'est pas simplement une réalisation ou un changement d'investissement, mais une transaction accomplie dans le cadre de l'activité régulière d'une entreprise. Le cas le plus simple se présente lorsqu'une personne ou une association de personnes achète et vend des terrains ou des titres à des fins de spéculation, en vue de réaliser un gain; ces personnes font alors leurs placements à titre d'opérations commerciales et par conséquent cherchent à faire des profits. Il existe plusieurs sociétés qui, dès leur origine, sont constituées dans ce but, et alors il ne fait aucun doute que, lorsqu'elles font un gain par suite de la réalisation d'une opération, ce gain doit être assujéti à l'impôt sur le revenu.

Il peut être difficile de tracer la ligne de démarcation entre ces deux cas et chacun doit être considéré en fonction de ses circonstances particulières; la question est de savoir s'il s'agit d'un gain provenant d'une simple différence de valeur résultant de la réalisation d'un titre, ou s'il s'agit d'un gain réalisé lors d'une opération commerciale menée dans les cadres d'une entreprise à but lucratif." 4/

La Loi de l'impôt sur le revenu ne définit pas les termes "placement" ou "investissement", mais fournit une définition du terme "entreprise".

"Entreprise comprend une profession, un métier, un commerce, une fabrication ou une activité de quelque genre que ce soit, et comprend une initiative ou affaire d'un caractère commercial..." Normalement, l'exploitation d'une entreprise donne lieu à une série d'opérations d'une nature déterminée.



Cependant l'inclusion, dans la définition donnée par la Loi, des termes "initiative ou affaire d'un caractère commercial" signifie, d'après l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux, qu'une opération isolée qui a d'autres caractéristiques propres aux affaires peut elle aussi être considérée comme une affaire commerciale, dont les gains seront imposables.

Dans certains cas, lorsque la disposition des biens entraîne un profit, il n'y a pas de difficulté sérieuse à déterminer si ce profit constitue un revenu ou un gain de capital. Depuis quelques années, cependant, il s'est présenté un grand nombre de cas où le fisc a soutenu qu'un profit était imposable, ce qui a provoqué de nombreux litiges. Dans ces cas, pour décider si un gain donné résultait de l'exploitation d'affaires ou de la réalisation d'investissements, les tribunaux examinent le comportement du contribuable dans l'occurrence, y compris les circonstances dans lesquelles le bien a été acquis, l'usage qu'en a fait le contribuable, et les circonstances entourant la disposition du bien. Bien qu'ils jugent chaque cas en tenant compte de ses particularités, les tribunaux se sont appuyés sur un certain nombre de critères pour déterminer si, oui ou non, il y avait lieu de prélever un impôt.

Les critères relatifs aux affaires ou aux investissements. L'un de ces critères se trouve dans la nature des biens en cause. Si les biens aliénés sont une source de revenus, comme lors de la vente d'une entreprise en exploitation, une telle transaction constitue probablement la réalisation d'un investissement. Si, d'un autre côté, un particulier achète et revend des biens qui ne sont généralement pas détenus comme investissement, mais qui sont achetés et vendus par des entreprises commerciales, il est probable que de telles opérations sont reliées à une activité commerciale.

Il faut également examiner un autre facteur: la fréquence des opérations de même nature auxquelles le contribuable a pris part. Plus ces opérations sont fréquentes, plus il est probable que le gain sera considéré comme du revenu. De plus, le fait qu'une opération donnée se passe dans le

domaine de l'activité commerciale normale du contribuable, ou même de l'activité commerciale qu'il a déjà exercée auparavant, serait un facteur supplémentaire invitant à déduire qu'il s'agit là d'une activité commerciale.

L'usage que le contribuable a fait des biens au cours de la période où il en était propriétaire sera aussi un facteur important à considérer. Si, par exemple, on achète un terrain sur lequel on construit une maison de rapport, et si, après avoir loué cet immeuble pendant un certain nombre d'années, on le vend, cette vente peut constituer la réalisation d'un investissement. D'un autre côté, si l'acheteur du terrain le subdivise et procède à la vente des lots à bâtir, on peut fort bien soutenir qu'il a fait le commerce de terrains et qu'il doit être taxé sur ses profits.

La durée de la période pendant laquelle on a la possession d'un bien peut avoir de l'importance. Le fait de posséder un bien durant une longue période laisse supposer qu'il s'agit d'un investissement, sans toutefois constituer une preuve concluante. Le fait de posséder un bien pendant une courte période pourrait probablement être un indice révélateur d'activité commerciale.

Un autre critère très important à considérer est l'intention du contribuable, c'est-à-dire ce qu'il compte faire de ses biens, au moment où il les acquiert, et subséquentement. L'application de ce critère fort subjectif n'a pas toujours été uniforme et, en conséquence, a contribué pour une bonne part à l'ambiguïté de la notion de gain de capital. En particulier, les tentatives faites pour déterminer l'intention seconde du contribuable ont augmenté l'incertitude générale des contribuables au sujet des conséquences fiscales des transactions touchant leurs biens. A un extrême, l'intention de conserver indéfiniment un bien qui produit un revenu régulier sous la forme de loyers, d'intérêts ou de dividendes, semblerait indiquer qu'il s'agit de profits imputables à un investissement. A l'autre extrême, l'achat d'un bien périssable dans l'espoir et l'intention de le revendre immédiatement à profit semblerait indiquer la première phase d'une activité

commerciale. Cependant, il peut exister un nombre considérable de cas qui se situent entre ces deux extrêmes.

Il arrive souvent que l'intention du contribuable au moment où il acquiert un bien donné ne se réalise pas; il peut aussi, pour de multiples raisons, modifier ou abandonner son intention initiale au sujet du bien acquis et agir tout différemment; il peut enfin être empêché, par des circonstances impérieuses, de réaliser son intention initiale. C'est alors que les tribunaux doivent décider, en face de ces nouvelles situations, si un profit réalisé au moment de la disposition d'un bien doit être considéré comme capital ou comme revenu. D'autres complications ont surgi dans certains cas où les tribunaux ont trouvé que le contribuable avait des intentions premières et secondes dès le début, et que l'intention première n'ayant pas été mise à exécution ou n'ayant pu l'être, l'activité du contribuable devait être jugée en fonction de son intention seconde.

L'expectative d'une plus-value de capital et d'une vente finale à profit de même que l'absence d'un revenu immédiat ne sont pas nécessairement incompatibles avec la notion d'investissement. Par ailleurs, s'il s'agit d'une activité de nature commerciale organisée en vue de la réalisation d'un projet, le profit qui en découle peut être un profit commercial; par contre, le manque total ou partiel d'activité de cette nature n'exclut pas nécessairement la perspective d'un profit.

Dans toute situation donnée, la question fondamentale est de savoir si la ligne de conduite du contribuable est compatible avec la notion d'investissement d'une part, ou avec celle de la perspective d'un profit d'autre part. L'application de principes bien établis aux circonstances entourant chacune de ces situations s'est souvent révélée très difficile. Au Canada, les décisions judiciaires de ces dernières années, dans des causes où on alléguait un gain de capital, ont plus que corroboré l'observation, énoncée en 1904 dans l'arrêt Californian Copper Syndicate, à savoir qu'il était délicat de fixer la ligne de démarcation entre la notion

d'investissement et celle d'activité commerciale. Malheureusement, ces jugements, ainsi que les raisons invoquées paraissent malaisés à concilier et peu cohérents. Il s'ensuit que le doute et l'incertitude règnent depuis quelques années et semblent bien devoir persister au sujet des circonstances dans lesquelles le produit de la disposition de biens serait considéré comme un gain de capital ou comme un revenu imposable.

Il est possible qu'une telle incertitude soit inhérente à un système qui établit une distinction entre le capital et le revenu, sans toutefois définir ces termes, ce qui entraîne la nécessité de considérer des questions aussi vastes que celles de savoir en quoi consiste un investissement, d'une part, et, d'autre part, en quoi consiste une activité commerciale ou une entreprise de nature commerciale. De toute façon, nous n'estimons pas que la distinction qui existe actuellement entre ces deux genres d'augmentation de puissance économique soit justifiée. Nous avons proposé que tous les gains découlant de la disposition de biens soient tenus pour des revenus, ce qui naturellement éliminerait le problème de la distinction entre les gains de capital et les revenus.

Sous le régime actuel, les pertes subies lors de la disposition de biens ne sont pas déductibles du revenu, à moins qu'elles ne soient des pertes commerciales, et, dans ce cas, elles sont déductibles du revenu à l'intérieur des limites prescrites. Ainsi que nous le soulignons plus loin, nous considérons que l'imposition des gains provenant de biens devrait être accompagnée de la déduction, de tout autre revenu, des pertes découlant de biens; une telle mesure serait semblable à celle que nous avons proposée dans le cas des pertes d'affaires.

L'ambiguïté de la situation actuelle est assez sérieuse et nous en parlerons plus loin. Mais le régime actuel comporte des imperfections encore plus profondes du point de vue de l'équité.

## L'équité

Pour être équitable, un impôt doit répondre à deux exigences. En effet, le problème de l'équité comporte deux dimensions: la dimension horizontale et la dimension verticale. Sur le plan horizontal, l'équité devrait assurer aux personnes placées dans les mêmes conditions un traitement fiscal égal, c'est-à-dire qu'un traitement fiscal semblable doit s'appliquer à leurs ressources; sur le plan vertical, l'équité devrait assurer une "juste" répartition du fardeau de l'impôt entre les personnes placées dans des conditions différentes.

La première condition exigerait qu'un même traitement fiscal soit accordé au salarié qui paie sa voiture grâce à du travail supplémentaire et au salarié qui utilise les gains nets qu'il réalise à la bourse pour acheter sa voiture. Actuellement, le premier paie sa voiture au moyen d'un revenu imposé et le second au moyen d'un revenu exempt d'impôt. Une autre injustice résulte du fait qu'au cours des dernières années il semble s'être développé une tendance marquée visant à l'imposition des gains réalisés lors des achats et des ventes d'immeubles, mais à la non-imposition des gains de même nature réalisés sur les achats et les ventes de valeurs mobilières. En théorie, ces deux genres d'opérations devraient être soumis au même traitement fiscal et il n'apparaît ni logique ni équitable d'imposer les gains découlant de certains biens et de ne pas imposer ceux qui proviennent d'autres biens.

C'est surtout sur le plan vertical que l'équité laisse à désirer dans notre régime fiscal actuel, parce que les gains provenant de biens deviennent une source de revenu plus importante à mesure que le revenu augmente. Si les gains provenant de biens étaient libres d'impôt, les particuliers à revenus supérieurs tirant la plus grande partie de leur revenu de gains provenant de biens, seraient imposés à un taux moyen inférieur, compte tenu de l'assiette compréhensive de leur impôt, à celui des particuliers à revenus moins élevés. Étant donné qu'aux États-Unis les gains provenant de

biens font partie de l'assiette fiscale, il est possible d'obtenir, pour ce pays, des chiffres plus exacts sur la distribution de ces gains par catégorie de revenu. Le tableau 15-1 montre que les gains de capital moyens, tels qu'on les définit aux États-Unis, dépassent le revenu provenant d'autres sources pour les contribuables à revenus excédant \$200,000 et représentent un pourcentage important du revenu pour les contribuables dont les revenus se situent à l'échelon \$100,000 - \$200,000.

TABLEAU 15-1

STATISTIQUES FISCALES DES ÉTATS-UNIS  
RELATIVES AUX PARTICULIERS, 1963

Catégorie de revenu brut rectifié (y compris les gains nets de capital) <hr/> (dollars)	Pourcentage de tous les contribuables déclarant des gains nets de capital <hr/> (p. 100)	Pourcentage des gains de capital en regard de tous les autres revenus a/ <hr/> (p. 100)
0 - 1,000	3	4
1,000 - 3,000	5	3
3,000 - 5,000	6	2
5,000 - 10,000	7	1
10,000 - 25,000	18	3
25,000 - 50,000	45	11
50,000 - 100,000	58	20
100,000 - 200,000	72	48
200,000 +	82	128
L'ensemble des contribuables	8	4

a/ Le montant brut des gains nets en tant que pourcentage du revenu brut rectifié avant gains et pertes de capital pour les déclarations incluant les gains nets entraînant un impôt ou non. Le montant brut des gains nets désigne l'excédent des gains sur les pertes avant qu'on tienne compte de l'exemption de 50 p. 100 relative aux gains à long terme sur les biens en capital.

Référence: Préparé par les membres de la Commission d'après les chiffres contenus dans United States Treasury Department, Statistics of Income—1963, Individual Income Tax Returns, Washington: United States Government Printing Office, 1966.

Pour diverses raisons, ces chiffres ne sont pas complètement applicables au Canada mais ils démontrent bien que l'exemption fiscale des gains provenant de biens a un effet important sur l'assiette fiscale des particuliers à revenus supérieurs. On devrait également noter que, étant donné que les pourcentages du tableau sont des moyennes, il se trouve dans chacune des catégories de revenu des contribuables pouvant toucher des gains de capital encore plus importants.

Nos chercheurs ont dressé, à partir des données américaines, un tableau démontrant de façon encore plus éclatante l'effet de l'exemption ou de l'imposition partielle des gains de capital sur la progression du fardeau fiscal. Le tableau 15-2, basé sur une année où le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers s'élevait aux États-Unis à plus de 90 p. 100, dans la catégorie de revenu la plus élevée, montre que, dans le cas d'une imposition des gains de capital à un taux spécial, la progression de l'impôt s'arrêtait à un peu plus de 30 p. 100 pour les catégories de revenus supérieurs à \$50,000, et que, dans le cas d'une exemption de gains de capital, la progression moyenne serait réduite à 26 p. 100, pour les catégories de revenus comprises entre \$50,000 et \$100,000, jusqu'à 20 p. 100 pour les catégories de revenus de \$100,000 et plus. On prenait pour acquis dans tous les cas que les revenus autres que les gains de capital étaient imposés aux pleins taux. Bien que ces données ne soient pas exactement applicables au Canada, cette seconde comparaison pourrait bien être caractéristique de la courbe de progression de l'impôt canadien, à cause de l'exemption totale des gains de capital au Canada. On peut au moins considérer que la progression du taux statutaire de l'impôt sur le revenu des particuliers au Canada, comme aux États-Unis, ne ressemble en rien à la progression réelle qui s'ensuivrait si les gains de capital et le revenu imposable étaient totalisés. A un certain niveau, la progression s'arrêterait probablement et la courbe de progression déclinerait.

Nous n'en doutons pas, aussi longtemps que les gains de capital seront exclus du revenu, le régime actuel n'arrivera pas à satisfaire aux normes

d'équité, sur les plans horizontal et vertical, dont nous avons recommandé l'application dans le régime fiscal canadien.

TABLEAU 15-2

TAUX MOYEN EFFECTIF DE L'IMPÔT SUR LE REVENU PAYABLE  
SELON DIVERSES HYPOTHESES, ÉTATS-UNIS, 1962 a/

Catégories de revenu brut rectifié b/ (dollars)	Si les gains de capital étaient soumis aux pleins taux d'impôt (p. 100)	Si la moitié des gains de capital étaient soumis à l'impôt c/ (p. 100)	Si les gains de capital étaient exempts d'impôt (p. 100)
0 - 5,000	10	8	5
5,000 - 10,000	13	11	10
10,000 - 25,000	18	16	14
25,000 - 50,000	26	23	20
50,000 - 100,000	36	31	26
100,000 +	45	33	20

- a/ Ces renseignements touchent seulement les déclarations entraînant un impôt et comportant des gains de capital et des pertes, mais les calculs ne tiennent pas compte du montant des pertes nettes.
- b/ Le revenu brut rectifié aux fins de la détermination du taux moyen de l'impôt exigible est établi avant la déduction du 50 p. 100 d'exclusion des gains à long terme sur les biens en capital, quoique la division par le revenu brut rectifié soit fondée sur le montant obtenu après la déduction.
- c/ Ces taux sont basés sur ceux qu'on utilise actuellement aux États-Unis. La moitié de l'excédent des gains de capital nets à long terme par rapport aux pertes de capital nettes à court terme est incluse dans le revenu, mais l'impôt maximum est de 25 p. 100 du montant global de cet excédent.

Référence: Préparé par les membres de la Commission d'après les chiffres tirés de United States Treasury Department, Statistics of Income—1962, Individual Income Tax Returns, Washington: United States Government Printing Office, 1965.

#### L'impartialité

Dans plusieurs domaines, de sérieuses difficultés d'imposition proviennent du fait qu'une transaction effectuée d'une certaine façon produit



un revenu imposable alors que la même transaction, effectuée d'une autre façon, produit un revenu totalement exempt d'impôt ou imposable à des taux beaucoup plus bas. Un exemple frappant de ce manque d'impartialité se retrouve dans la méthode actuelle d'imposition du revenu gagné par les sociétés. Si ce revenu est déclaré en dividendes chaque année, il est assujéti à l'impôt sur le revenu des particuliers. Si ce revenu s'accumule dans le surplus de la société, il est probable qu'il fera augmenter la valeur des actions de la société. Cette augmentation de la valeur des actions en excédent des bénéfices non distribués est généralement non imposable au moment de la réalisation de ces bénéfices par la disposition des actions. On trouve un autre exemple dans la différence de traitement fiscal des revenus tirés de l'exploitation de biens incorporels, tels les brevets, les droits d'auteur ou même l'achalandage. Si le contribuable conserve un bien de cette nature, il paie l'impôt sur les revenus annuels courants, mais s'il vend ce bien à un prix qui correspond à une capitalisation du revenu prévu, le produit de la vente est souvent exempt d'impôt. Étant donné que ce genre de bien a en général une durée limitée, dans les deux cas le contribuable perdrait à un moment donné cette source de revenu; ainsi, la différence d'impôt peut avoir une forte influence sur la décision de conserver ou de vendre le bien. L'imposition des gains dans la valeur des biens est par conséquent essentielle pour assurer un traitement fiscal des revenus de biens plus juste et plus impartial.

On peut probablement affirmer sans crainte de se tromper que le fait que les revenus découlant d'une transaction donnée soient exempts d'impôt, s'ils sont réalisés lors de la disposition d'un investissement ou d'un bien en capital, se trouve à l'origine de la plupart des tentatives d'évitement fiscal dans le cadre de notre régime actuel. On pourrait facilement dresser une longue liste d'autres exemples illustrant cette affirmation. Il est aussi évident, si l'on se reporte aux faits relatifs à l'imposition sur les gains de capital au Royaume-Uni, que la subtilité grandissante que manifestent les contribuables afin d'éviter de payer l'impôt au moyen des gains de capital

a eu une influence très marquée sur l'adoption finale de l'impôt sur les gains de capital. Nous sommes convaincus que le Canada gagnerait beaucoup à mettre fin à une situation dans laquelle un avantage fiscal fort important peut dépendre tout simplement de la forme que prend la transaction.

#### La certitude

Nous avons déjà dit que le contribuable est à la merci des tribunaux pour la détermination de l'impôt qu'il doit payer sur les gains résultant d'une transaction. Or, dans le domaine particulier des gains de capital, les tribunaux n'ont pas réussi jusqu'à présent à établir une série de critères pouvant s'appliquer avec certitude à un grand nombre de cas. A notre avis, ils n'y arriveront pas davantage dans l'avenir. Actuellement, la notion fondamentale de revenu est chez nous tellement obscure que le fisc et les tribunaux sont obligés de faire des distinctions là où il n'en existe pas réellement. Ils doivent juger de la motivation qui a poussé le contribuable à agir d'une certaine manière alors que, souvent, tous les faits indiquant l'intention, soit première, soit seconde, pourraient prouver aussi bien une intention donnée que l'intention contraire. A notre avis, le régime actuel oblige le fisc et les tribunaux à consacrer beaucoup trop de temps et d'habileté à établir des distinctions subtiles, forcément arbitraires, capricieuses et inéquitables.

En vertu de quel raisonnement peut-on décider avec certitude qu'il faut une, trois, cinq, dix ou cinquante transactions de même nature pour constituer une activité commerciale? Quel critère absolu pourrait déterminer de façon définitive si une personne a eu pleinement l'intention de réaliser un gain par la vente de biens ou si elle a eu seulement pour but de faire un investissement? En vertu de quelle règle de logique les gains réalisés sur les biens immobiliers sont-ils considérés comme suspects alors que ceux réalisés sur les valeurs mobilières sont inviolables? Le simple énoncé de ces questions, qui sont relativement simples par rapport à nombre d'autres que l'on pourrait poser, suffit à montrer toute l'ingéniosité dont les contribuables, le fisc et les tribunaux doivent faire

preuve constamment. La seule façon de se tirer de cette impasse serait, à notre avis, d'adopter l'assiette compréhensive de l'impôt et d'imposer pleinement tous les gains. Ainsi, le facteur motivation ne serait désormais plus en critère, car la capacité de consommation d'une personne serait augmentée, qu'il s'agisse d'un gain résultant d'une transaction faite en vue d'un profit ou qu'il s'agisse d'un gain fortuit. La proposition est simple, mais elle rendrait inutiles toutes les règles établies au cours des années pour discerner l'intention du contribuable, règles qui étaient au mieux peu satisfaisantes, et au pire, arbitraires, inéquitables et capricieuses dans la détermination de l'impôt à payer.

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

Nous avons conclu que l'imposition à des taux progressifs selon l'augmentation de la puissance économique constitue la mesure la plus juste de la faculté contributive et offre le seul moyen de réaliser un régime fiscal impartial et équitable. Les gains réalisés lors de la disposition de biens entrent d'une manière naturelle et logique dans l'optique de cette forme d'imposition. Ces gains augmentent la puissance économique du contribuable et par conséquent accroissent sa faculté contributive. Nous ne voyons pas d'autre solution à l'embarras dans lequel se trouve le régime fiscal canadien que d'adopter une formule selon laquelle l'imposition des gains provenant de biens serait établie clairement et nettement.

Il nous semble, de plus, que les gains provenant de biens devraient être pleinement imposés, tout comme les revenus ordinaires. Cette proposition peut sembler radicale, quand on pense que, dans des pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni, une partie au moins des gains de capital est imposés à des taux réduits ou préférentiels. Nous pensons toutefois que ces taux préférentiels sont souvent attribuables, en tout ou en partie, à l'existence de taux progressifs d'impôt très élevés ou à l'absence de méthodes globales d'étalement du revenu dans les pays en question. En outre, le problème de l'incidence économique de l'impôt sur les investissements a pu

avoir une forte influence sur le niveau de l'imposition qui devrait être appliqué. Il ne fait pas de doute que les taux préférentiels et les périodes de temps arbitraires parfois utilisés pour permettre de déterminer si un gain donné doit être imposé comme du revenu ou selon un taux préférentiel, peuvent fortement accroître, comme c'est le cas aux États-Unis, la complexité de la législation fiscale et l'incertitude de son application. Les différences dans l'imposition peuvent aussi défigurer considérablement la façon dont les contribuables organisent et mènent leurs affaires. Par conséquent, les taux préférentiels entraînent des complications et un manque d'impartialité. De plus, comme nous le montrerons plus loin, ils ne constituent pas nécessairement la manière la plus efficace d'encourager l'investissement et de supprimer les injustices. A l'intérieur d'une notion globale du revenu, il nous semble qu'il n'est ni possible, ni souhaitable de faire des distinctions entre les genres d'augmentation de puissance économique.

Nous examinerons plus tard et de façon plus détaillée ces questions et l'incidence économique de l'impôt sur les gains de capital. En prévision des discussions soulevées par notre proposition, nous désirons souligner les points suivants:

1. Nous croyons que notre proposition préconisant l'intégration de l'impôt sur le revenu des sociétés à celui des particuliers devrait éliminer la double imposition du revenu des sociétés qui, autrement, résulterait de l'imposition des gains attribuables à des actions.
2. L'échelle des taux d'impôt sur le revenu des particuliers que nous avons proposée comporte un taux maximum de 50 p. 100. La pleine imposition des gains de capital selon cette échelle ne devrait pas être considérée de la même façon qu'une imposition selon une échelle semblable à celle qui est actuellement en vigueur au taux marginal maximum de 80 p. 100.

3. Nous proposons plusieurs méthodes d'étalement du revenu pour les encaissements de revenu prenant la forme d'une somme unique; ces méthodes s'appliqueraient également à la disposition de biens en capital.

Compte tenu du fait qu'un impôt sur les gains provenant de biens ne frapperait pas les gains survenus avant la date de sa mise en vigueur, nous croyons que les propositions que nous faisons dans ce chapitre constituent un régime fiscal juste et pratique qui aiderait grandement à réaliser les objectifs que nous nous sommes fixés dans la révision du régime fiscal au Canada.

#### AUTRES CONSIDÉRATIONS

Avant d'expliciter nos propositions, il est bon d'étudier plus à fond certains aspects d'un impôt sur les gains de capital qui préoccupent beaucoup de personnes.

##### Répercussions économiques

Les effets économiques de l'imposition des gains provenant de biens sont examinés plus en détail au chapitre 37, dans le cadre de l'étude de l'incidence économique de chacune de nos propositions. Dans le présent chapitre, nous nous limitons à étudier certains des problèmes économiques spécifiques qui pourraient surgir à la suite de la mise en application de nos recommandations touchant l'imposition des gains provenant de biens.

L'imposition des gains provenant de biens est requise de façon évidente pour des raisons d'équité. Cependant, si cette extension de l'assiette fiscale entraînait des répercussions économiques véritablement défavorables, qui ne seraient pas contrebalancées par d'autres mesures, elle ne constituerait pas une amélioration réelle.

Nous convenons, en épousant l'opinion exprimée par de nombreux économistes américains, que l'imposition des gains provenant de biens a eu une très faible influence sur le niveau de l'investissement aux États-Unis.

Effets sur l'épargne. On entend souvent dire que l'imposition des gains provenant de biens aurait pour effet de réduire le degré de l'épargne ainsi que de décourager le contribuable de placer des fonds dans des entreprises hasardeuses et que la diminution du taux de croissance économique est plus importante que l'amélioration qui en résulterait dans le domaine de l'équité.

Si nous posons comme hypothèse qu'un montant équivalent d'impôt a été prélevé, l'imposition des gains provenant de biens pourrait réduire le degré d'épargne de deux façons:

1. L'épargne personnelle diminuerait si les contribuables dont les impôts auraient été haussés réduisaient leurs économies dans une proportion supérieure à l'augmentation de l'épargne de ceux dont l'impôt aurait été abaissé;
2. L'épargne des sociétés à capital-actions diminuerait si l'imposition des gains provenant de biens avait pour effet de provoquer une augmentation de dividendes en espèces des sociétés et si les actionnaires omettaient d'ajouter le montant des dividendes supplémentaires à celui de leur épargne.

Nous sommes convaincus que la première hypothèse ne mérite pas qu'on s'y arrête. L'imposition des gains provenant de biens, conjuguée avec les autres réformes, aurait pour conséquence de provoquer une augmentation des impôts exigibles de la plupart des contribuables. Les particuliers et les familles qui font partie de ces groupes épargnent sans aucun doute une portion plus considérable de leurs revenus que ceux qui appartiennent aux groupes à revenus plus modestes, pour qui nous proposons une diminution des impôts. Cette hypothèse impliquerait qu'une importante partie de l'augmentation des impôts des gens à l'aise serait acquittée au prix d'une diminution de l'épargne des individus. Il n'y aurait qu'un faible pourcentage de la réduction des impôts des contribuables à revenu modique qui serait épargné. L'effet définitif sur l'épargne des individus serait

presque certainement négatif. Même si cet effet devait à la longue dé-favoriser l'épargne au pays, son importance ne serait pas considérable. Il ne faut pas oublier qu'en proposant la pleine imposition des gains en capital, nous proposons en même temps d'autres changements, et en particulier celui du régime d'intégration du revenu des individus et des sociétés et celui de l'imposition des individus à des taux plus bas; ces réformes auraient pour effet de réduire les impôts versés par les unités d'imposition à revenu moyen et à revenu élevé. De plus, on doit reconnaître que les impôts versés par ces unités contributives représentent une proportion relativement faible de l'ensemble des recettes fiscales. Toutes nos propositions réunies, y compris celle d'un impôt initial plus élevé nécessaire à couvrir les frais de transition, n'auraient probablement pas pour effet d'augmenter de plus de \$150 millions le fardeau fiscal des unités dont le revenu excède \$15,000 par année (tel que défini dans l'assiette compréhensive de l'impôt). Même si le total de ces impôts augmentés était acquitté au prix d'une réduction de l'épargne personnelle, le montant total de l'épargne des particuliers (qui est présentement d'environ \$3 millions) ne serait diminué que d'environ 5 p. 100. Il n'y aurait donc pas de changements appréciables dans la totalité de l'épargne au pays, qui se chiffre à environ \$11 milliards.

La seconde hypothèse nous causerait une certaine inquiétude si la proposition visant l'imposition des gains provenant de biens était un cas isolé. Il n'y a aucun doute que le fait de ne pas imposer les plus-values sur les actions porte le régime à favoriser la retenue des dividendes dans les sociétés. Si, dans l'avenir, on éliminait cette lacune et qu'on renversait la situation, l'épargne des sociétés pourrait être considérablement réduite. L'adoption de notre proposition d'intégration (chapitre 19) assurerait toutefois qu'il n'y ait pas de double imposition des bénéfices non distribués et atténuerait les influences qui incitent l'administration à augmenter les dividendes en espèces.

Pour que les actionnaires aient droit à un dégrèvement compensant l'impôt sur le revenu des sociétés qui correspond à leurs dividendes, le

régime d'intégration exige l'attribution aux actionnaires des bénéfices des sociétés et non pas leur distribution en espèces. L'administration pourrait en effet substituer les dégrèvements aux dividendes en espèces augmentés. Étant donné que l'administration a presque toujours intérêt à retenir les fonds dans l'entreprise, nous sommes convaincus que l'effet consécutif à l'imposition des gains sur les actions et que l'intégration de l'impôt personnel et de l'impôt des sociétés n'apporteraient aucune augmentation du montant total des dividendes en espèces versés par les sociétés. De fait, il semble plus certain qu'il y aurait une diminution dans le montant des dividendes en espèces versés par les sociétés. En dépit de la pleine imposition des plus-values sur actions, en dépit de l'abolition des exemptions spéciales accordées aux industries et malgré la suppression des taux moins élevés des impôts sur les sociétés, nous estimons que l'adoption de la mesure d'intégration proposée réduirait de plus de \$100 millions les recettes fiscales prélevées sur les revenus des résidents provenant de sociétés canadiennes. Nous sommes persuadés qu'en partie cette réduction des impôts au niveau des particuliers serait compensée par un rythme d'augmentation moins prononcé des dividendes en espèces et par une plus forte augmentation correspondante de l'épargne des sociétés.

L'imposition des gains provenant de biens modifierait sans aucun doute l'attrait relatif des divers genres de placements. Toutes choses égales d'ailleurs, les biens qui fournissent un rendement comportant un puissant élément de plus-value, montant qui n'est pas imposé présentement, auraient proportionnellement moins d'attrait. Encore une fois, nous recommandons pour certains biens d'autres changements au régime d'imposition qui compenseraient cet effet. La mesure d'intégration proposée, lorsque conjuguée avec l'imposition des gains provenant de la plus-value sur les actions, aurait pour effet de réduire, quant à la plupart des actionnaires canadiens, les taux marginaux de l'impôt sur le rendement total des actions des sociétés. Les actionnaires, en particulier ceux à revenu moyen et ceux



à revenu modeste (et les organismes qui font des placements au nom de ces derniers), trouveraient la détention d'actions dans des sociétés plus intéressante que présentement par rapport aux autres actifs. Le coût du capital-actions des sociétés canadiennes serait diminué, et il en résulterait une augmentation des placements effectués par la plupart des sociétés.

Nos propositions relatives à l'amortissement accéléré pour les nouvelles et les petites entreprises et relatives au traitement des pertes favoriseraient davantage l'investissement dans de nouvelles entreprises hasardeuses.

Nos recommandations visant l'imposition des gains provenant de biens enlèveraient sûrement de l'intérêt aux placements dans certains actifs. Par exemple, les placements dans des biens immobiliers et dans les valeurs spéculatives d'industries minières et pétrolières auraient moins d'attrait, car les taux de rendement prévus après imposition seraient plus bas. Sans doute, si on suscitait plus de placements dans les actions d'autres sociétés et dans les nouvelles et les petites entreprises, on ferait augmenter la productivité au Canada en dépit de ces effets négatifs.

Si, après la mise en vigueur du régime proposé, les niveaux de l'épargne nationale et des placements étaient insuffisants, nombre de moyens d'augmenter le taux d'accroissement économique pourraient alors se révéler plus efficaces et plus équitables que le traitement préférentiel d'imposition des gains provenant de biens. Nous étudions ces méthodes au chapitre 4.

Effets sur le taux de rotation des placements en valeurs mobilières. Une autre difficulté résultant de l'imposition des gains provenant de biens, même lorsque cette imposition est limitée aux gains réalisés comme nous le recommandons, c'est l'influence d'une telle imposition sur la rotation des placements en valeurs mobilières. Puisque la méthode d'imposition proposée produirait sur les transactions en valeurs mobilières le même effet qu'une taxe d'importance équivalente sur les transactions en général, elle devrait

évidemment restreindre dans une certaine mesure le roulement des biens. Il devient donc nécessaire de vérifier si cet effet serait assez prononcé pour exercer une influence perturbatrice sur le marché canadien des valeurs mobilières. Comme les titres en cours constituent la forme la plus répandue de placements, ce sont ces biens qui nous préoccupent le plus.

Si la pleine imposition que nous proposons d'appliquer aux gains découlant de la plus-value d'actions doit influencer sur le roulement des valeurs en cours, cette mesure touchera surtout les transactions effectuées par les particuliers se portant acquéreurs d'actions dans le but de faire des placements à long terme. Les membres des bourses et les autres personnes qui s'intéressent au marché des valeurs mobilières achètent des actions dans l'espoir d'un changement rapide dans leur cours, et en disposent généralement à brève échéance (disons moins de six mois), quelle qu'en soit la cote. Ces personnes sont déjà taxées sur leurs gains, ou alors elles s'emploient à négocier des achats et des ventes à court terme, que ne toucheraient à peu près pas les mesures proposées. Les caisses de retraite et autres intermédiaires chargés de négocier des valeurs pour des régimes enregistrés de revenu-retraite ne seront pas taxables, de sorte que notre proposition n'aurait aucun effet sur leurs transactions.

D'après des études faites pour les deux principales bourses du Canada, les achats d'actions, effectués par des personnes dont l'intention est de les conserver plus de six mois, représentent moins de la moitié du total des transactions. Des transactions effectuées à la Bourse de Toronto, aux jours choisis pour le sondage, moins de la moitié l'étaient pour le compte de personnes qui avaient l'intention de conserver leurs titres plus de six mois, tandis qu'à la Bourse de Montréal, ce genre de transaction 5/ représentait une proportion inférieure à 20 p. 100. Ainsi l'effet éventuel de l'imposition complète des gains de capital sur la mobilité des valeurs toucherait moins de la moitié des titres transigés.

Nous avons tenté de déterminer quelle serait l'influence de la mesure proposée sur ces épargnants, à l'aide de données provenant d'un certain nombre d'études effectuées aux États-Unis et de notre propre enquête sur les transactions d'actions conclues par des contribuables dont le revenu dépasse \$25,000.

Diverses études faites aux États-Unis ont attribué à l'imposition des gains réalisés sur des actions différents effets sur la mobilité des actions. Malheureusement, l'étude la plus audacieuse dans ce domaine a surtout porté sur le niveau d'imposition des gains réalisés et a passé sous silence l'effet de l'exemption d'impôt accordée aux États-Unis sur les gains accumulés au décès 6/. Par conséquent, l'idée émise dans cette étude, à savoir qu'une réduction dans le niveau de l'imposition des gains de capital augmenterait de façon importante le roulement des valeurs mobilières, est loin d'être concluante. D'autres études ont révélé que l'exemption d'impôt sur les gains accumulés au décès réduit la mobilité des valeurs, mais elles ont abouti à la conclusion que l'imposition des gains réalisés, aux taux préférentiels utilisés aux États-Unis, n'a eu qu'une influence limitée sur les transactions de titres. Les fléchissements prononcés, qui surviennent de temps en temps dans la courbe générale des cotes, ont probablement bien plus d'influence sur la mobilité du capital que n'en aurait une réduction d'impôt touchant les gains sur les actions.

Nos chercheurs ont fait une analyse du nombre de titres vendus en 1961 et 1962 à partir d'un groupe représentatif de contribuables canadiens gagnant un revenu élevé 7/. Mais, parce que les études américaines ne fournissent pas assez de précisions susceptibles d'être comparées avec les données canadiennes, nous avons été incapables de savoir si la mobilité des titres a été plus grande ou moins grande au Canada qu'aux États-Unis. Cependant, nos recherches révèlent que, pour la plupart des contribuables à revenu élevé, la proportion de l'ensemble des valeurs en portefeuille dont ils ont disposé au cours de ces années, est relativement faible, en

dépit du fait qu'au Canada, il n'existe généralement pas d'impôt sur les profits tirés des transactions de titres. Nous n'avons pas recueilli de données relatives aux contribuables ayant des revenus inférieurs à \$25,000, mais dans leur cas le niveau de l'impôt que nous proposons sur les gains provenant de biens aurait beaucoup moins d'importance.

Bien que le rythme actuel de la rotation des valeurs mobilières soit lent au Canada, l'imposition des gains aux pleins taux de l'impôt des particuliers pourrait le ralentir davantage. Cette influence qui tend à diminuer la mobilité est toutefois compensée, au moins partiellement, par deux autres facteurs. Le détenteur d'actions qui se vendent à un prix supérieur à leur prix coûtant comparerait probablement le montant de l'impôt immédiat résultant d'une disposition à un fléchissement possible du prix du marché; il comparerait aussi le produit espéré de son encaissement net, après imposition, au rendement actuel. Pour produire l'immobilité, le montant connu de l'impôt devrait excéder la baisse possible du prix des actions et la dépasser suffisamment pour réduire le rendement sur le placement projeté à une valeur inférieure au rendement prévu sur le présent placement. En outre, comme chaque contribuable canadien saurait qu'à son décès ou au décès de son conjoint, il aurait à payer l'impôt sur les gains accumulés provenant de biens, la valeur du report de l'impôt s'en trouverait diminuée. Indépendamment du montant de l'impôt, il demeurerait évidemment très avantageux de vendre une action au moment où elle aurait atteint son cours le plus élevé.

Nous suggérons un peu plus loin dans ce chapitre que, peu après l'adoption de l'assiette compréhensive de l'impôt, une disposition prévoie la réévaluation périodique, par les contribuables, des valeurs mobilières ayant cours sur le marché; ceux-ci tiendraient compte, dans le calcul de leur revenu, de tout changement dans la valeur de leurs titres. Une telle mesure éliminerait presque complètement toute immobilité que pourrait occasionner l'imposition des gains provenant de biens, imposition limitée aux gains réalisés.

### Traitement préférentiel

Taux inférieur d'impôt. Quoique les gains provenant de biens soient généralement imposés à des taux préférentiels dans d'autres pays, nous en sommes venus à la conclusion qu'étant donné que la faculté contributive dépend du montant d'une recette et aucunement de sa source, l'équité exige que toutes les recettes, y compris les gains provenant de biens, soient imposées aux pleins taux.

On peut soutenir que lorsque l'augmentation du prix des actions est la conséquence de l'augmentation des bénéfices non distribués de la société, l'imposition des gains sur les actions impliquerait qu'une partie des bénéfices de cette société a été imposée deux fois.

Il faudrait, cependant, reconnaître qu'en moyenne le prix des actions des sociétés a augmenté dans la période d'après-guerre plus rapidement que les bénéfices non distribués. L'augmentation supplémentaire des prix durant cette période est le reflet de l'optimisme plus grand, par rapport à la période précédente, manifesté dans les estimations courantes des gains escomptés après imposition; par conséquent, une partie de l'augmentation ne constitue pas, dans ce cas, un gain qui a déjà été soumis à l'impôt sur le revenu de la société en cause. Cependant, nous croyons que le problème de la double imposition des revenus non distribués aurait peu d'importance si l'impôt des sociétés était intégré à celui des particuliers, comme nous le recommandons au chapitre 19. Si nos recommandations étaient adoptées, nous prévoyons que la plus grande partie du revenu des sociétés serait distribuée aux actionnaires, d'une manière ou d'une autre, à des fins d'imposition. La partie du revenu distribuée en espèces ne serait pas soumise à une double imposition. La partie du revenu qui est attribuée aux actionnaires à des fins d'imposition, selon les autres méthodes envisagées sous l'angle de l'intégration proposée, augmenterait le prix coûtant 8/ des actions, si bien que

l'actionnaire ne serait pas soumis à la double imposition des bénéfices non distribués de la société, s'il vendait ses actions.

Toute différence dans les taux d'imposition poserait de sérieuses difficultés d'ordre administratif. Tout comme les exclusions et les exemptions dans le calcul du revenu imposable accroissent la complexité de l'administration fiscale, ainsi le traitement préférentiel de certains genres de revenus, quels qu'ils soient, multiplierait les difficultés administratives. La complexité du "Internal Revenue Code" des États-Unis pourrait être de beaucoup réduite si tous les gains provenant de biens étaient imposés aux pleins taux; ce n'est pas l'imposition de ces gains qui engendre les plus grandes difficultés, mais leur imposition à des taux préférentiels.

Pour ces raisons et parce que nous recommandons des dispositions appropriées d'étalement du revenu, nous pensons que la seule justification de taux d'impôt préférentiels pour toute catégorie particulière de revenus serait leur rôle de stimulants économiques. Il est donc important de revenir sur la relation qui existe entre les dividendes et les gains sur actions. A notre avis, il serait en général indifférent aux placeurs de fonds de recevoir le profit de leurs actions sous la forme de dividendes ou de gains, dans la mesure où le revenu total après imposition serait le même. Actuellement au Canada, les dividendes sont en général soumis à une certaine imposition, alors que les gains sont d'ordinaire exempts d'impôt. Cette situation tend à encourager la rétention des gains dans les sociétés par actions et constitue, par conséquent, la principale cause des problèmes soulevés par le dépouillement du surplus. Il y a dépouillement du surplus lorsqu'une société, possédant des bénéfices non distribués, les convertit en espèces de manière à réduire ou à supprimer l'impôt que les actionnaires devraient payer. Cependant, il serait tout aussi indésirable de renverser la situation et de favoriser ainsi le paiement de dividendes. En conséquence, pour des raisons d'impartialité fiscale, nous considérons qu'il est assez important que ces deux formes de rendement sur les actions soient imposés à peu

près au même degré. Cet objectif serait atteint si l'on adoptait nos propositions.

L'imposition des gains sur les actions des sociétés ne doit pas nécessairement provoquer une baisse dans la valeur de ces titres. En fait, une méthode rationnelle et générale d'imposition du revenu des sociétés, méthode qui tiendrait compte de l'imposition de ce revenu d'abord dans la société, puis aux mains de l'intermédiaire et finalement lors de sa réception par l'individu, pourrait provoquer une hausse importante du prix des actions. L'effet de l'impôt sur la valeur marchande des actions dépend à la fois de l'imposition du revenu en général et du revenu provenant des sociétés en particulier, et non pas uniquement de l'imposition des gains sur les actions des sociétés. Ainsi, l'augmentation que nous prévoyons dans la demande des valeurs mobilières, advenant la mise en vigueur de nos recommandations touchant l'imposition du revenu provenant des sociétés et l'application des méthodes que nous suggérons pour taxer les institutions financières, devrait contrebalancer toute influence adverse pouvant découler de l'imposition des gains sur actions. La déduction des pertes encourues par le contribuable réduirait leur coût net et devrait aussi avoir un effet favorable.

On peut difficilement justifier la théorie qui veut qu'une exemption fiscale des gains provenant de biens ou qu'une imposition de ces gains à des taux préférentiels stimulent une économie déjà en croissance. Au chapitre 37, nous étudierons la portée de nos recommandations relatives à la valeur marchande des actions.

Nous n'avons pas suggéré qu'on pense même à accorder un traitement préférentiel à d'autres formes de gains provenant de biens. Parmi les raisons qui pourraient militer en faveur d'un traitement préférentiel des gains sur actions, aucune ne semble s'appliquer réellement aux gains provenant d'autres formes de biens. En outre, plus ce traitement préférentiel gagne en extension, plus la complexité et l'incertitude qui en résultent

s'accroissent. Notamment, même si un traitement préférentiel était accordé, il serait impérieux qu'un tel traitement s'attache à l'objet même de la transaction et non pas à sa forme. Il n'y a guère d'avantages économiques à accorder des stimulants seulement à ceux qui sont capables d'organiser leurs affaires en conséquence.

La période de possession. Un certain nombre de juridictions étrangères font varier les taux d'impôt auxquels sont soumis les gains provenant de biens selon la durée de la possession des biens. Certains soutiennent qu'une réduction du taux de l'impôt grevant les gains sur des actifs à long terme a pour conséquence de reconnaître le fait qu'un gain réalisé peut représenter une valeur acquise qui s'est accumulée au cours d'une longue période.

Nous rejetons ce raisonnement. Ce n'est pas un fait exceptionnel qu'un revenu important soit réalisé en une année après s'être accumulé durant plusieurs années, et il existe plusieurs façons de faire la moyenne de ce revenu sans que les taux progressifs le réduisent indûment. Nous proposons dans ce Rapport l'adoption de plusieurs méthodes de faire la moyenne du revenu, mais nous rejetons le principe qui permettrait d'exempter de l'impôt une partie importante du revenu uniquement parce que le temps nécessaire à la constitution de ce revenu aurait dépassé six mois, un an ou toute autre période arbitrairement fixée. Nous ne voyons pas de différence entre la réalisation de gains provenant de biens et l'encaissement d'un revenu de toute forme en une somme unique. Par conséquent, nous proposons qu'aucun avantage spécial ne soit accordé aux gains réalisés sur les biens, au delà des méthodes de moyenne du revenu que nous proposons au chapitre 13. De toute façon, nous croyons que la conjugaison des dispositions relatives à la moyenne du revenu et de l'échelle des taux proposés garantirait tout contribuable contre une augmentation considérable dans les taux progressifs, augmentation due à l'encaissement d'un paiement important en une somme unique. Ainsi, avec un taux maximum de l'impôt sur



le revenu des particuliers de 50 p. 100 et la possibilité de répartir un gain sur une longue période, en recourant simultanément à la méthode de la moyenne périodique et à l'usage temporaire des comptes de répartition du revenu, le contribuable devrait être en mesure d'alléger le fardeau fiscal qu'il aurait à porter si on appliquait à un gain important la méthode d'imposition par taux progressifs.

On invoque un autre argument à l'appui de l'imposition en fonction de la durée de possession en affirmant qu'il s'agirait là d'un moyen susceptible de déterminer l'admissibilité à un traitement préférentiel, et ce dans le but de refuser cette préférence au "spéculateur". De façon tout à fait arbitraire, on considère comme "spéculateur" celui qui complète sa transaction dans un laps de temps déterminé, ce laps étant de six mois aux États-Unis; le traitement préférentiel n'est donc accordé qu'aux personnes qui reportent la disposition de leur bien après ce laps de temps. Dans le même ordre d'idées, les États-Unis ont appliqué la même distinction entre "exploitation d'une entreprise" et "investissement", distinction qui nous paraît impropre actuellement au Canada. De plus, le "spéculateur" peut, sans trop de difficultés, remplir les conditions qui lui permettent de jouir du traitement préférentiel. Cette distinction est non seulement artificielle et arbitraire, mais également inefficace, si le critère établi pour recevoir le traitement préférentiel est tel qu'à peu près tout actionnaire peut y prétendre. Nous avons conclu que la méthode de la période de possession entraînerait des complications d'ordre juridique sans, pour cela, atteindre son objectif.

De toute façon, la première considération demeure la suivante: du point de vue de l'équité, nous ne trouvons pas de justification à un traitement préférentiel, quelle que soit la forme des gains découlant de transactions de biens. Nous avons indiqué comment résoudre de manière satisfaisante les problèmes relatifs à l'encaissement de paiements en une somme unique et, à notre avis, toute réalisation d'un accroissement de puissance

économique, quelle qu'en soit la source, devrait être également imposée.

Les effets de l'inflation et  
des taux d'intérêt

Une autre question fréquemment soulevée est celle de l'équité dans l'imposition des gains acquis au cours d'une période où il y a eu inflation ou chute générale des taux d'intérêt.

On a soutenu qu'il serait injuste d'imposer un gain provenant d'une hausse générale dans le niveau des prix. On prétend que ce gain est illusoire, puisqu'il ne représente aucune augmentation réelle du pouvoir d'achat. Cet argument, quand il est utilisé en faveur d'une exemption des gains sur actions, semble exagéré si on compare les augmentations importantes des moyennes des cours de la bourse à celles, beaucoup plus faibles, de l'indice du coût de la vie. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que de nombreuses personnes dans la société, possédant des revenus fixes, subissent des pertes de puissance économique attribuables à l'inflation et ne peuvent s'en protéger. Cela contraste avec la situation d'une personne qui possède des actions et qui bénéficie en général, au cours d'une période d'inflation, d'une augmentation de la valeur monétaire de ses biens. Parce qu'il est impossible de prendre des mesures qui tiennent entièrement compte des baisses dans le pouvoir d'achat occasionnées par l'inflation, nous avons conclu qu'il ne devrait pas entrer dans les fonctions d'un régime fiscal de chercher à soulager certains groupes de la population des effets de l'inflation. Par conséquent, le régime fiscal devrait continuer à s'appuyer sur la valeur courante et non la valeur constante du dollar.

Les fluctuations dans les taux d'intérêt entraînent nécessairement des changements contraires dans le prix des obligations. On soutient quelquefois que les gains et les pertes découlant de l'achat et de la vente d'obligations sont en quelque sorte illusoirs et ne devraient pas être imposés de la même façon que les gains et les pertes attribuables à d'autres actifs. On ne peut nier que l'imposition des gains réalisés sur tout bien

peut avoir un effet nuisible sur la mobilité du capital. Cet effet de "freinage" n'est pas particulier aux obligations et nous ne voyons aucune raison d'établir une distinction entre les gains et les pertes sur obligations et les gains et les pertes découlant de changements dans les loyers, les dividendes et les autres revenus provenant d'autres actifs. Les hausses de prix des obligations par rapport à d'autres prix augmentent la puissance économique du détenteur d'obligations et devraient donner lieu à imposition la réciproque s'appliquerait dans le cas d'une baisse du prix des obligations.

#### Le privilège de réinvestissement

Un autre sujet de litige touchant l'équité entre les contribuables se trouve soulevé par la thèse suivante: si les gains provenant de biens doivent, en général, être imposables, il devrait toutefois y avoir une exemption dans le cas où le produit de la vente est placé de nouveau dans d'autres biens. Cette méthode présente un intérêt apparent dans ce sens qu'elle favorise le réinvestissement, en retardant l'imposition des gains réalisés sur les biens, gains qui sont placés à nouveau. Cependant, nous trouvons que cette thèse entraîne une violation grave de l'équité. En fait, elle équivaudrait à une exemption immédiate d'impôt pour les personnes accumulant des épargnes sous forme de gains provenant de biens qu'elles réinvestissent, alors que ceux qui épargnent d'une autre manière seraient imposés aux pleins taux au moment de la réception du revenu. Nous sommes incapables de trouver des raisons pouvant justifier un système d'imposition qui permettrait au propriétaire de biens d'épargner sur des montants non imposés, tandis que d'autres devraient épargner sur des montants déjà imposés. Si l'on juge désirable d'accorder un stimulant aussi puissant à l'épargne et aux placements de fonds, les suggestions du chapitre 4 énumèrent plusieurs autres moyens de réaliser cet objectif sans établir de discrimination fiscale entre les diverses sources d'épargne. Les propositions énoncées au chapitre 16 à propos des régimes enregistrés de revenu-retraite ne font aucune discrimination entre les sources de revenu et constitueraient un ferme encouragement à l'épargne.

En plus des injustices graves qui découleraient des dispositions spéciales prévues pour le réinvestissement, de grandes difficultés administratives se poseraient également quand il s'agirait de déterminer à quel revenu et dans quelle mesure on pourrait appliquer ces dispositions. Nous avons examiné en détail un certain nombre d'autres méthodes régissant le privilège de réinvestissement, mais nous avons trouvé qu'elles étaient toutes extrêmement complexes et qu'elles susciteraient de sérieux problèmes de définition.

#### Les recettes fiscales

On a vigoureusement soutenu qu'il ne devrait pas y avoir de changement dans l'assiette d'imposition, à moins que l'augmentation des recettes qui en résultent ne soit importante. Cette thèse nous paraît inacceptable, car nous croyons que le partage équitable de tout le fardeau fiscal constituerait un but à poursuivre, même s'il ne produisait aucun changement dans la somme des recettes. Naturellement, toute proposition visant à modifier l'assiette d'imposition ne serait justifiée que si elle était réalisable au point de vue de l'administration. Nous avons la certitude que l'assiette compréhensive de l'impôt aurait, après la période initiale de transition, des avantages administratifs qui l'emporteraient de beaucoup sur les difficultés temporaires. Nous rejetons toute politique qui exempterait d'impôt une forme de revenu, sous prétexte que cette forme ne contribuerait pas pour beaucoup aux recettes fiscales totales ou que les frais de perception dépasseraient un pourcentage nominal de ces recettes.

Il est impossible de mesurer avec quelque exactitude, pour une année donnée, l'effet, sur la recette fiscale nette, de l'imposition des gains provenant de biens et de la déduction des pertes imputables à des biens. Comme ces gains sont actuellement exempts d'impôt, on ne dispose d'aucune statistique indiquant leur importance. En outre, même si de telles statistiques étaient disponibles, toute prévision demeurerait discutable à cause des variations dans ce genre d'accroissement de la richesse. Cependant, il

existe des statistiques tirées de l'expérience américaine et il est possible d'arriver à une estimation générale des revenus au Canada à partir de ces données. Les statistiques disponibles ont permis d'adapter assez facilement cette estimation à un certain nombre de nos recommandations. Ainsi, nous avons pu faire des corrections de façon à tenir compte de la pleine imposition de tous les gains provenant de biens, de la déduction complète de toutes les pertes imputables à des biens, de l'inclusion des dons ou des legs comme formes de disposition, de la réduction à 50 p. 100 du taux maximum de l'impôt des particuliers. Toutefois, il est beaucoup plus difficile d'évaluer la portée de nos recommandations visant l'intégration de l'impôt des sociétés, sur les recettes fiscales provenant de l'imposition des gains sur des biens. Abstraction faite de l'effet de l'intégration proposée, nous sommes convaincus qu'à long terme les recettes découlant de la pleine imposition des gains sur les biens de particuliers résidents excéderaient 10 p. 100 des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers, ou un peu moins que le pourcentage qu'on aurait aux États-Unis pour des gains semblables si les mêmes méthodes étaient adoptées 9/. Établie d'après le taux moyen d'impôt au Canada en 1964, cette recette se serait chiffrée à environ \$300 millions, alors que l'imposition des gains sur les biens des sociétés aurait rapporté une somme supplémentaire de l'ordre de \$80 millions. Nous avons aussi adopté comme hypothèse que la proportion des recettes fiscales découlant de chacune des sources générales de revenus ne changerait pas, le total des gains réalisés sur des biens par les Canadiens représentant une proportion plus faible de leur revenu total que ce n'est le cas aux États-Unis. Parce que ces hypothèses sont prudentes, et parce que les gains provenant de biens ont tendance à être concentrés dans les groupes à revenus moyens et supérieurs, qui sont de plus en plus importants, nous nous attendons à une augmentation de ce pourcentage à la longue. Sur une courte période, toutefois, les recettes fiscales ne seraient que nominales, parce que les gains survenus après le changement dans la législation seraient seuls touchés et parce que les autres dispositions transitoires que nous

recommandons diminueraient temporairement les recettes potentielles.

L'intégration de l'impôt sur le revenu provenant des sociétés aurait pour effet d'éliminer presque tout l'élément de rétention des bénéficiaires des gains sur actions 10/. Cependant, l'élément achalandage subsisterait dans les gains sur actions et pourrait même augmenter parce que l'intégration ferait augmenter les taux de rendement après imposition et parce que l'augmentation résultant du rythme de formation du capital fixe contribuerait sans doute à la hausse du prix des actions. D'après l'expérience des États-Unis où les gains sur actions constituent plus de la moitié du total des gains provenant de biens, les recettes potentielles de l'imposition des gains provenant de biens au Canada, si on se fonde sur des taux moyens d'impôt, seraient probablement très inférieures aux montants précités. On trouve au chapitre 35 un exposé estimatif des conséquences fiscales éventuelles de l'imposition du revenu.

#### LES GRANDES LIGNES DE NOTRE PROPOSITION

Le résumé suivant présente un aperçu général des grands principes qui, nous le croyons, devraient régir le traitement fiscal des gains et des pertes provenant de biens. Dans les pages suivantes, on étudiera certains des problèmes sérieux qui peuvent se présenter.

Les gains devraient être inclus dans le revenu au moment de leur réalisation, c'est-à-dire au moment de la disposition réelle ou présumée des biens. Nous avons parlé au chapitre 9 des notions de réalisation ou d'encaissement de revenu, et nous avons souligné la difficulté que pose la définition de ces termes. En ce qui concerne les gains provenant de biens, nous suggérons de considérer qu'il y a réalisation de revenus lorsque se produit une disposition, au sens que nous donnons à ce terme, même si la disposition elle-même n'entraîne pas un encaissement. Nous avons déjà exposé les problèmes importants qu'une telle méthode peut susciter: la violation du principe de la faculté contributive, si les gains ne sont pas

imposés à mesure qu'ils sont affectés au compte du contribuable, et le problème de l'encaissement de revenu en une somme unique, si les gains ainsi affectés au cours de plusieurs années sont imposés dans une seule année à des taux progressifs. L'imposition d'après la méthode de la comptabilité d'exercice sera analysée plus loin dans ce chapitre, et nous proposons au chapitre 13 plusieurs méthodes d'étalement du revenu.

1. On devrait inclure au nombre des "personnes" taxables les résidents, aussi bien particuliers que sociétés, et ils devraient être taxés sur leurs gains à caractère international, exactement comme à l'heure actuelle ils sont taxés sur leur revenu, quel que soit l'endroit où ce revenu a été gagné. Les dégrèvements pour impôts étrangers devraient donc s'appliquer aussi aux impôts étrangers qui grèvent les gains provenant de biens.

Un non-résident qui exerce une activité commerciale grâce à un établissement permanent au Canada devrait être taxé sur les gains provenant des biens qu'il utilise dans cette entreprise, mais ne devrait pas être taxé sur les gains provenant de la disposition d'autres biens, jusqu'à ce qu'on élabore une méthode satisfaisante de cotisation et de perception.

2. Les gains provenant de toutes les formes de biens devraient être compris dans le calcul du revenu, exception faite de certaines propriétés résidentielles, dont les fermes.
3. On devrait tenir compte de toutes les pertes dans le calcul du revenu, mais on ne devrait accorder aucune déduction pour les pertes qui correspondent en fait à une consommation personnelle. A cette fin, toute les pertes devraient être déductibles, sauf si elles résultent de la disposition de biens qui étaient détenus pour consommation ou usage personnels, si elles résultent d'une activité qui ne peut normalement pas servir à gagner un revenu.

Bien qu'en général on ne doive accorder la déduction d'une perte que lorsqu'il y a disposition d'un bien, nous croyons aussi qu'on devrait permettre la déduction d'une perte sans qu'il y ait eu disposition du bien, pourvu qu'on puisse montrer que cette perte a été réellement subie. Il ne serait pas nécessaire de prouver qu'il s'agit d'une perte de nature permanente.

4. Le terme "disposition" doit s'entendre dans son sens le plus large. Il devrait comprendre les dispositions volontaires, comme les ventes ou les échanges de biens, et les dispositions involontaires, comme celles qui résultent de la perte d'un bien. Le terme devrait également comprendre la plupart des changements dans la forme des biens, même si une seule personne a conservé le droit de propriété durant toute la transaction. En outre, l'extinction d'un intérêt conditionnel dans un bien ou d'une option d'achat relative à un bien devrait être considérée comme une disposition.

En vertu de ces règles, les dons et les legs, qui constituent des dispositions volontaires de biens, seraient traités au point de vue fiscal, comme des dispositions à la juste valeur du marché, ce que d'ailleurs nous préconisons. De plus, certaines circonstances devraient être tenues pour des causes de dispositions. Aussi, chaque fois qu'une société ou un particulier deviendrait résidant au Canada ou cesserait de l'être, on devrait présumer qu'il y a eu disposition des biens de cette personne. Par contre, lorsqu'une personne deviendrait résidente au Canada, on devrait considérer qu'elle a acquis ses biens à leur juste valeur marchande.

Cependant, certains changements touchant les biens ne devraient pas être considérés comme des dispositions; par conséquent, ils ne devraient donner naissance ni à un gain ni à une perte. Les cas suivants, dans la mesure où ils répondent aux conditions prescrites, devraient faire partie de ces exceptions:



- a) la perte ou la destruction d'un bien donnant naissance au paiement d'assurance ou de dommage-intérêts, si ce produit est placé de nouveau dans un bien semblable en deça d'un laps de temps raisonnable;
  - b) l'expropriation d'un bien, si le produit est placé de nouveau dans un bien semblable dans un laps de temps raisonnable;
  - c) le transfert d'un bien à une société, lors de la constitution de cette dernière;
  - d) les échanges d'actions et les transferts de biens à l'occasion de certaines réorganisations de société;
  - e) le nantissement de biens pour garantir une obligation.
5. Lorsqu'il y a disposition, on devrait déterminer le gain ou la perte en déduisant, du produit net de la disposition, le prix coûtant du bien.

Le produit net d'une disposition serait constitué par la contrepartie reçue, moins tous les frais de la disposition. Dans le cas de dons ou de ce qu'on tient pour des dispositions, le produit devrait être estimé à la juste valeur du marché. Le prix coûtant devrait comprendre le coût initial du bien et la plupart des frais encourus pour augmenter ou conserver la valeur du bien. Il devrait inclure en particulier tous les intérêts et toutes les taxes foncières que le contribuable a choisi d'ajouter au prix coûtant plutôt que de les déduire comme dépenses courantes. Il y aurait aussi, dans certains cas, d'autres adaptations au prix coûtant.

Les dispositions partielles exigeraient une répartition du prix coûtant, soit par la méthode du coût moyen, soit par la méthode de l'épuisement successif, procédé du premier entré, premier sorti, soit par toute autre méthode raisonnable d'attribution.

6. Les déclarations annuelles de revenu devraient fournir les renseignements voulus sur toutes les valeurs mobilières et immobilières possédées. On devrait également exiger les détails de tous les gains provenant de biens et de toutes les pertes déductibles imputables à des biens.
7. L'imposition provenant de biens ne devrait pas être rétroactive. Les gains provenant de biens détenus à la date de mise en vigueur du nouveau système fiscal ne devraient être imposable que dans la mesure où le produit de la disposition finale dépasserait la juste valeur marchande à la date de cette mise en vigueur.

Les titres négociés sur le marché devraient, dans la plupart des cas, être évalués à leur valeur marchande à la date de mise en vigueur.

Dans le cas des autres biens, le contribuable devrait avoir l'option suivante: soit faire une estimation de la valeur de ses biens à la date de mise en vigueur, soit attendre au moment de la disposition de ses biens et alors répartir, proportionnellement au temps, tout gain ou toute perte entre la période antérieure et la période postérieure à la date de mise en vigueur. Une exemption partielle des gains, déterminée d'après la seconde méthode, rendrait celle-ci plus intéressante et devrait réduire le nombre d'évaluations détaillées nécessaires.

#### Les personnes taxables

La taxation des résidents ne pose guère de difficultés, en dehors de celles auxquelles nous avons déjà fait face sous le régime actuel, quand il s'agit de déterminer qui est imposable. Cependant, en ce qui concerne les non-résidents, la situation serait plus complexe.

La théorie générale sur l'imposition des non-résidents, que nous exposons au chapitre 26, veut que le revenu produit au Canada soit soumis à un impôt canadien sur le revenu. Par conséquent, il serait normal que

le Canada perçoive un impôt sur les gains réalisés par des non-résidents lors de la disposition d'un bien canadien. Cependant, l'administration et la perception d'un tel impôt seraient souvent difficiles, sinon impossibles, à cause des problèmes qu'engendrent la détermination du moment où a eu lieu la disposition de biens par un non-résident et également les méthodes de perception. Nous ne proposons donc pas que les gains provenant des biens de non-résidents deviennent immédiatement imposables au Canada, à moins que le non-résident, grâce à un établissement permanent, n'exerce une activité commerciale au pays et que le gain ne provienne d'un bien utilisé dans cette entreprise. Néanmoins, s'il devenait possible d'élaborer des méthodes permettant d'imposer d'autres gains acquis par les non-résidents, on devrait prélever un impôt canadien sur ces formes de revenu de la même manière que sur les autres revenus provenant du Canada.

Nous recommandons également que la définition du terme "établissement permanent" soit élargie de manière à inclure les droits sur les biens-fonds et les droits miniers et pétroliers détenus au Canada par des non-résidents. Ainsi les gains réalisés lors de la disposition de ces biens seraient soumis à l'impôt. Il faudrait également taxer les non-résidents sur les gains réalisés lors de la disposition d'actions de certaines sociétés, dont le nombre d'actionnaires est restreint, formées dans le but de détenir des biens-fonds. Si ces mesures n'étaient pas adoptées, le non-résident propriétaire de biens-fonds serait favorisé dans sa concurrence avec le résident.

#### Les gains au point de vue fiscal

Nous proposons d'imposer les gains sur toutes les formes de biens, ceux-ci étant définis d'une manière très large comme dans la Loi actuelle, compte tenu des exclusions prévues ci-après. Nous ne croyons pas que toute autre forme de gains doive être exclue pour des raisons d'équité ou de complexité administrative. Cependant, si d'autres gains particuliers devraient être exclus, il faudrait les définir. Nous ne suggérons pas que

la Loi spécifie tous les gains devant entrer dans le revenu, mais plutôt ceux qui sont à exclure. Cette dernière méthode minimise l'incertitude du contribuable et les injustices possibles.

Nous recommandons qu'une exception soit faite dans le cas des gains réalisés lors de la vente de propriétés résidentielles, y compris les fermes, qui feraient l'objet d'une exemption cumulative à vie, ne dépassant pas \$25,000 et s'appliquant à une unité familiale ou à un particulier. Les raisons qui justifient cette exception sont surtout d'ordre administratif, mais il en existe également d'ordre social. La tenue d'une comptabilité appropriée des coûts pendant les périodes en cause, si on imposait les gains sur les propriétés résidentielles, entraînerait des conséquences beaucoup plus graves que celles suscitées par d'autres catégories de biens. De plus, l'imposition des gains provenant de ce genre de biens donnerait naissance à des pressions en faveur de l'exemption des pertes comparables, même si ces pertes étaient en grande partie attribuables à des frais de consommation personnelle, comme dans l'amortissement du coût d'une résidence. De plus, on pourrait exiger une méthode quelconque autorisant le réinvestissement, en dépit de toute la complexité y afférente. Par conséquent, nous recommandons une exclusion, mais une exclusion sujette à des restrictions importantes.

Les propriétés résidentielles et les terrains adjacents, utilisés par le contribuable comme résidence, devraient être admissibles à l'exemption. Tous les biens possédés et utilisés par des cultivateurs de profession devraient également être admissibles, à condition d'avoir été utilisés comme exploitation agricole par le propriétaire pendant au moins deux ans. Le critère d'activité commerciale ou d'exploitation d'entreprise devrait continuer à s'appliquer, du moins pour une période transitoire, de façon à imposer les gains provenant du commerce de ce genre de biens-fonds. La limite forfaitaire pour toute une vie réduirait l'importance de ce critère d'activité commerciale ou d'exploitation d'entreprise, et rendrait également

inutile le recours à une limite de superficie aux fins de l'exemption, comme celle qu'on a au Royaume-Uni. Afin de dispenser la plupart des contribuables, autres que les cultivateurs dûment qualifiés, de l'obligation de tenir une comptabilité détaillée des améliorations qu'ils effectuent, nous suggérons que le prix coûtant du bien résidentiel soit déterminé, au choix, ou bien par la méthode des coûts réels, ou bien par une méthode qui consisterait à ajouter 1 p. 100 par année au prix coûtant initial des bâtiments, pour la durée de la période de possession. Si on utilisait la méthode des coûts réels, les dépenses seraient alors soumises aux distinctions qu'on trouve dans la législation actuelle lorsqu'il s'agit de déterminer si ces dépenses constituent des frais d'entretien ou une augmentation du coût en capital. De plus, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, il devrait être possible d'ajouter au prix coûtant les impôts fonciers et l'intérêt, excepté si ces dépenses n'étaient pas déductibles comme dépenses de nature personnelle. Les dépenses de cette nature seraient par conséquent admises en déduction dans le cas des cultivateurs dûment qualifiés, mais non pas de façon générale dans le cas des possesseurs d'immeubles résidentiels. Les biens détenus à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle législation pourraient être évalués soit au coût, soit à la valeur marchande établie à cette date. Un contribuable se servant de son bien à la fois à des fins d'habitation et à des fins d'affaires, aurait à attribuer les coûts et les dépenses en fonction de ces deux utilisations. Des pressions s'exerceraient en faveur d'une attribution raisonnable, car seul l'amortissement commercial serait déductible, tandis que seuls les gains personnels provenant de la vente d'une propriété résidentielle seraient exempts d'impôt. Si les membres d'une unité familiale produisaient individuellement des déclarations de revenu et si chacun avait des gains admissibles à l'exemption, cette exemption serait partagée entre eux.

Les pertes au point de vue de l'impôt

Les pertes déductibles. Comme nous recommandons que tous les gains réalisés fassent partie de l'assiette fiscale, l'équité exige que toutes les pertes

subies en soient déductibles. Nous suggérons que les pertes subies à la suite de transactions touchant des biens puissent être pleinement déductibles de toutes les autres formes de revenu, à condition qu'elles soient conformes à ce qui suit au sujet des biens utilisés à des fins personnelles. Cette déduction serait de beaucoup plus généreuse que celle qui existe dans d'autres pays 11/, et va de pair avec nos recommandations relatives au traitement fiscal des pertes commerciales, formulées ailleurs dans ce Rapport. Bien que cette proposition puisse se révéler coûteuse pour la recette fiscale dans les années où la valeur des actifs déclinerait, nous pensons qu'en établissant une assiette fiscale qui soit plus en harmonie avec la faculté contributive, cette proposition devrait aussi favoriser les placements comportant des risques. Elle laisse également entrevoir d'autres conséquences économiques très souhaitables, en particuliers en matière de politique de stabilisation. On trouvera au chapitre 37 une analyse plus détaillée des effets éventuels de nos propositions sur l'économie. On devrait remarquer que notre étude des statistiques fiscales américaines porte à croire qu'aux États-Unis la limitation relative aux pertes touche peu les contribuables faisant partie des catégories à revenus élevés, qui réalisent rapidement des gains compensateurs, alors que les contribuables faisant partie des catégories à revenus inférieurs semblent être obligés de reporter à plus tard une perte qui, en fait, devient non déductible.

C'est pourquoi nous recommandons que les dispositions relatives à l'étalement des pertes d'affaires, suggérées au chapitre 22, c'est-à-dire un report en arrière de deux ans et un report en avant indéfini, devraient également s'appliquer aux pertes résultant de la disposition de biens.

Les pertes non déductibles. La proposition générale touchant la déduction des pertes implique cependant de sérieuses conséquences sur le plan des principes et de l'administration. Nous n'avons pas l'intention de recommander de déduire de l'assiette fiscale les dépenses de consommation personnelle; ainsi, l'amortissement ou les pertes sur les actifs employés à

un usage personnel ne devraient pas être déductibles. Le premier obstacle à la déduction des pertes de capital subies lorsqu'un article de consommation est perdu par suite de dommages, de destruction ou de vol, c'est la détermination de la valeur dépréciée de l'article au moment de la perte. D'autres complications résulteraient de l'application de ce principe dans un régime fiscal qui n'admettrait pas la déduction des pertes partielles attribuables à la dépréciation, mais qui permettrait la déduction des pertes totales imputables à la destruction. De plus, un régime fiscal qui accorderait la déduction de ce genre de pertes devrait logiquement admettre la déduction des dépenses encourues afin de réduire le montant de ces pertes. L'énumération de ces dépenses serait longue et l'administration de cette déduction serait complexe et incertaine. Aussi, conscients de l'incapacité du contribuable et surtout de l'incapacité du fisc de déterminer avec exactitude le gain ou la perte provenant de la disposition de biens personnels, à partir de la valeur dépréciée, ainsi que des difficultés administratives supplémentaires qui en résulteraient, nous en sommes venus à la conclusion qu'il ne faut admettre aucune déduction des pertes sur les biens d'usage personnel, y compris les pertes découlant de la disposition d'une propriété servant de résidence.

Les pertes provenant de la disposition de biens. La conclusion précédente pose à son tour un problème: celui de déterminer de la manière la plus satisfaisante si les biens ont servi à un usage personnel. La législation récente du Royaume-Uni parle de "biens meubles corporels" et exempte les gains et les pertes en deçà d'une certaine limite forfaitaire prescrite. Il est difficile de juger, du moins avant de les avoir appliquées pendant un certain temps, si ces dispositions constituent la meilleure solution au problème. Nous avons déjà recommandé que les dépenses ne puissent être déduites que dans la mesure où elles sont raisonnables, liées à la réalisation d'un revenu, et ne sont pas encourues en vue d'une consommation ou d'un usage personnels. La jurisprudence a déjà établi, à propos de ce dernier critère, un certain nombre de limite au principe de la déduction,

et nous espérons que les tribunaux continueront à préciser les concepts nécessaires à la détermination des dépenses considérées comme des charges raisonnables à imputer au revenu. Il semble donc justifiable de soumettre les pertes aux mêmes critères pour les admettre en déduction. Ainsi, on devrait accorder la déduction des pertes imputables à des biens si, à l'époque de la disposition, l'achat d'un bien semblable et destiné à un usage semblable était déductible à un moment donné, en vertu des règles statutaires que nous proposons. Une mesure de cette nature introduirait malheureusement un certain degré d'incertitude, mais après avoir examiné plusieurs solutions, nous sommes convaincus qu'une telle mesure constituerait le seul moyen d'assurer la déduction de toutes les pertes raisonnables sur les biens. Néanmoins, nous exposerons plus loin une autre mesure qui pourrait s'appliquer si les problèmes de définition devenaient trop complexes.

La déduction que nous proposons à l'égard des pertes imputables à la disposition de biens va de pair avec celle que nous recommandons pour les pertes d'affaires, et elle implique qu'il n'y aurait pas de différence importante, dans la plupart des cas, entre les pertes ou les gains d'affaires d'une part et, d'autre part, les gains ou les pertes provenant de biens; d'où l'avantage évident de dissiper en partie l'incertitude qui plane sur le système fiscal canadien. C'est pourquoi nous recommandons que tous les gains soient inclus dans le revenu, y compris tout gain découlant de la disposition d'un bien personnel, tout en proposant d'autoriser la déduction générale de toutes les pertes à l'exception de celles qui sont imputables à des biens personnels.

A l'égard des pertes d'affaires, nous avons suggéré une règle arbitraire à l'effet que, si de telles pertes ont été encourues durant trois années, à l'intérieur d'une période de cinq ans, et, si les gains subséquents provenant de la même entreprise n'excèdent pas les pertes initiales, alors les pertes subséquentes doivent être considérées comme des pertes de



nature personnelle et peuvent être déduites seulement des gains provenant de la même entreprise, et réalisés durant d'autres années. Cette règle ne s'applique évidemment pas aux pertes encourues lors de la disposition de biens (à moins que les biens ne fassent l'objet d'un commerce de ce genre), puisqu'on pourrait disposer de plusieurs biens durant un certain nombre d'années et que l'incidence des pertes nettes n'impliquerait pas qu'un bien donné a été acquis ou utilisé à des fins de consommation personnelle. Afin de limiter la déduction des pertes, on devrait déterminer si une perte encourue sur un bien est de nature personnelle en se référant à chaque cas, à moins que l'on ne juge nécessaire d'adopter la méthode que nous proposons plus loin.

L'iniquité possible d'une imposition des gains découlant de certaines transactions, par exemple lorsqu'il y a disposition de biens utilisés à des fins personnelles, alors qu'on refuse la déduction des pertes imputables à d'autres transactions semblables, est plus apparente que réelle. C'est seulement si le prix de vente des biens détenus pour usage personnel dépassait le coût initial, plutôt que la valeur amortie, que l'excédent serait sujet à l'impôt. En toute probabilité, les biens de cette nature ne seraient pas nombreux et, s'il y en avait un grand nombre, on pourrait sans doute conclure que ces biens auraient été achetés à des fins commerciales. Le risque d'injustice résultant du refus d'accorder une déduction pour la perte ou la destruction d'un bien personnel, perte ou destruction qui pourrait entraîner une importante diminution de la faculté contributive des particuliers, est loin d'être considérable, car on peut facilement assurer les biens durables de consommation et les protéger suffisamment contre toute éventualité.

Le plus grand risque d'injustice que ce genre de mesures peut présenter touche les gains et les pertes subis sur certains biens de nature personnelle mais qui ne sont pas consommés. L'exemple le plus frappant est celui des oeuvres d'art et des bijoux. Il nous semble équitable

d'adopter des dispositions concernant toutes les pertes qui peuvent être subies sur ces biens. Aussi, nous recommandons que la législation autorise expressément la déduction de la plupart des pertes imputables à la disposition de biens, pertes qui, autrement, ne seraient pas déductibles des gains réalisés lors de la disposition de biens identiques au cours des deux années précédentes, de la même année ou de toute année subséquente. Cette disposition est en accord avec celle que nous avons suggérée à propos des pertes "d'affaires" qui étaient vraiment de nature personnelle ou considérées comme telles.

Les pertes imputables à la disposition de propriétés résidentielles, qui constituent des pertes sur des biens d'usage personnel et sont donc non déductibles, ne devraient pas être susceptibles de reports. Les pertes découlant de la disposition de biens personnels proviennent de deux sources principales: la "détérioration" ou la dépréciation du bien d'une part, et d'autre part, les fluctuations de valeur, causées par des influences étrangères à l'usure normale. Cette seconde source donnerait généralement naissance à des gains, à moins que ne survienne une perte accidentelle, comme celle qui serait due à un incendie. Les pertes découlant de la dépréciation devraient nettement être exclues de l'assiette fiscale comme étant de nature personnelle; par contre, les gains ou les pertes provenant de la seconde source sont analogues à ceux qui découlent de la disposition d'autres genres de biens, et devraient, en principe, être inclus dans l'assiette fiscale. Comme nous l'avons précédemment souligné, il est difficile, sinon impossible, de classer dans l'une ou l'autre de ces catégories un gain ou une perte découlant de la disposition de biens personnels. C'est pourquoi nous recommandons, dans le cas de biens détenus pour usage personnel, que seul soit imposable le gain net, c'est-à-dire le montant qui excède la perte due à la dépréciation, et que nulle perte ne soit déductible, même si aucune partie de la perte n'est attribuable à la dépréciation. Nous avons suggéré, pour diminuer l'injustice qu'une telle disposition pourrait causer à un contribuable qui aurait disposé d'un certain

nombre de biens de même nature, que toutes les pertes soient déductibles des gains provenant de la disposition de biens analogues. Toutefois, l'extension de cet allégement ne serait pas justifiée dans le cas des propriétés résidentielles. Si un contribuable effectue plusieurs transactions portant sur des biens de cette nature, il peut fort bien s'engager ainsi dans une forme d'activité d'affaires ou de placement. De plus, l'élément dépréciation est important dans le cas de propriétés résidentielles, et le report d'une perte ne bénéficierait qu'à ceux qui sont en mesure de retirer des gains spéculatifs substantiels lors d'une augmentation de la valeur des terrains. Et même, toute injustice pouvant résulter de la formule que nous recommandons devrait être plus que compensée par cette autre recommandation qui prévoit, pour chaque unité d'imposition, une exemption cumulative à vie de \$25,000 à l'égard des gains sur les propriétés résidentielles.

Les biens de l'exploitation agricole d'un cultivateur de profession ne devraient pas se classer parmi les biens personnels à cette fin, et les pertes encourues lors de la disposition de tels biens seraient déductibles de tout revenu. Toutefois, avant qu'un gain sur les biens puisse être admissible à l'exemption de \$25,000, il serait raisonnable de prévoir la nécessité de récupérer toutes les pertes sur les biens de l'exploitation agricole, réclamées auparavant comme déductions sur d'autres revenus.

Les pertes d'exploitation découlant de la possession de biens. Au chapitre 9, nous recommandons que les pertes d'affaires et les pertes subies lors de la disposition de biens soient déductibles des autres revenus, compte tenu de certaines restrictions; mais nous suggérons que les pertes d'exploitation découlant de la possession de biens ne soient pas déductibles du revenu provenant d'autres sources. Nous proposons ce traitement parce que nous croyons qu'il constituerait la méthode la mieux appropriée à l'appariement du revenu et des dépenses, aux fins de l'imposition. Les difficultés que comporte l'appariement viennent du fait que le bien est souvent détenu par une personne qui a dessein d'en disposer à profit. Comme l'augmentation de

la valeur des biens n'est considérée qu'au moment de la réalisation, il ne serait pas raisonnable de permettre la déduction annuelle des pertes d'exploitation représentant les frais obligatoires relatifs au gain définitif. Ajoutons qu'il serait souvent difficile de déterminer dans quelle mesure un bien a été détenu dans l'espoir d'un gain et dans quelle mesure ce bien a valu au contribuable un avantage personnel. On atteindrait l'objectif fiscal recherché non pas en autorisant la déduction de ces pertes des autres revenus, mais plutôt en permettant de les reporter sur les deux années antérieures et indéfiniment sur les années ultérieures en déduction du revenu de l'exploitation des mêmes biens, à l'exclusion des gains réalisés lors de la disposition de tels biens. Afin de diminuer les complications qu'une telle limitation pourrait causer, nous recommandons que certaines dépenses communément tenues pour des frais courants d'exploitation, mais qui sont aussi des frais obligatoires découlant de la possession d'un bien, puissent être capitalisées. Ainsi, les coûts qui sont avant tout reliés à la possession d'un bien, ce bien étant détenu dans l'espoir d'en retirer un gain au moment de sa disposition, pourraient être ajoutés au prix coûtant de ce bien. Cette mesure réduirait les frais courants d'exploitation et, partant, les pertes courantes et elle apparierait davantage les dépenses et les revenus espérés, c'est-à-dire les gains provenant des biens. La capitalisation de ces dépenses serait facultative pour le contribuable.

Quoique plusieurs genres de dépenses puissent être admissibles à la capitalisation, nous estimons que les intérêts et les taxes sur les biens constituent des exemples typiques. Les coûts encourus pour établir ou pour défendre des titres sur les biens, de même que le coût des dommages se rapportant à la possession de biens sont aussi des éléments qui, vraisemblablement, devraient être admis à la capitalisation. Dans le cas où les biens sont nettement des biens de consommation personnelle, comme les propriétés résidentielles ou les produits durables de consommation, alors frais obligatoires, tels les intérêts et les taxes sur les biens, ne devraient

pas être déductibles et le contribuable ne devrait pas pouvoir les capitaliser ou les ajouter au prix coûtant de ses biens.

Autre mode de traitement des pertes. Au cas où les méthodes que nous recommandons à l'égard de la limitation des déductions des pertes personnelles s'avéreraient difficiles à appliquer, nous suggérons un autre moyen, à savoir que la Loi permette la déduction des seules pertes spécifiquement définies et que les biens d'usage personnel soient exclus de la liste des pertes admises en déduction. Cette liste devrait inclure, en plus des pertes d'affaires, les pertes subies lors de la disposition de valeurs mobilières, de biens-fonds, exception faite des propriétés résidentielles telles que définies précédemment, de la machinerie et de l'équipement utilisés dans une entreprise commerciale, des biens incorporels définis dans les catégories 13 et 14 des règlements (tels qu'élargis) relatifs aux allocations du coût en capital, de l'achalandage acheté, d'intérêts dans des fiducies, de participations à des régimes de retraite non enregistrés, etc. et de tous autres genres de biens pouvant faire l'objet d'une définition explicite et n'étant pas normalement utilisés à des fins personnelles. Les autres pertes imputables à des biens ne seraient pas déductibles des autres revenus, mais elles seraient déductibles des gains provenant de la disposition de biens identiques et réalisés au cours des deux années précédentes, au cours de l'année même ou au cours des années subséquentes. Le terme "valeurs mobilières", dans ce contexte, comprendrait le capital-actions et les titres d'emprunt, tels que les obligations, comportant ou ne comportant pas de garanties, les billets, les hypothèques et toute autre dette à long terme.

L'inclusion dans l'assiette fiscale de tous les gains autres que ceux spécifiquement exclus, de même que le refus de reconnaître la déduction, à même l'assiette fiscale, de toutes les pertes autres que celles spécifiquement permises, offrent des avantages évidents du point de vue de la certitude et de l'efficacité administrative. Toutefois, de telles mesures

ne vont pas jusqu'à autoriser explicitement la déduction de toutes les pertes qui ne sont pas des dépenses de consommation personnelle; nous suggérons donc d'y recourir seulement à titre de succédané.

Détermination du moment où une perte pourrait être déductible. Dans l'exposé qui précède, nous avons utilisé le mot "perte"; la signification précise de ce mot revêt donc de l'importance. **Essentiellement, il y a perte lorsqu'il y a disposition d'un bien à un prix moindre que le prix coûtant, que le bien cesse d'avoir une valeur substantielle, ou encore que la valeur du bien baisse à un point tel que toute fluctuation ultérieure de valeur est impossible 12/.** Même si une définition de cette nature permettait de déduire une perte lorsque la disposition ne s'est pas produite, il serait ordinairement difficile d'agir de cette façon.

Afin d'assurer un stimulant aux entreprises hasardeuses et afin de réduire la nécessité d'adopter des règlements destinés à prévenir les abus dans ce domaine, nous désirons fournir d'autres moyens de déduire les pertes. Nous proposons donc qu'un contribuable soit autorisé à évaluer l'un ou tous ses titres en cours au coût ou à la valeur marchande (ou peut-être à un prix intermédiaire entre le coût et la valeur marchande). Sans doute, le contribuable désireux de déduire une perte recourerait-il surtout à la possibilité d'évaluer ses titres à un prix autre que le coût, mais il existe des cas où un contribuable pourrait trouver souhaitable de se prévaloir de la valeur cumulative d'un gain non réalisé. Le contribuable devrait alors calculer son revenu comme s'il avait vendu ses titres à la fin de l'année au prix adapté et comme s'il les avait rachetés au même prix. Cependant, dans le cas d'une réduction de la valeur marchande en dessous du prix coûtant, si plus tard le cours de la valeur mobilière devait remonter, il faudrait augmenter le prix coûtant pour le contribuable, jusqu'à concurrence de la valeur marchande, mais à un montant qui n'excéderait pas le prix coûtant initial, afin qu'un tel accroissement de valeur puisse être inclus dans le revenu. Comme le contribuable ne pourrait se prévaloir de ce

privilège que pour quelques-uns de ses titres et comme il n'aurait pas à réclamer le montant total de la dévaluation, le nombre de cas dans lesquels la réévaluation à la hausse s'avérerait nécessaire serait réduit. Cette proposition réduirait aussi considérablement le recours aux ventes dites fictives 13/ de façon que soit reconnu un gain ou une perte, empêchant ainsi certaines transactions factices et certaines fluctuations du marché de la bourse. Toutefois, si la réévaluation à la hausse, coordonnée avec le rétablissement des prix, encourageait les contribuables à effectuer des ventes fictives, on devrait envisager la possibilité de renoncer à la réévaluation exigée. L'expérience américaine a montré que l'adoption de règlements destinés à empêcher ce genre de réalisation factice n'a fait qu'amener les manipulations encore plus compliquées.

De plus, nous proposons que les contribuables soient autorisés à réévaluer les titres qu'ils possèdent dans une société privée, en respectant certaines formalités. Nous pensons que les modalités de ces réévaluations devraient être déterminées de concert avec le fisc. Nous croyons également que les sociétés privées en cause, plutôt que les actionnaires individuels, devraient se charger des négociations. On ne devrait autoriser ces sociétés à entreprendre ces négociations que si elles ont reçu un mandat formel des actionnaires détenant la majorité des actions votantes de la société. Les actionnaires individuels ne devraient pas être tenus de recourir à l'évaluation ainsi établie; cependant, s'ils le faisaient, le fisc conserverait le droit de réévaluer les actions, mais à une valeur qui ne dépasserait pas le coût initial si la valeur de ces titres s'était accrue par la suite. Cette méthode aurait pour effet de conférer plus d'attrait aux placements effectués dans des entreprises hasardeuses, et devrait en enlever aux transactions de titres de sociétés accusant des pertes. A cause des difficultés qu'il y a à fournir des preuves sur l'exactitude de la réévaluation des actions d'une société privée, il pourrait devenir nécessaire d'adopter certains règlements autorisant l'utilisation des méthodes d'évaluation précitées. Quoi qu'il en soit, nous espérons que

le fisc établirait les méthodes à suivre, de façon à réduire l'incertitude des contribuables concernés.

Les contribuables individuels pourraient également être autorisés à réévaluer d'autres biens qui ne sont pas utilisés à des fins d'affaires, s'ils pouvaient prouver que ceux-ci ont subi une perte de valeur. Ici encore, on devrait exiger une réévaluation à la hausse si le bien en cause reprenait de la valeur. Ainsi on pourrait autoriser un particulier à réévaluer sa participation dans une fiducie ou un droit identique détenu sur un bien incorporel. On ne devrait pas étendre la portée de cette disposition aux biens utilisés à des fins d'affaires, car les règles qu'on applique ordinairement à la détermination des pertes sur les biens d'une entreprise et celles qu'on applique à l'amortissement des biens sujets à la dépréciation devraient suffire. Dans tous les cas, un actionnaire pourrait réclamer la déduction de toute perte subie par une société à la suite de la disposition ou de la réévaluation des actions qu'il y détenait.

#### Dispositions de biens au point de vue fiscal

Le caractère pratique du principe voulant qu'on reconnaisse seulement les gains sur les biens qui sont réalisés le rend généralement acceptable du point de vue administratif. Cependant, on violerait le principe de l'équité en permettant que des contribuables reportent indéfiniment les impôts qu'ils devraient payer, ou encore qu'ils échappent entièrement à l'impôt. L'assiette compréhensive de l'impôt que nous recommandons englobe tous les accroissements de richesses du contribuable, qu'ils soient réalisés ou non. Toute dérogation à la méthode du calcul de l'impôt, basée sur l'inscription annuelle des plus-values de biens, constituerait une violation du principe de l'équité, même si des considérations d'ordre administratif pouvaient nécessiter cette dérogation nécessaire.

Il ne serait possible d'accepter le report des impôts inhérents au principe de la réalisation des gains que si ce report était temporaire. Nous avons déjà précisé que le terme "disposition" devrait s'entendre dans



son sens le plus large. Il devrait inclure toute forme de transfert ou d'aliénation de titres de propriété, y compris les ventes, les échanges, les dons et les legs, à l'exception des transferts effectués à l'intérieur d'une unité familiale. Le terme devrait également s'appliquer à l'extinction d'un droit conditionnel à un bien et englober la disposition involontaire de biens qui survient, par exemple lorsqu'il y a expropriation, vol, ou destruction; en pareils cas, les indemnités touchées sous forme de prestations d'assurance, de dommages-intérêts ou autres, devraient être traitées comme étant le produit d'une disposition. Dans le cas des transactions faites de bonne foi et conclues à distance, le produit réel ainsi obtenu devrait entrer dans le calcul du revenu, alors que dans le cas des dons, des legs et des transactions qui ne sont pas conclues à distance, on devrait considérer la disposition comme ayant été effectuée à la juste valeur du marché. Cependant, nous suggérons que, dans des circonstances analysées ci-après, le fisc ne considère pas certaines de ces dispositions involontaires comme de véritables dispositions.

Les échanges de biens. L'échange d'un bien contre un autre pourrait susciter des difficultés, car les parties ne toucheraient pas les deniers nécessaires au paiement de l'impôt pouvant résulter de la transaction. Dans le cas de dispositions volontaires, les contribuables ne devraient généralement pas trop souffrir de la situation, parce que les parties devraient normalement avoir prévu les conséquences de la transaction et avoir pris les mesures nécessaires au paiement de leurs impôts. Étant donné qu'un particulier aurait à payer l'impôt sur les gains portés à son compte au plus tard à son décès ou à celui de son conjoint, les difficultés seraient surtout attribuables au décalage des moments d'imposition; car un échange de bien entraînerait une imposition plus hâtive qu'il n'en aurait été autrement. Il serait anormal d'exempter de l'impôt les échanges volontaires de biens effectués par les sociétés, car cette exemption constituerait un report permanent de l'impôt à payer. Cependant, certains genres particuliers d'échanges, et spécialement ceux qui surviennent lors de

certaines réorganisations de sociétés à responsabilité limitée, ne devraient pas constituer des réalisations. Nous traitons plus loin de ces échanges.

La transmission de biens au décès. Nous ne suggérons pas de considérer les transmissions au décès autrement que comme des dispositions, au point de vue impôt. Bien que les États-Unis ne tiennent pas les transmissions au décès pour des dispositions et que le Royaume-Uni permette à cet égard une déduction importante, nous estimons que l'exclusion des transmissions au décès, de l'assiette compréhensive de l'impôt, constituerait une atteinte sérieuse à l'équité envers les contribuables. Pour s'en rendre compte, il suffirait de comparer le fardeau fiscal imposé durant toute leur vie à deux contribuables qui ont eu durant toute leur vie le même revenu. Supposons que le premier meurt une journée après avoir liquidé ses actifs, alors que le second meurt avant d'avoir procédé à une telle liquidation. La faculté contributive de ces deux personnes serait identique; cependant, leurs obligations contributives pourraient être très différentes et ne deviendraient égales que si l'on présuait qu'il y a eu disposition de biens aux fins de l'impôt, à la mort du second contribuable. Les conséquences économiques des dispositions présumées sont, dans de tels cas, considérables car, nous l'avons déjà dit, dans la mesure où il existe aux États-Unis une immobilité des placements, il semblerait que cette immobilisation résulte en grande partie du report de l'impôt et de l'exemption accordée aux gains sur les biens inscrits aux livres et transférés par dons ou par legs. Au départ, nous pensons qu'il serait inacceptable de permettre à certains contribuables d'éviter le paiement de leurs impôts "courus" en réduisant tout simplement le nombre des dispositions qu'ils ont faites durant leur vie.

Il y a deux injustices qui pourraient résulter de l'imposition d'une disposition lors d'un décès. La première a trait au problème de la disponibilité des fonds nécessaires au paiement de l'impôt. La seconde provient

du fait qu'il est possible d'imposer à un moment précis, à des taux dont la progression est très rapide, un revenu qui s'est accumulé au cours d'un certain nombre d'années. Nous croyons que les contribuables sont capables de planifier leurs affaires de façon à résoudre la première difficulté, ce qui n'empêcherait pas, toutefois, de permettre le paiement échelonné de certains impôts, moyennant un taux d'intérêt approprié. L'adoption de notre recommandation relative à l'unité familiale résoudrait en grande partie le problème; il n'y aurait pas de disposition, aux fins de l'impôt, lors du décès d'un conjoint, mais seulement lors de la dissolution de l'unité familiale. Les dispositions touchant l'étalement des revenus, que nous recommandons au chapitre 13, devraient suffire à atténuer la plupart des difficultés résultant du groupement des revenus.

Les transactions exclues. Nous avons aussi recommandé qu'on ne considère pas comme des dispositions, au point de vue fiscal, les transferts de biens entre les membres d'une même unité familiale; il y a d'autres circonstances où nous proposons de ne pas considérer comme telles certaines dispositions de biens. On devrait spécifiquement exclure les transactions de cette nature de la catégorie de celles tenues pour des dispositions au point de vue impôt. Généralement, ces cas se produisent lorsqu'il n'y a pas eu de changement essentiel dans la nature d'un placement, bien que ce placement ait pu être modifié quant à sa forme.

Advenant certaines dispositions involontaires de biens utilisés à des fins commerciales, il peut être nécessaire de réinvestir dans d'autres biens tout le produit reçu, afin d'assurer la continuité de l'entreprise. La législation actuelle portant sur la récupération de l'amortissement reconnaît cette situation en stipulant que le produit d'une assurance versée à l'occasion de la perte ou de la destruction d'un bien ne doit pas forcément figurer dans le revenu si on le réinvestit dans un bien semblable, en deçà d'un délai déterminé. Nous suggérons de maintenir une telle disposition et d'en étendre l'application aux gains excédant le prix coûtant.

Elle devrait également couvrir les dommages-intérêts et les autres indemnités pour la perte ou la destruction d'un bien, ainsi que le produit provenant d'une expropriation réelle ou imminente, ou de la confiscation d'un bien, mais uniquement si on réinvestit le produit dans un bien de même nature, en deçà d'un laps de temps raisonnable. Dans ces cas, le prix coûtant des nouveaux biens serait proportionné au prix coûtant des biens d'origine.

Il est également nécessaire de considérer dans quelle mesure on devrait taxer les réorganisations de sociétés par actions, les fusions et les autres transactions entre sociétés. Nous admettons qu'il faut souvent changer la forme que prend la propriété d'une entreprise ou un bien, ou recourir à une nouvelle orientation ou à une réorganisation d'une société pour des raisons d'affaires. Si le fisc devait tenir toute modification ou réorganisation pour une disposition effectuée par l'actionnaire, par la société ou par les deux, cette attitude risquerait d'avoir des effets prohibitifs et provoquerait un manque de souplesse déplorable dans les structures des sociétés. Étant donné que nous considérons une telle société comme un intermédiaire et qu'en fin de compte les impôts retomberont sur les particuliers, nous pensons que certaines réorganisations de sociétés de ce genre et certains transferts, qui modifient la forme de la propriété sans en définitive altérer l'usufruit qui en résulte ne devraient pas être sujets à l'impôt.

Lors de la constitution d'une entreprise en société à capital-actions, il peut se produire un genre de transactions qui ne modifient pas la nature essentielle d'un placement. En conséquence, lorsqu'un ou des individus transfèrent des biens autres que des valeurs mobilières à une nouvelle société en échange d'actions ordinaires de cette société, nous croyons qu'on devrait généralement considérer la disposition de chaque bien ou de chaque catégorie de biens comme exécutée par le cédant au prix coûtant, tel que régularisé au moyen des allocations de coût en capital ou autrement à la date du transfert, coût que nous désignerons "prix coûtant régularisé".

Cependant, les parties devraient aussi avoir le droit de décider que la disposition s'est effectuée à un prix spécifié comme étant la juste valeur marchande des biens transférés. Si les parties optaient pour cette solution et que le prix spécifié pour tous les biens transférés et pour chaque bien de l'actif ou chaque catégorie de biens différerait de la juste valeur marchande, le fisc serait alors en droit d'exiger qu'on régularise ce prix en fonction de la juste valeur marchande.

Si un bien était transféré par un particulier à une nouvelle société en échange d'actions ordinaires en cours de cette société et si les actions ainsi obtenues représentaient, par exemple, moins de 25 p. 100 du capital-actions ordinaire émis par la société, on ne devrait pas permettre que la disposition ait lieu, pour le cédant, au prix coûtant régularisé des biens; on devrait plutôt les évaluer à leur juste valeur marchande. Autrement, un individu vendant un bien à une société serait en mesure de reporter indûment l'impôt sur le gain réalisé lors de l'échange. Si on évaluait les biens à leur prix coûtant plutôt qu'à leur juste valeur marchande, lorsqu'on les transférerait en contrepartie d'actions ordinaires n'ayant pas cours sur le marché, ou ayant cours sur le marché mais représentant une participation supérieure à 25 p. 100 du capital-actions ordinaire émis par la société, et si plus tard ces actions avaient cours sur le marché ou venaient à représenter une participation inférieure à 25 p. 100 du capital-actions ordinaire émis de la société, on devrait alors présumer que le particulier a cédé les actions à leur juste valeur marchande et qu'il les a acquises de nouveau au même prix.

La méthode que nous venons d'exposer et qui touche le transfert de biens à une nouvelle société devrait aussi s'appliquer à un transfert de bien à une société déjà existante en échange d'actions ordinaires, effectué par le particulier qui détenait toutes les actions ordinaires de la société, ou par plusieurs particuliers qui détenaient la totalité des actions ordinaires, pourvu que les particuliers en question aient effectué ce transfert

au prorata des actions détenues par chacun et que ce prorata n'ait pas changé au moment de la transaction.

Peut-être serait-il possible de recourir à la méthode que nous recommandons s'il y avait échange de biens contre des actions privilégiées rachetables ou contre d'autres titres, de la même façon que si l'échange se faisait contre des actions ordinaires. Cependant, il serait nécessaire de réglementer cette méthode afin d'éviter qu'on l'utilise comme procédé de report de l'impôt.

Un autre genre de transaction qui n'entraîne aucun changement essentiel dans la nature d'un placement, c'est le transfert de biens entre une société-mère et sa filiale ou sous-filiale, qui est sa propriété exclusive, ou encore entre des sociétés qui sont d'une manière directe ou indirecte, la propriété exclusive du même actionnaire (ou des mêmes actionnaires dans les mêmes proportions). Ce genre de transaction comprendrait la liquidation d'une société filiale à propriété exclusive. La législation devrait prévoir que tout transfert de cette nature, qu'il s'agisse d'un bien ou d'une catégorie de biens, puisse se faire au prix coûtant régularisé pour le cédant, ou à la juste valeur du marché, ou encore à un prix intermédiaire entre les deux. Pour tous les transferts de cette nature, y compris un transfert résultant de la liquidation d'une filiale à propriété exclusive, les parties devraient elles-mêmes spécifier le prix des biens transférés ou la base servant au calcul de ce prix. Si le prix spécifié était inférieur à la fois au prix coûtant pour le cédant et à la juste valeur du marché, ou si ce prix était supérieur à ces deux montants, le fisc serait alors en droit d'exiger qu'on rectifie le prix en conséquence.

Nous devons aussi considérer de quelle manière il convient de traiter la fusion statutaire de deux ou de plusieurs sociétés par actions. Advenant une telle fusion, on ne présumerait pas qu'il s'agit d'une disposition des actifs des dites sociétés, mais plutôt d'une disposition des actions à la juste valeur du marché faite par les actionnaires (sauf s'il s'agit d'une

société qui se fusionne). On devrait traiter de la même manière le transfert de tout l'actif d'une société à une autre société en contrepartie des titres de cette dernière, pourvu que la société qui cède son actif soit alors immédiatement liquidée. Dans ce cas, comme dans le cas de toute liquidation, on considérerait que les actionnaires de la société qui cède tout son actif ont disposé de leurs actions moyennant une contrepartie égale à la valeur de ce qu'ils ont reçu lors de la liquidation. Cette valeur serait le prix coûtant des titres obtenus au moment de la liquidation. On devrait porter le prix coûtant des biens, pour la société cédante, aux livres de la société demeurant dans les affaires et y appliquer le traitement fiscal des actifs transmis. Cette règle s'appliquerait aussi dans le cas d'une fusion. Les dispositions contenues dans l'article 85I de la Loi de l'impôt sur le revenu pourraient alors servir de guide.

En ce qui touche les autres transactions effectuées par les sociétés par actions, nous estimons que le fisc devrait considérer comme disposition les transferts et les échanges d'actifs et de titres. Cependant, s'il peut être justifiable d'imposer les échanges d'actions entre deux sociétés sans lien, d'abord pour assurer le principe de l'impartialité fiscale à l'égard des diverses formes d'offres d'achat, et aussi pour éviter qu'une exemption entraîne des complications et favorise l'évitement fiscal, il est également raisonnable, dans bien des cas qu'on exempte les échanges d'actions effectués à l'intérieur d'une même société ou entre des sociétés liées. La participation de l'actionnaire peut n'avoir subi aucune modification essentielle dans sa nature, même si sa forme a changé. En l'occurrence, il est possible d'établir une exemption limitée de manière à dissiper en grande partie l'incertitude et à gêner l'utilisation de l'exemption comme procédé de report des impôts. Nous proposons de ne pas tenir pour une disposition un échange d'actions si, immédiatement après l'échange, le contribuable possède comme auparavant, la même participation proportionnelle aux votes, à la répartition du revenu et au partage des biens en cas de liquidation. Cette règle devrait s'appliquer au fractionnement ou au regroupement des actions d'une

société, à la subdivision d'une catégorie particulière d'actions en deux ou plusieurs catégories, à la modification de certains droits inhérents à la détention d'actions et aux refontes de capital de même nature. Le prix coûtant des titres échangés devrait s'appliquer aux nouveaux titres reçus. Nous ne proposons aucune autre exemption dans le cas d'un échange de titres, mais nous n'excluons pas la possibilité d'établir d'autres exemptions qui ne se prêteraient pas à l'évitement de l'impôt.

On ne devrait pas considérer la disposition d'un bien en vue de garantir une obligation comme une disposition au point de vue fiscal. La même règle devrait s'appliquer au second transfert de l'actif lors de l'acquittement de l'obligation. Quoiqu'un contribuable puisse de cette manière obtenir de l'argent pour une valeur supérieure au prix coûtant des biens sans être assujetti à l'impôt, nous croyons qu'il serait excessivement difficile de faire respecter toute mesure prévoyant qu'un prêt sur garantie soit présumé être une disposition au point de vue de l'impôt.

Le United States Internal Revenue Code renferme diverses dispositions autorisant un report du paiement de l'impôt pour certaines catégories d'échanges d'actions et certaines réorganisations de sociétés à capital-actions. Dans l'ensemble, ces dispositions sont complexes et ont donné naissance à des problèmes d'évitement fiscal. En outre, certaines des réorganisations permises aux États-Unis ne seraient pas praticables au Canada, en raison des différences qui séparent les lois qui régissent les sociétés par actions dans les deux pays. Nous nous sommes aussi arrêtés au fait que les dispositions fiscales prévues dans ce domaine au Royaume-Uni, y compris celles qui concernent les offres d'achat, sont plus libérales que celles que nous avons proposées. De même, ces dispositions sont plutôt complexes et on ne sait pas encore au juste comment elles s'appliqueront dans la pratique.

Dans notre façon d'aborder cette question, nous nous sommes référés à notre recommandation visant à intégrer l'impôt des sociétés à celui des particuliers, méthode que n'ont adoptée ni les États-Unis, ni le Royaume-Uni.



Nous croyons que, sous le régime d'intégration que nous proposons, les gains de capital sur les actions résultant d'une accumulation de bénéfices de la société ne poseraient pas le problème qu'ils susciteraient en l'absence de mesures d'intégration. Nous pensons également qu'un réinvestissement franc d'impôt, provoquerait, dans la plupart des cas plus d'injustices qu'il n'en corrigerait. Bien que la liquidité puisse faire défaut si l'on adopte notre recommandation, parce que l'actionnaire pourrait manquer du comptant requis au paiement de l'impôt, nous n'estimons pas cette difficulté assez sérieuse pour motiver l'adoption de mesures complexes susceptibles d'engendrer de l'incertitude et de conduire à l'évitement fiscal. Il faut également noter que les réorganisations ont souvent lieu au moment où une société éprouve des embarras, soit à un moment où un gain semble improbable. D'ordinaire, ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de la fusion de deux sociétés ou de la prise du contrôle d'une société; dans ces circonstances, il survient habituellement dans la structure ou le contrôle de cette société un changement important, et le gain qui peut alors se produire est surtout attribuable à ce changement. Dans de telles circonstances, il semble raisonnable d'imposer le gain au moment où il se produit.

Nous reconnaissons que notre liste des dispositions de biens exemptés d'impôt est réduite et qu'on devrait l'allonger. A notre avis, on ne devrait le faire qu'après une étude soigneuse des problèmes soulevés par la complexité de l'administration, par l'incertitude et par les possibilités d'évitement fiscal auxquelles pourraient donner lieu ces exemptions.

Présomption de disposition lors d'un changement de résidence. En plus des cas de dispositions volontaires ou involontaires que nous avons déjà mentionnés, nous recommandons de tenir pour convenu qu'il y a disposition, lorsqu'un contribuable, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société par actions, cesse d'être résident canadien.

Les exigences d'équité déjà mentionnées au sujet d'une disposition survenue lors d'un décès, s'appliquent lorsqu'on présume qu'une disposition

a eu lieu si un contribuable abandonne son statut de résident canadien. A notre avis, on ne devrait pas permettre qu'un contribuable en devenant tout simplement résident d'un autre pays échappe à l'impôt qu'il doit payer sur les gains provenant de biens qui se sont produits alors qu'il résidait au Canada. Nous avons recommandé des mesures relatives à l'étalement du revenu ainsi qu'à l'échelonnement des paiements de l'impôt, et nous estimons que leur application suffirait à résoudre les principales difficultés attribuables au manque de liquidité et à l'encaissement éventuel d'un revenu sous la forme d'une somme unique.

La présomption d'une disposition lors d'un changement de résidence devrait également s'appliquer au cas du contribuable qui devient résident du Canada. Comme la disposition serait censée avoir eu lieu immédiatement avant le changement de résidence, ce contribuable devrait évaluer la totalité de ses biens à la valeur du marché au moment où il deviendrait résident et il ne serait assujéti à l'impôt que sur les gains subséquents.

Les dispositions qui sont censées avoir eu lieu lors d'un changement de résidence occasionnent des difficultés d'ordre administratif. Nous proposons qu'on demande en général aux particuliers quittant le Canada s'ils renoncent à leur statut de résident canadien, ou qu'on leur fasse signer une simple déclaration indiquant s'ils émigrent ou s'ils projettent une absence temporaire. Ceux qui émigrent seraient tenus de prouver qu'ils sont en règle avec le fisc; pour obtenir la preuve de sa libération, l'émigrant devrait produire une déclaration finale d'impôt incluant dans l'assiette les gains provenant de biens et porter à son crédit. Il serait essentiel d'établir des procédures permettant l'émission rapide d'une libération d'impôt pour émigration sur présentation d'une garantie valable et suffisante ou sur production d'un gage jugé satisfaisant par le fisc, en attendant la cotisation de la déclaration finale. De plus, si on pouvait s'arranger pour garantir le paiement des impôts à venir, on devrait permettre au contribuable de choisir de continuer à être taxé comme résident canadien; il remplirait

alors des déclarations d'impôt portant sur la totalité de ses revenus, d'où qu'ils proviennent, et, dans ce cas, on ne présumerait d'aucune disposition.

Nous savons très bien qu'à l'heure actuelle on demande aux seules personnes qui entrent au Canada de répondre à un questionnaire ou de remplir des formules: donc, il faudrait augmenter le personnel pour appliquer cette recommandation. Par contre, il ne serait pas nécessaire que les procédures soient complexes pour remplir leurs fonctions. En principe, l'usage du questionnaire et des formules ne serait requis que pour les personnes indiquant leur intention de renoncer à leur statut de résidents. Dans certains cas (comme dans celui des détenteurs de permis frontaliers), il ne serait même pas nécessaire de poser des questions. Au besoin, on pourrait demander aux transporteurs (sociétés de transport aérien, ferroviaire ou autre) de faire remplir à leurs passagers une simple formule qui serait ensuite remise au garde-frontière.

La mise en oeuvre de telles mesures dépendrait grandement de l'honnêteté des contribuables, qui, heureusement, au Canada, a permis le fonctionnement d'un système d'autocotisation. La plupart des contribuables refuseraient de signer une fausse déclaration, et, qui plus est, répugneraient à être qualifiés de fraudeurs du fisc qui ne pourraient revenir au pays par crainte de poursuite. Le fisc n'aurait aucune difficulté à identifier les personnes ayant produit une déclaration inexacte, car toute interruption de la production de déclarations annuelles l'amènerait à se demander pourquoi le contribuable n'a pas déclaré son revenu. Bien que l'équité du système d'imposition exige, que le fisc prenne les mesures voulues pour percevoir l'impôt au moment d'un changement de résidence, nous n'avons pas préconisé de procédure plus sévères, parce qu'il est important que l'on n'empêche ni ne restreigne l'activité commerciale normale et les déplacements ordinaires. Sans doute certains particuliers échapperaient-ils à l'impôt, mais si on adoptait notre recommandation, l'illégalité de cette situation deviendrait manifeste.

Admettant le maintien de la règle générale actuelle, selon laquelle les sociétés par actions constituées au Canada sont censées y être résidentes, nous avons à nous préoccuper seulement des sociétés formées à l'étranger qui sont devenues résidentes au Canada et qui par la suite cessent de l'être. Ces sociétés sont peut-être peu nombreuses, mais nous pensons qu'il serait juste de considérer, aux fins de l'impôt canadiens, qu'une disposition de biens a eu lieu lorsque ces sociétés ont cessé d'être résidentes au Canada. S'il devenait nécessaire de prendre des mesures assurant le respect de la loi, on pourrait les diriger contre les particuliers qui étaient administrateurs ou dirigeants au moment du changement de résidence.

Il est possible qu'un contribuable puisse, à la suite d'un changement de résidence, être assujéti à l'imposition d'une autre juridiction lors de la réalisation d'un gain acquis; il serait alors nécessaire d'accorder un dégrèvement complet pour l'impôt étranger prélevé sur ce gain, même si cela impliquait un remboursement à une date ultérieure, une fois l'impôt étranger acquitté.

Les pertes et les gains cumulatifs. Nous désirons étudier une dernière question touchant les dispositions de biens: devrait-il exister, pour les gains provenant de biens, au moins une forme modifiée d'imposition selon la méthode de comptabilité d'exercice? Nous avons maintes fois souligné dans ce Rapport qu'il y a revenu lorsque se produit une augmentation de puissance économique, et que la puissance économique s'accroît lorsqu'il y a augmentation de la valeur marchande des biens. Nous avons également fait ressortir l'injustice inhérente à un système qui se fonde sur la réalisation des gains: en effet, les contribuables qui conservent des placements dont la valeur s'est accrue se trouvent autorisés à placer de nouveau sans imposition, les gains qui s'accumulent, tandis que d'autres contribuables qui transforment leurs placements ne peuvent pas bénéficier de cet avantage. Néanmoins, en raison d'autres considérations, comme des difficultés d'ordre administratif, nous avons suggéré qu'on adopte, dans le calcul du revenu,

le méthode de la comptabilité de caisse plutôt que celle de la comptabilité d'exercice, quoique cette dernière soit exacte en théorie.

Par ailleurs, nous avons cité dans ce chapitre bien des cas où la méthode de comptabilité de caisse susciterait elle-même des injustices et des difficultés d'ordre administratif. Bien plus, nous avons souligné que le régime de l'assiette compréhensive de l'impôt exigeant que tous les revenus soient imposés aux pleins taux progressif, pourrait contribuer à réduire la mobilité des capitaux, si les gains provenant de biens étaient imposés seulement selon le principe de la réalisation. De son côté, la méthode de comptabilité d'exercice aiderait aussi à résoudre les difficultés reliées aux dispositions présumées, aux réorganisations de sociétés par actions et aux autres situations où l'accumulation de gains au cours d'un certain nombre d'années crée des difficultés, non seulement en raison du manque de liquidité, mais aussi parce que la perspective d'une lourde imposition augmenterait le risque de tentatives d'évitement fiscal. De plus, toute réduction des gains acquis et non imposés diminuerait la portée des règles arbitraires utilisées pour déterminer s'il y a vraiment eu disposition.

Si l'inclusion dans le revenu des gains acquis se limitait aux actifs susceptibles d'être évalués facilement et si cette méthode d'imposition ne s'appliquait pas annuellement, il ne devrait plus y avoir de graves difficultés d'ordre administratif. En particulier, puisque le nombre de titres détenus par la plupart des contribuables ne serait pas considérable, l'évaluation, à tous les cinq ans, des titres ayant cours sur le marché serait relativement simple. Cette méthode s'appliquerait à tout titre ayant cours sur le marché, si on l'avait, conservé en portefeuille pendant cinq ans. Cela impliquerait que l'inclusion dans le revenu des gains acquis ne serait praticable que dans un nombre limité de cas, mais produirait l'effet recherché en réduisant de façon appréciable l'accumulation à long terme de gains exempts d'impôt.

Nous avons étudié le problème de la faculté contributive à l'égard de l'impôt sur les gains et nous sommes arrivés à la conclusion que même si un contribuable était forcé de liquider une certaine partie de ses valeurs, cela n'entraînerait pas trop de difficultés; au contraire, cette mesure serait nécessaire pour assurer que tous les contribuables soient traités équitablement de manière à ce qu'ils ne puissent pas reporter le paiement de leurs impôts sur le revenu. Il est improbable que de nombreux placeurs de fonds puissent éprouver de la difficulté à payer ces impôts, particulièrement parce que nos mesures d'intégration augmenteraient les rentrées d'espèces pour la plupart des actionnaires. Cependant, le contribuable pourrait avoir à en souffrir si le marché des valeurs était restreint. Par conséquent, si l'on devait tenir compte du manque de liquidité, il faudrait le faire en accordant un délai pour le paiement des impôts dus sur les gains acquis dépassant un certain pourcentage du revenu total. On devrait exiger un intérêt sur ses impôts différés.

Après avoir acquis une certaine expérience et une fois que certaines méthodes d'évaluation seront devenues généralement acceptées, on pourrait sans doute étendre à d'autres formes de biens les mesures obligeant à inclure dans le revenu les gains acquis. En ce qui concerne les sociétés privées, l'emploi de méthodes d'évaluation analogues à celles antérieurement proposées pour les réévaluations facultatives, semblerait éliminer certaines difficultés indues. En réalité, une fois qu'une certaine expérience aura été acquise dans ce domaine, il devrait être possible de formuler un certain nombre de règles qui faciliteraient grandement le processus d'évaluation.

Néanmoins, en dépit de notre inquiétude soulevée par l'injustice, la complexité et les autres problèmes découlant de l'application du principe de la réalisation des gains, nous ne recommandons pas l'adoption immédiate de l'imposition selon le principe des gains acquis ou accumulés (comptabilité d'exercice).

## Calcul du gain ou de la perte

Chaque fois qu'il y aurait disposition au point de vue fiscal, il serait nécessaire de déterminer le montant du gain ou de la perte en résultant. La plupart du temps, le calcul serait relativement simple, car il suffirait de déduire le prix coûtant des biens cédés, du produit net obtenu lors de leur disposition. Le produit net serait égal au solde obtenu après avoir déduit, du montant brut reçu, toutes les dépenses encourues lors de la disposition. Dans le cas de dons faits autrement qu'en argent, ou de dispositions présumées, lors d'un changement de résidence ou lors d'un décès, on évaluerait le produit selon la juste valeur marchande des biens. Le prix coûtant inclurait le coût de toutes les acquisitions et des améliorations, et tiendrait compte de certaines régularisations dont nous avons déjà parlé.

La réception de dividendes en actions ou d'autres formes de distributions ou de répartitions non monétaires, sur des actions, telles que décrites au chapitre 19, augmenteraient le prix coûtant. De même, l'attribution ou la répartition effectuée par un intermédiaire, aux fins d'imposition, de parts d'intérêt dans un bien, telles qu'une part dans une fiducie ou une participation dans un régime de retraite non enregistré, augmenterait le prix coûtant des parts d'intérêt dans le bien. Si les détenteurs des titres d'une société recevaient des droits leur permettant d'acquérir des titres supplémentaires, le prix coûtant de leurs premiers titres s'accroîtrait des montants versés pour exercer ces droits. En outre, nous avons proposé de permettre à un contribuable d'ajouter au prix coûtant de ses biens à l'exception des biens de nature personnelle, certaines dépenses occasionnées par la possession de biens.

La disposition partielle d'un bien entraînerait une réduction du prix coûtant. Pour déterminer le prix coûtant dans le cas d'une disposition partielle du bien possédé, il serait raisonnable d'utiliser ou bien la méthode de l'épuisement successif, formule du premier entré, premier sorti, (FIFO), ou bien une méthode basée sur le prix coûtant moyen, pour les éléments

identifiables et interchangeable du bien transporté. Dans les cas où l'on a disposé d'une partie seulement d'un bien, on pourrait accepter une répartition raisonnable du coût.

#### Administration

On n'augmenterait pas indûment les difficultés administratives du système fiscal en tenant compte, à des fins d'imposition, des gains et des pertes provenant de biens; en fait, pour les raisons que nous avons déjà données, il y a lieu de croire qu'à long terme l'administration en serait au contraire allégée. Cependant, comme la mise en vigueur de la loi dépend avant tout de son observance par le contribuable, il faudrait exiger une déclaration annuelle des titres détenus et des bien-fonds possédés par le contribuable. Les États-Unis et le Royaume-Uni n'exigent pas cette déclaration, mais elle aiderait énormément le fisc à effectuer les travaux de vérification et faciliterait au contribuable la tenue à jour de la comptabilité du prix coûtant de ses placements. Nous avons examiné les renseignements fournis par le ministère du Revenu national et nous avons conclu que la liste des biens à déclarer ne serait pas longue, sauf pour un petit nombre de contribuables dont la proportion serait très inférieure à 1 p. 100 de tous les contribuables.

Dans la formule de déclaration d'impôt, on devrait ménager un blanc où le contribuable indiquerait qu'il n'a possédé à aucun moment au cours de l'année, directement ou indirectement, un droit bénéficiaire sur des valeurs mobilières ou des immeubles. A défaut de remplir cette déclaration, le contribuable serait tenu de fournir une liste dans laquelle il indiquerait ce qui suit: les biens qu'il possédait au début de l'année et leur prix coûtant; les acquisitions, les dispositions, ainsi que tous les autres changements affectant le prix coûtant et survenus au cours de l'année; le prix coûtant des biens qu'il possédait à la fin de l'année. De plus, la perte subie ou le gain réalisé lors d'une disposition ainsi que les autres revenus provenant de biens devraient figurer sur la liste et les totaliser



pour en arriver aux chiffres nécessaires au calcul du revenu au terme de la formule, le contribuable aurait à déclarer s'il a vendu au cours de l'année toute autre forme de biens à un prix supérieur au coût et s'il a disposé au cours de l'année de certaines catégories de biens à un prix inférieur à leur coût. Si le contribuable répond affirmativement à ces questions, il devrait alors fournir des détails permettant d'établir s'il y a eu gain ou perte.

#### Mesures transitoires

L'inclusion dans l'assiette fiscale des gains et des pertes provenant de biens susciterait certaines difficultés importantes, au début, mais qui perdraient graduellement de leur importance. Nous croyons que les mesures transitoires que nous proposons atténueraient, même dès le début, ces difficultés.

Nous n'avons évidemment pas l'intention de suggérer que l'imposition des gains provenant de biens soit rétroactive. Dans les cas où des gains provenant d'une disposition de biens détenus à la date de mise en vigueur de la loi ne seraient pas imposables en vertu de la loi actuelle, on continuerait d'exempter les gains accumulés jusqu'à cette date. Les gains réalisés finalement lors de la disposition de ces biens ne seraient imposables que dans la mesure où le produit de la disposition excéderait la juste valeur du marché à la date de mise en vigueur de la loi, compte tenu des régularisations subséquentes apportées au prix coûtant.

Les biens faisant partie du stock de marchandises d'une entreprise sont, en vertu de la loi actuelle, assujettis à l'impôt lors de leur disposition. Par conséquent, il ne serait pas nécessaire de réévaluer ces biens à la date de la mise en vigueur de la nouvelle législation. De même, il ne serait pas nécessaire de réévaluer des biens détenus pour qu'on en dispose ensuite dans le cours normal des affaires d'une exploitation ou d'une entreprise hasardeuse. Comme la loi actuelle tient compte, dans le calcul du revenu, d'un gain réalisé ou d'une perte subie lors de la disposition de

tels biens, la valeur de ces biens, à la date de mise en vigueur de la loi, n'aurait pas d'importance. Le principal genre de bien qui entre dans cette catégorie c'est probablement le bien-fonds, parce que, selon la loi actuelle et la pratique suivie par le ministère du Revenu national, les valeurs mobilières sont normalement considérées comme des placements, à moins qu'un courtier en valeurs mobilières ne les détiennent. Pour les cas où l'on hésiterait à déterminer si la disposition d'un actif entraîne un gain imposable en vertu de la loi actuelle, nous recommandons que le fisc consente à émettre des directives sur ce point afin d'aider le contribuable à décider si, oui ou non il faudrait procéder à une évaluation. Afin de simplifier les difficultés transitoires, nous recommandons aussi que le fisc adopte une attitude libérale dans ses directives. Si les décisions du fisc sur cette question semblaient défavoriser le contribuable, celui-ci aurait évidemment le droit d'obtenir une évaluation des biens concernés à la date de mise en vigueur de la législation, et de demander à une cour de justice, au moment de la disposition de ses biens, de déterminer sa situation d'après la loi actuelle.

Comme les allocations du coût en capital sont sujettes à récupération d'après la loi actuelle, les allocations de cette nature déduites avant la date de mise en vigueur de la loi devraient continuer à être sujettes à récupération. Toutefois, si, à la date de mise en vigueur, les biens sujets à dépréciation avaient une valeur supérieure à leur coût initial en capital, cet excédent ne serait pas imposable dans le cas d'une disposition subséquente. Advenant la vente de ces biens après la date de mise en vigueur, le coût en capital non déprécié des biens de cette catégorie serait régularisé comme cela se fait en vertu de la loi actuelle, et si la loi actuelle entraînait une récupération d'amortissement, le montant qui en résulterait serait alors imposable. De plus, si le prix de vente excédait le coût en capital, cet excédent ne serait imposable que dans la mesure où le prix de vente dépasserait la valeur des biens à la date de mise en vigueur de la loi, ou dépasserait le coût en capital des biens, selon le plus élevé des deux. Ce traitement devrait entraîner des calculs compliqués seulement dans

quelques cas, car les biens sujets à amortissement n'auraient ordinairement pas une valeur supérieure à leur coût en capital. L'évaluation de ces biens à la date de mise en vigueur de la loi ne serait nécessaire que dans les cas où la valeur, selon toute vraisemblance, excéderait le coût en capital et dans les cas où le contribuable n'aurait pas adopté la méthode facultative décrite plus bas.

La majorité des biens possédés par la plupart des contribuables consistent en propriétés résidentielles. Cependant, l'exemption de \$25,000 que nous recommandons à l'égard des gains provenant de ces biens signifierait que peu de propriétaires de maisons auraient à s'inquiéter d'un impôt éventuel sur ce genre de biens. De toute façon, le choix possible d'une évaluation détaillée, telle que décrite plus loin, devrait être acceptable pour la plupart des propriétaires de maisons incertains de profiter de l'exemption de \$25,000. Les titres qui ont cours sur le marché sont détenus par un assez grand nombre de personnes; mais, parce qu'ils se vendent facilement, la détermination de leur valeur à la date de mise en vigueur de la loi ne poserait donc pas de problèmes. L'évaluation des immeubles qui ne servent pas à l'habitation soulèverait des difficultés, bien qu'il ne soit pas facile d'obtenir des estimations dans la plupart des cas. Le domaine où il y aurait le plus d'incertitude dans l'évaluation serait celui des entreprises non constituées en sociétés par actions et celui des sociétés privées. L'évaluation de ces genres de biens ne se fait d'ordinaire qu'au moment de la vente ou lorsque le fisc l'exige à la suite d'un don ou de l'ouverture d'une succession. Cependant, nous proposons ci-après une autre méthode qui devrait avoir, pour la plupart des contribuables, plus d'attrait qu'une évaluation détaillée.

Afin d'atténuer les difficultés que pourrait causer l'établissement de la juste valeur du marché à la date de mise en vigueur de la loi, nous suggérons que le contribuable puisse, sauf en ce qui concerne les titres ayant cours sur le marché, soit obtenir l'approbation ministérielle d'une

évaluation détaillée de certains de ses biens à la date de mise en vigueur de la loi d'une manière analogue à celle utilisée aux fins de l'impôt sur les successions, soit calculer, au moment de la disposition définitive des biens, une valeur arbitraire fondée sur la méthode suivante: celle-ci consisterait à calculer la différence entre le produit net de la disposition et le prix coûtant des biens, c'est-à-dire leur prix coûtant initial, sans égard au moment de leur acquisition, plus les additions et moins les dispositions, et à répartir cette différence sur la période où les biens auraient été détenus ou seraient censés avoir été détenus. On devrait alors présumer que la période où les biens ont été détenus avant la date de mise en vigueur de la loi serait égale à la plus courte des deux périodes suivantes: soit le temps réellement écoulé, soit, par exemple, dix ans. L'imposition d'une limite arbitraire à cette partie du calcul devrait éliminer la plupart des difficultés soulevées par la détermination exacte du moment de l'acquisition des biens. Cette limite atténuerait également l'effet défavorable que cette mesure aurait autrement sur l'équité et la mobilité, à cause de l'exemption possible d'impôt accordée pour les gains acquis, après la date de mise en vigueur de la loi, sur les biens qui ont été détenus durant une longue période. Dans les cas où il y aurait des gains nets, la portion des gains attribuable à la période suivant la date de mise en vigueur de la loi, serait réduite d'un pourcentage arbitraire, disons 25 p. 100, alors que, dans les cas où il y aurait des pertes nettes, la partie attribuable à cette période ne serait pas régularisée. Ces soldes figureraient alors dans le calcul du revenu établi aux fins d'impôt.

Nous nous attendons à ce que cette méthode simple et flexible freine les évaluations détaillées. On devrait encourager l'emploi de cette méthode en limitant à deux ans la période au cours de laquelle le contribuable pourrait choisir de faire une évaluation détaillée, et en stipulant que, s'il demandait l'autorisation de faire une évaluation détaillée, il perdrait le droit d'opter pour la méthode arbitraire. Si le contribuable et le fisc étaient incapables de s'entendre sur une évaluation détaillée, l'un et l'autre

devraient avoir le droit de soumettre cette question à un tribunal. On devrait également prévoir que les directives régissant une évaluation détaillée s'appliqueraient à toute évaluation ultérieure du même bien. Ainsi, le contribuable qui aurait obtenu une évaluation détaillée trop élevée à la date de transition serait prévenu de l'utilisation ultérieure, par le fisc, de la même base d'évaluation, advenant un don ou un legs.

En ce qui touche les titres négociés sur le marché, on pourrait permettre à un contribuable, dans le cas d'un gain, d'utiliser comme prix coûtant le plus élevé des deux montants suivants: le coût initial ou la valeur actuelle. Si on appliquait cette méthode, on devrait l'utiliser seulement dans le cas d'une disposition de biens survenue en deçà d'une période limitée de trois à cinq ans. Quant aux pertes, on les estimerait à leurs valeurs actuelles. Cette mesure aurait pour effet d'exempter de l'impôt les gains qui sont en réalité des recouvrements de pertes survenues avant la date de mise en vigueur de la loi.

On traite, au chapitre 19, des régularisations du prix coûtant du capital-actions, nécessitées par des distributions de bénéfices non répartis à la date de mise en vigueur de la loi. Le prix coûtant des entreprises personnelles ou collectives, qui étaient administrées selon la méthode de comptabilité de caisse à la date de la mise en vigueur de la loi, devrait être réduit, par rapport à la valeur marchande des entreprises, du montant de toute régularisation résultant du passage d'un système de comptabilité de caisse à un système de comptabilité d'exercice. Comme l'évaluation des actions des sociétés tiendrait compte de la valeur marchande des actifs de ces sociétés, y compris l'achalandage, on devrait régulariser l'évaluation de ces actifs en fonction de la valeur marchande des actions afin qu'un calcul juste soit fait des gains réalisés ou des pertes subies plus tard, lors de toute disposition de ces actifs.

Le fisc aurait à prévoir une augmentation considérable mais temporaire, de son personnel. Si on engageait un certain nombre d'assesseurs spécialistes

de l'évaluation des biens des sociétés et des immeubles, afin d'assister le nouveau tribunal fiscal dont nous proposons l'institution, les contestations devraient se régler assez rapidement et avec équité.

#### LE REVENU DÉCOULANT DE LA POSSESSION D'UN BIEN

##### Intérêts

L'inclusion dans le revenu des intérêts reçus ne suscite pas de problèmes importants. Cependant, quelques difficultés sans gravité peuvent surgir lorsqu'il s'agit de déterminer le moment de l'encaissement des intérêts.

En général, l'interprétation de la règle touchant l'encaissement implicite, précise qu'une somme doit être incluse dans le revenu lorsqu'elle est mise inconditionnellement à la disposition d'une personne, de sorte qu'elle aurait pu être reçue en argent ou sous une forme équivalente. Cependant, la pratique actuelle admet une exception à cette règle dans le cas des coupons échus d'obligations, qui ne sont pas en général inclus dans le revenu tant qu'ils ne sont pas encaissés. Au Royaume-Uni, on suit les mêmes règles, alors qu'aux États-Unis les tribunaux ont appliqué le principe de l'encaissement implicite pour inclure dans le revenu les coupons échus non encaissés. Nous recommandons que ces coupons même s'ils ne sont pas encaissés, soient traités, comme revenu dès leur échéance, les mauvaises créances pouvant toutefois être déduites.

Un problème semblable se pose dans le cas des intérêts accumulés par l'emprunteur mais qui ne sont payables au placeur de fonds qu'à une date ultérieure. Par exemple, il pourrait s'agir d'un certificat de placement qui assure la conservation et le réinvestissement des intérêts annuels jusqu'à une date postérieure. Dans la pratique actuelle, un impôt devient exigible seulement lorsque le placeur de fonds encaisse les intérêts. Nous ne tenons pas à accorder trop d'importance à la forme de la transaction quand, en réalité grâce au réinvestissement le placeur de fonds jouit des

intérêts, dès qu'on les lui a crédités. A notre avis, on devrait considérer les montants crédités directement ou indirectement au compte du contribuable ou détenus en son nom comme des revenus qu'il a réalisés, qu'il ait ou non le privilège de les encaisser. C'est pourquoi nous recommandons que tous les contribuables soient tenus de déclarer les intérêts qui leur reviennent aussitôt qu'on leur en accorde le crédit direct ou indirect. Pour des raisons d'ordre administratif, on ne devrait pas exiger l'inclusion dans le revenu de chaque contribuable de montants inférieurs à \$10, au surplus, le contribuable n'exerçant pas le métier de bailleur de fonds devrait avoir le choix de ne pas inclure dans son assiette fiscale les intérêts incidents normalement reçus en espèces au cours de l'année d'imposition suivante, parce que le report serait insignifiant et parce qu'il serait plus simple d'appliquer à cette forme de revenu la méthode de la comptabilité de caisse. Les intérêts non recouvrables inclus dans le revenu seraient déductibles à titre de mauvaises créances. Par ailleurs, devant la perspective d'un encaissement douteux des intérêts, le contribuable devrait avoir droit à une provision.

Dans les cas d'un montant réunissant le principal et les intérêts, par exemple pour les paiements effectués en vertu d'une hypothèque, le bénéficiaire devrait être tenu de procéder à une répartition raisonnable. Advenant son défaut d'agir ainsi, le fisc devrait avoir le droit d'effectuer cette répartition en vertu d'une disposition semblable à celle que contient l'article 7(1) de la Loi actuelle.

Nous recommandons de modifier les exigences relatives à la déclaration fiscale du payeur d'intérêts de manière à y inclure les intérêts crédités directement ou indirectement au profit du placeur de fonds aussi bien que les intérêts payés. Si un payeur d'intérêts déductibles était incapable, ou refusait, de créditer des intérêts au dernier bénéficiaire, le gouvernement devrait prélever à la source un impôt de 50 p. 100 et le retenir jusqu'à ce que les intérêts soient payés ou crédités au bénéficiaire.

Une difficulté soulevée par l'imposition des intérêts vient de ce que les contribuables ne déclarent pas toujours les intérêts payés, bien qu'ils y soient tenus. Il est difficile de faire respecter cette exigence, parce que très souvent les contribuables qui paient des intérêts le font pour leur compte personnel et n'ont pas le droit de les déduire de leur revenu. Le bénéficiaire des intérêts sait donc qu'il est en réalité impossible au ministère du Revenu national de détecter ces intérêts et il néglige parfois de les déclarer.

Il y aurait lieu de modifier la déclaration fiscale des particuliers de façon à obtenir du contribuable qu'il rapporte aussi bien le montant de tous les intérêts, ou du capital et des intérêts, payé au cours de l'année, ainsi que le nom du bénéficiaire. Cette mesure servirait de méthode de recoupement et aurait pour effet de restreindre considérablement les évasions fiscales provenant de certaines omissions.

Nous avons étudié la question de l'impôt retenu à la source sur les paiements d'intérêts. Dans les cas où ce sont des particuliers qui paient des intérêts, nous pensons qu'une retenue d'impôt serait sans effet. Une loi de ce genre serait entièrement inopérante et nous ne pouvons la recommander.

D'autre part, il semble raisonnable de demander aux institutions financières de retenir à la source et de remettre au gouvernement l'impôt sur les intérêts payés et courus. En effet, il leur est facile de tenir les livres nécessaires et d'utiliser les méthodes comptables appropriées. De même, les divers gouvernements et les sociétés par actions qui empruntent devraient retenir l'impôt à la source lorsqu'ils paient des intérêts sur leurs obligations. En l'occurrence, nous recommandons que toutes les sociétés par actions, les gouvernements et les organismes gouvernementaux soient obligés de retenir un impôt à la source de 15 p. 100 sur tous les intérêts payés ou crédités. Cette règle devrait également s'appliquer aux obligations au porteur, et cela sans causer de difficultés, car le coupon serait honoré à sa valeur nominale, déduction faite du montant de l'impôt.



Dans les cas d'intérêts payés à une entité exonérée d'impôt, il serait fort peu pratique de retenir un impôt à la source. Par conséquent, nous recommandons qu'une entité ainsi libérée d'impôt, par contraste avec une personne non taxable en raison de son faible revenu, puisse demander au fisc un certificat d'exemption qui, une fois remis au payeur, relèverait ce dernier de l'obligation de retenir l'impôt. Cette disposition pourrait s'appliquer à toutes les entités exemptées d'impôt, résidentes ou non résidentes.

La pleine imposition de tous les gains et de toutes les pertes provenant de valeurs mobilières résoudrait les difficultés qui surgissent lorsqu'il faut déterminer si les escomptes ou les primes sont imposables. L'amortissement devrait se faire selon la pratique établie.

#### Dividendes

Nous étudions l'imposition des dividendes au chapitre 19, où nous y traitons de l'emploi répandu des formules de déclaration et du problème de la retenue à la source.

#### Redevances

La législation actuelle n'est pas conséquente, car les montants reçus par suite de "l'usage de biens ou de la production en découlant" sont, en vertu de l'article 6(1j) de la Loi, inclus dans le revenu, alors que la vente pure et simple d'un droit de propriété peut rapporter un gain exempt d'impôt. Cette anomalie disparaîtrait grâce à notre concept compréhensif du revenu. Le problème des revenus "groupés" qui pourrait survenir autrement se trouverait résolu par les dispositions relatives à l'étalement du revenu, que nous expliquons en détail ailleurs dans ce Rapport. Si l'on est d'avis qu'il faille accorder une attention spéciale au produit de la vente d'un brevet ou d'un droit d'auteur, ce produit pourrait faire l'objet d'une mesure particulière régissant l'étalement. Cependant, nous ne croyons pas que ce soit nécessaire.

## Revenus provenant de loyers

Les loyers devraient entrer dans le revenu et le locateur bénéficiaire devrait être tenu, comme il l'est aujourd'hui, de payer l'impôt sur ces montants. On devrait considérer les primes payées lors de la signature ou de la résiliation d'un bail comme un revenu pour le locateur bénéficiaire et, sauf s'il s'agissait d'une dépense personnelle, accorder au locataire payeur une déduction correspondante sur son assiette d'imposition. Cependant, il existe des cas où il serait difficile de répondre à cette question: est-ce que le montant constitue bien un loyer, c'est-à-dire est-il essentiellement un paiement versé contre l'usage d'un bien pendant un période déterminée, ou s'il constitue plutôt un acompte versé pour acquitter une partie du prix d'achat? Lorsqu'il s'agit d'un bail avec promesse de vente, le locataire a en général le droit de louer un bien et ensuite de l'acheter à un prix déterminé. On peut soutenir alors que les paiements de "loyer" constituent en réalité des acomptes versés sur le prix d'achat. Nous traitons de la location avec promesse de vente au chapitre 22.

Il y aurait lieu de modifier la déclaration d'impôt des particuliers de façon à exiger du contribuable qu'il déclare aussi bien les loyers payés au cours de l'année que le nom du bénéficiaire. Cette mesure servirait de méthode de recouplement et réduirait considérablement les évasions fiscales provenant de certaines omissions.

Déductions à même les revenus  
provenant de biens

Nous faisons la recommandation générale que toutes les dépenses raisonnables, encourues pour gagner un revenu, soient déductibles lors du calcul de ce revenu. Nous sommes arrivés à la conclusion que les déductions de nature arbitraire, comme les allocations d'épuisement calculées en pourcentage, devraient être remplacées par l'amortissement des dépenses réelles ou, au moins, devraient se limiter à des montants qui constituent une approximation raisonnable des dépenses réelles. Nous recommandons aussi qu'on

étudie certains stimulants spéciaux afin de vérifier leur efficacité et de voir s'il ne vaudrait pas mieux d'adopter une forme directe de subventions. Ces observations d'ordre général devraient aussi s'appliquer aux dépenses encourues pour gagner un revenu provenant de biens.

Actuellement, les contribuables peuvent déduire la moitié des honoraires payés à un conseiller en placements et la totalité des intérêts payés sur des fonds empruntés en vue de produire ou de gagner un revenu imposable 14/. Cette dernière allocation a, de fait, permis la déduction d'intérêts, à même des revenus personnels provenant de dividendes, même si la possession du titre pouvait également avoir entraîné des gains exempts d'impôt. Étant donné que tous les revenus provenant de biens, y compris les gains, seraient imposables en vertu de nos propositions, les honoraires des conseillers en placements seraient entièrement déductibles. Les commissions et les taxes payées lors des transferts deviendraient également déductibles, parce qu'elles réduiraient le prix de vente brut ou parce qu'elles augmenteraient le prix coûtant.

L'obligation, aux fins de déduction, de payer les intérêts sur des fonds spécifiquement empruntés en vue de gagner un revenu, a conduit à certaines anomalies manifestes parce que des particuliers payant des intérêts sur des prêts hypothécaires et autres prêts de même nature et touchant des revenus provenant de biens, n'ont pas pu réclamer la déduction de ces intérêts à moins d'être en mesure de démontrer la relation immédiate existant entre l'emprunt d'argent et le revenu gagné. Nous ne recommandons pas que tous ces intérêts soient déductibles sans égard au but pour lequel s'est effectué l'emprunt des fonds parce que cela équivaldrait, dans de nombreux cas, à permettre la déduction d'une dépense de consommation personnelle. Cependant, la disposition générale que nous avons proposée, selon laquelle les dépenses raisonnablement rattachées au revenu gagné seraient déductibles, devrait résoudre la difficulté attribuable au fait que les intérêts constituent une dépense non déductible en certaines circonstances.

La loi actuelle permet aux actionnaires de certaines sociétés de déduire un montant à titre d'épuisement 15/. Selon nos propositions, ces sociétés seraient autorisées à amortir en entier leur investissement en capital; les dividendes payés sur le capital, si la loi le permettait, ne seraient pas imposables et toutes les pertes en capital révélées par le prix des actions seraient déductibles. Il ne semble pas subsister de justification raisonnable pour que l'on garde en vigueur la disposition de la loi actuelle, soit comme dépense déductible, soit comme compensation pour la perte de capital. En tant que stimulant, cette disposition constitue une forme de favoritisme inacceptable de l'industrie. Par conséquent, nous recommandons au chapitre 23 de supprimer l'allocation d'épuisement dont bénéficie l'actionnaire.

Surtaxe sur les revenus provenant  
de placements

La Loi actuelle frappe d'un impôt spécial de 4 p. 100 le total des revenus de placements du contribuable "provenant de sources situées hors du Canada" et en sus du plus élevé des deux montants suivants: \$2,400 ou l'ensemble des exemptions personnelles 16/. Jusqu'en 1961, cette surtaxe s'appliquait à tous les revenus de placements, mais apparemment, elle souleva des objections; on soutenait qu'elle constituait une charge injuste pour nombre de contribuables à la retraite. Au cours de cette année-là, on limita son application au revenu provenant de placements faits à l'étranger, en partie pour éliminer la crainte que les Canadiens pouvaient avoir de placer leurs fonds dans des titres canadiens. Nous prétendons qu'une telle façon de détourner les gens des placements dans les titres étrangers est plus primitive qu'efficace et que nos mesures d'intégration de l'impôt des particuliers et des sociétés par actions constituent un stimulant beaucoup plus puissant à cet égard. Aussi recommandons-nous l'abolition de cette surtaxe.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## L'IMPOSITION DES GAINS ET LA DÉDUCTION DES PERTES

1. On devrait porter en totalité au revenu du contribuable et imposer aux pleins taux progressifs, sous réserve des dispositions relatives à l'étalement du revenu recommandées au chapitre 13, tous les gains réalisés lors de la disposition de biens, sauf les exceptions mentionnées aux recommandations 8 à 14 ci-après. On devrait imposer la totalité des gains réalisés par les personnes qui résident au Canada, quel que soit l'endroit d'où ils proviennent, et ne taxer les non-résidents que sur leurs gains imputables aux établissements stables qu'ils possèdent au Canada.
2. Toutes les pertes consécutives à la disposition de biens, autres que celles imputables à la disposition de biens de consommation personnelle, on devrait les déduire en totalité de tout autre revenu et les admettre aux mêmes dispositions de report que les pertes commerciales. Les pertes qui découlent de biens d'ordre personnel, sauf celles qui sont consécutives à la disposition d'une propriété résidentielle, devraient être admises en déduction des gains réalisés sur la même catégorie de biens l'année même de la disposition, les deux années précédentes, ou les années suivantes.
3. On déterminerait le gain imposable ou la perte en déduisant du produit d'une disposition d'un bien le prix coûtant de ce bien. Dans le cas d'une transaction à distance effectuée de bonne foi, il faudrait tenir compte du produit de la disposition. Dans la majorité des autres dispositions, le produit serait censé équivaloir à la juste valeur marchande des biens cédés.
4. On ne devrait pas permettre de déduire des autres revenus les pertes qui proviennent de la possession d'un bien; mais le contribuable pourrait, en les reportant deux ans en arrière et ensuite indéfiniment dans l'avenir,

les déduire des revenus d'exploitation de ce même bien. Le contribuable pourrait à son gré s'abstenir de déduire certains frais obligatoires, notamment l'intérêt et les impôts municipaux; il les capitaliserait et les ajouterait au prix coûtant de ses biens. Ces frais entreraient ainsi dans le calcul du gain réalisé ou de la perte subie lors de la disposition des biens.

5. On devrait permettre au contribuable de hausser ou de diminuer la valeur de certains biens pour l'adapter à la valeur du marché, ou peut-être à un montant intermédiaire entre le coût et la valeur du marché. Cela serait considéré comme une disposition de biens: le gain serait imposé et la perte, déduite. Cette valeur deviendrait alors le coût de base du bien réévalué. Lorsque le contribuable aurait réévalué un bien à la baisse et que la valeur marchande serait rétablie par la suite, il devrait porter le bien à sa valeur marchande, mais non à un montant supérieur à son prix coûtant initial. Les biens que pourrait régir cette norme comprendraient les titres boursiers, les actions d'une société privée lorsque celle-ci y consentirait, les droits dans une fiducie et peut-être d'autres biens non utilisés dans une entreprise.

#### LES DISPOSITIONS

6. On devrait considérer comme disposition: les ventes, les échanges, les transferts, les dons, les legs et les pertes consécutives au vol, à des dommages ou à une expropriation, à l'exception de certaines transactions spécifiquement mentionnées ci-après. Dans le cas d'une transaction traitée à distance et effectuée de bonne foi, on devrait tenir compte de son produit dans le revenu; dans le cas d'autres dispositions, on serait censé recevoir la juste valeur marchande en retour de ces biens. Lorsqu'un contribuable cesserait de résider au Canada, il serait censé avoir disposé de ses biens à leur juste valeur marchande, à moins qu'il ne choisisse d'être encore imposé comme Canadien sur tous ses revenus, quelle qu'en soit la provenance. En devenant résident, un non-résident

serait censé avoir acquis ses biens à leur juste valeur marchande à ce moment.

7. On présumerait une disposition de biens à leur juste valeur marchande au décès d'un contribuable, à moins que ces biens ne soient transmis à un membre de la même unité familiale. En règle générale, on présumerait qu'il n'y a pas disposition lors du transfert de biens entre membres d'une même unité familiale.

#### LES TRANSACTIONS EXCLUES

8. Les gains sur les dispositions de biens immobiliers affectés à la résidence du contribuable de même que ceux qui servent à la culture devraient être exclus du revenu jusqu'à concurrence d'une exemption à vie de \$25,000. Le calcul du coût de ces biens devrait comprendre le coût initial, augmenté du coût des améliorations apportées ou, au gré du contribuable, de 1 p. 100 du coût des bâtisses pour chacune des années où il en a été le propriétaire.
9. Dans le cas d'une disposition involontaire à la suite d'une perte, d'une destruction ou d'une expropriation de biens, on ne devrait présumer d'aucune disposition dans la mesure où le contribuable réinvestirait dans des biens analogues, au cours d'une période qui serait déterminée, les sommes reçues en compensation.
10. On devrait appliquer des règles spéciales lorsque des particuliers cèdent à une société des biens autres que des titres, en échange d'actions ordinaires, pourvu qu'il s'agisse d'une société nouvellement constituée ou d'une société existante dont les actions étaient détenues par les cédants dans la même proportion que les biens cédés. Chaque bien, ou catégorie de biens, devrait, en règle générale, être censé avoir été cédé à une valeur égale à ce qu'il a coûté aux cédants, à moins que les parties n'aient choisi de le transférer à sa juste valeur marchande. Toutefois, si les actions ordinaires que reçoit le cédant

avaient déjà cours ou venaient à avoir cours sur le marché et représentaient moins de 25 p. 100 de toutes les actions ordinaires de la société, le cédant serait censé avoir liquidé ce bien à sa juste valeur marchande.

11. En cas d'échanges de biens entre une société et sa filiale, ou sa sous-filiale, propriété exclusive de la société mère, ou entre des sociétés appartenant exclusivement au même actionnaire (ou aux mêmes actionnaires dans les mêmes proportions), la disposition de chaque bien ou catégorie de biens devrait s'effectuer à la valeur qui correspond au prix qu'a coûté le bien au cédant, ou à sa juste valeur marchande, ou encore à tout montant intermédiaire dont peuvent convenir les parties.
12. Lors d'une fusion, les actionnaires des sociétés fusionnées, mais non pas les sociétés elles-mêmes, seraient censés avoir transigé leurs biens selon la juste valeur du marché. On devrait appliquer les mêmes normes lors du transfert de tous les biens d'une société à une autre en échange de titres du cessionnaire, transfert suivi de la liquidation immédiate de la société cédant ainsi ses biens. Le prix coûtant des biens transférés de même que le traitement fiscal qu'on leur accorderait seraient portés aux livres de la société continuant les affaires.
13. Le fractionnement, le regroupement, la conversion, ou l'échange d'actions de la même société (ou peut-être d'une société affiliée) ne devraient pas être considérés comme une disposition si, après la transaction, chaque actionnaire possédait comme auparavant la même participation proportionnelle aux votes, à la répartition du revenu et au partage des biens en cas de liquidation.
14. On ne devrait pas considérer la cession d'un bien en garantie d'une obligation et la retransmission à son échéance comme des dispositions de biens.



## DISPOSITIONS TRANSITOIRES

15. On ne devrait imposer que les gains accumulés après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fiscale et déterminer de façon plutôt large la valeur des biens détenus par le contribuable à ce moment. La valeur ainsi déterminée s'assimilerait au prix coûtant pour le contribuable. On n'imposerait les gains finalement réalisés que dans la mesure où le produit de leur disposition dépasserait la valeur ainsi déterminée. Cette norme ne s'appliquerait pas aux stocks ou aux biens acquis à des fins de revente dans le cadre d'une initiative commerciale. L'amortissement consenti antérieurement à la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fiscale continuerait d'être sujet à récupération.
16. On devrait évaluer les titres de bourse à leur cote au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fiscale. Toutefois, si leur coût initial dépassait cette valeur, et qu'ils étaient cédés en deçà d'une période allant de trois à cinq ans, il faudrait considérer le coût initial dans le calcul d'un gain imposable, mais non d'une perte.
17. Le contribuable pourrait à son gré, dans les deux années qui suivraient la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fiscale, faire une évaluation de tous ses biens à l'exception des titres de bourse; il conviendrait alors de leur valeur avec le fisc ou la ferait déterminer par les tribunaux. S'il ne faisait pas cette évaluation de ses biens, le contribuable pourrait répartir le gain total sur la période de possession réelle ou présumée d'un bien. Il ne considérerait alors, dans le calcul de son revenu, que la proportion du gain ou de la perte attribuable à la période qui suivrait l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. A cette fin, la période de possession antérieure à la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation serait la plus courte des deux périodes suivantes: la période réelle de possession ou, mettons 10 ans. La proportion imposable du gain serait réduite de 25 p. 100, mais aucune régularisation ne s'appliquerait aux pertes.

## LE REVENU DÉCOULANT DE LA POSSESSION D'UN BIEN

18. Les intérêts devraient, en règle générale, s'ajouter au revenu au moment où ils auraient été portés directement ou indirectement au compte du contribuable, même sans être encore exigibles à ce moment. Si le contribuable n'exploitait pas une entreprise de prêts, et que, dans ces circonstances incidentes, les intérêts n'étaient pas sujets à encaissement avant l'année suivante, il pourrait, à son gré, les inclure dans son revenu seulement au moment de leur réception.
19. Les débiteurs devraient déclarer au fisc les montants d'intérêts de \$10 et plus, payés ou crédités à leurs créanciers, selon la méthode utilisée.
20. Les institutions financières, les gouvernements et les emprunteurs constitués en sociétés à capital-actions devraient être tenus de retenir l'impôt au taux de 15 p. 100 sur les intérêts versés ou portés au compte d'un créancier, à moins que celui-ci ne soit un organisme non imposable muni d'un certificat d'exonération.
21. Les locataires devraient être tenus de déclarer au fisc les sommes versées en guise de loyer.
22. Le contribuable pourrait réclamer tous les frais encourus pour gagner son revenu, y compris les honoraires des conseillers en placements, les commissions, les droits de mutation et les intérêts sur les emprunts destinés à l'achat de biens produisant un revenu. Il faudrait abolir l'allocation d'épuisement accordée aux actionnaires.
23. On devrait abolir la surtaxe portant sur le revenu de placements.

## NOTES

- 1/ La jouissance personnelle résultant de l'usage de biens propres, jouissance qui implique une renonciation aux revenus pouvant résulter de la location de ces biens, constitue également un revenu; mais, ainsi que nous l'avons dit au chapitre 8, des difficultés d'évaluation empêchent d'inclure dans l'assiette d'imposition ces loyers imputés.
  
- 2/ D.J. Sherbaniuk, The Concept of Income—The Receipts Side et G.R. Conway, The Taxation of Capital Gains, et, G.R. Conway et J.G. Smith, The Law Concerning Capital Gains, études publiées par la Commission.
  
- 3/ Comme nous le mentionnons au chapitre 22, même dans le cas d'une entreprise déjà établie, le gain provenant de la disposition d'un actif sera traité comme du capital si l'actif aliéné fait partie de la structure permanente de l'entreprise, par exemple s'il s'agit d'un actif immobilisé.
  
- 4/ Californian Copper Syndicate v. Harris (1904) 5 T.C. 159, p. 165.
  
- 5/ Toronto Stock Exchange, Origin of Business Study for 1965; Montreal Stock Exchange, Transactions Studies for 1964 and 1965.
  
- 6/ Lou Harris and Associates, On the Effects of Reducing the Capital Gains Tax Rate, New York: The New York Stock Exchange, 1960.
  
- 7/ G.R. Conway, The Taxation of Capital Gains, étude publiée par la Commission.
  
- 8/ L'expression "prix coûtant" devrait avoir un sens précis dans la Loi et, dans certains cas, la détermination de ce coût entraînerait certains calculs. Fondamentalement, cette expression devrait représenter le coût cumulatif des biens concernés (incluant les acquisitions et les améliorations) sans qu'on tienne compte de l'allocation du coût en capital. Dans le cas de biens amortissables, "prix coûtant" aurait,

par conséquent, le même sens que "coût en capital" dans la législation actuelle. Le traitement de l'amortissement repris serait le même que celui prévu par la présente législation.

9/ Pour connaître les détails de cette estimation, voir G.R. Conway, The Taxation of Capital Gains, op. cit.

10/ Si la valeur des paiements en espèces demeurait la même, le prix des actions devrait continuer à être influencé par la rétention des revenus et par le taux de capitalisation appliqué à ces gains. Parce que, selon nos recommandations, le prix coûtant des actions détenues serait augmenté au moyen des allocations et des capitalisations, les gains imposables (le produit net moins le prix coûtant) seraient réduits.

11/ Par exemple aux États-Unis, les particuliers doivent limiter à \$1,000 par année le montant des pertes sur les biens qui est déductible des autres genres de revenus.

12/ Dans la cause M.R.N. v. Consolidated Glass Company, Ltd., 1957 R.C.S. 167, p. 183, le juge Abbott a considéré que des événements de cette nature donnent naissance à une perte de capital. Nous ne croyons pas que la définition actuelle du mot "perte" contenue dans l'article 139(1)x) de la Loi doive être retenue à cette fin.

13/ Dans ce contexte, "vente fictive" signifie la disposition d'un bien, suivie du rachat immédiat du même bien ou d'un bien de même nature.

14/ Articles 11(13) et 11(1)c) respectivement.

15/ Article 11(2).

16/ Article 32(3).