

# Mémoire présenté au Comité permanent de la Chambre des communes

le jeudi 25 avril 2013, de 9 h 45 à 10 h 45,

par

Robin Boadway, OC, membre de la SRC,

titulaire de la chaire David Chadwick Smith en économie

de l'Université Queen's

*Que le Comité permanent des finances reçoive instruction d'entreprendre une étude sur l'inégalité des revenus au Canada et que cette étude inclue, sans toutefois s'y limiter, (i) un examen des systèmes canadiens fédéraux et provinciaux d'imposition du revenu des particuliers et des mesures de soutien au revenu, (ii) un examen des pratiques exemplaires visant à réduire l'inégalité des revenus et à augmenter le PIB par habitant, (iii) le recensement de toute lacune importante dans le régime fiscal fédéral et les mesures de soutien au revenu responsable de l'inégalité des revenus, ainsi que des mesures décourageant l'emploi rémunéré dans l'économie officielle qui pourraient exister dans le cadre d'un « cercle vicieux de l'aide sociale », (iv) la formulation de recommandations sur les meilleurs moyens d'améliorer l'égalité des chances et la prospérité pour tous les Canadiens; que le Comité présente ses conclusions dans un rapport à la Chambre dans l'année suivant l'adoption de cette motion.*

Le moment est tout indiqué pour jeter un regard critique sur le système de transferts fiscaux du Canada. Au cours des dernières années, l'inégalité des revenus s'est accentuée au Canada, comme dans d'autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, le système de transferts fiscaux est devenu moins efficace pour remédier à la situation, de sorte que l'inégalité des revenus après impôt a augmenté. Les raisons de ce phénomène sont multiples et ont à voir avec le fait que la concurrence étrangère fait baisser les taux d'imposition des particuliers dont les revenus sont élevés et que la collecte des recettes fiscales est décentralisée et revient aux provinces. En outre, le régime fiscal a subi des modifications à long terme, notamment en ce qui concerne l'imposition du revenu du capital, la structure des marchés du travail et le chômage de même que les effets des changements apportés au chapitre des paiements de transfert aux provinces sur les programmes provinciaux de protection sociale.

Tous ces facteurs ont affaibli la capacité du système de transferts fiscaux à s'adapter aux chocs de revenu, ce qui a été particulièrement perceptible au bas et au sommet de l'échelle de répartition du revenu. Par exemple, les revenus d'aide sociale réels ont considérablement diminué depuis le milieu des années 1990 et le taux d'imposition marginal maximum a, lui aussi, énormément décru.

Plusieurs modifications à la pièce ont été apportées au régime fiscal, et beaucoup d'entre elles ont profité essentiellement aux classes moyenne et supérieure, bien que ce soit de façon souvent sélective. Qu'on pense, par exemple, aux incitatifs à l'épargne-retraite (REER, RPA, CELI) ou à l'épargne-études (REEE) et aux crédits d'impôt ciblés, comme ceux qui s'appliquent aux coûts d'utilisation du transport en commun et aux programmes de loisirs pour les enfants. L'une des innovations les plus importantes, au chapitre de la politique des transferts fiscaux, a sans doute été l'instauration des crédits d'impôt remboursables, qui présentent deux caractéristiques originales, soit le fait de permettre l'obtention d'un remboursement et le fait d'être conditionnels au revenu. Ce sont probablement là des éléments importants d'un système de transferts fiscaux équitable, mais ils n'ont pas encore été pleinement exploités.

Les réformes entreprises au cours des dernières années ont été faites sans coordination et appliquées à un élément à la fois. Il s'ensuit que les diverses composantes du système de transferts fiscaux ne sont pas harmonisées. En particulier, des changements relativement mineurs ont été apportés sur le plan de la situation de différents groupes de la population, notamment les chômeurs qui ont droit aux prestations d'assurance-emploi et ceux qui n'y ont pas droit, les assistés sociaux, les salariés qui paient des impôts et ceux qui n'en paient pas, les personnes qui deviennent invalides et celles qui prennent leur retraite. L'absence de coordination est particulièrement flagrante entre les composantes fédérale et provinciale du système de transferts fiscaux. Dans l'ensemble, les personnes qui relèvent du gouvernement provincial (c'est-à-dire les assistés sociaux et les handicapés) s'en sont moins bien tirées que celles qui relèvent du gouvernement fédéral (c'est-à-dire les retraités et les prestataires de l'assurance-emploi). De façon générale, alors que les personnes qui touchent un revenu paient des impôts à la fois au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial, les bénéficiaires de transferts fiscaux dépendent normalement davantage de l'un des deux ordres de gouvernement, ne recevant qu'un soutien limité de l'autre. Avec la décentralisation de la fédération, les groupes qui relèvent des provinces ont perdu du terrain et le soutien limité du gouvernement fédéral ne peut guère empêcher qu'il en soit ainsi.

L'idéal serait certes de rationaliser le système de transferts fiscaux au complet par une réforme générale, mais ce serait très lourd sur le plan politique. Il est néanmoins possible de s'attaquer à certaines des principales lacunes du système actuel au moyen de mesures individuelles, sans toutefois perdre de vue l'effet général que toute modification aura sur le système global.

Je propose ci-après des mesures qui, à mon avis, rendraient le système de transferts fiscaux plus juste sans pour autant en compromettre l'efficacité ou sacrifier les recettes fiscales. Comme dans toute réforme qui accroît l'équité sans avoir d'incidence sur les recettes, il y aura des gagnants et des perdants. Parmi les perdants se trouveront beaucoup de ceux qui ont réalisé des gains inespérés par le passé. L'autre objectif des réformes qu'il vaut la peine de souligner, c'est qu'elles rendent le système de transferts fiscaux plus résistant aux chocs. Ce système est l'un des principaux mécanismes qui, dans un régime fédéral, permettent d'absorber les chocs et de s'y adapter, les autres étant les transferts fédéraux-provinciaux et la mobilité de la main-d'œuvre. Voici donc la liste des réformes du système de transferts fiscaux que je considère comme hautement prioritaires.

1. **Crédits d'impôt remboursables et non remboursables.** La plupart des crédits d'impôt, qu'ils soient remboursables ou non, peuvent être interprétés comme faisant partie intégrante de la structure du taux d'imposition du revenu. Avec la structure du taux d'imposition, ils déterminent la progressivité de l'impôt sur le revenu. Ils ont pour but non pas d'influer sur le comportement des contribuables, mais de rendre l'impôt sur le revenu plus équitable. Certaines modifications rendraient ces crédits d'impôt plus justes.

- Rendre tous les crédits d'impôt remboursables. À l'heure actuelle, les crédits d'impôt non remboursables sont sans intérêt pour les personnes qui n'ont pas à payer d'impôt, de sorte que celles qui paient de l'impôt et celles qui n'en paient pas ne sont pas traitées sur le même pied. Il est possible de rendre tous les crédits d'impôt remboursables et de transformer ainsi le système d'imposition en un régime fiscal négatif adéquat, ce qui aiderait à pallier l'insuffisance des transferts reçus par les chômeurs qui n'ont pas droit aux prestations d'assurance-emploi, qui dépendent du soutien des provinces et dont les revenus sont généralement bien en deçà du seuil de la pauvreté.
- Augmenter considérablement le crédit d'impôt pour personnes handicapées, le rendre remboursable et permettre à toutes les personnes handicapées qui reçoivent du soutien des provinces d'en profiter. Il est scandaleux que les personnes les plus désavantagées de la société aient si peu de soutien de la part du gouvernement fédéral.
- Faire en sorte que les crédits d'impôt soient mieux ciblés en les rendant tous conditionnels au revenu, comme c'est actuellement le cas pour les crédits d'impôt remboursables. Il serait ainsi plus facile d'assumer ce qu'il coûterait pour rendre remboursables les crédits d'impôt qui ne le sont pas.
- Examiner certains crédits d'impôt dont la valeur est discutable sur le plan de l'équité et qui équivalent, dans certains cas, à des gains inespérés pour des catégories données de contribuables.

En sont des exemples les crédits accordés pour l'utilisation du transport en commun et les activités des enfants. Tous les crédits d'impôt devraient être examinés sur le plan de la rentabilité et de l'équité.

2. **Lien entre l'assurance-emploi et l'aide sociale.** Les programmes d'assurance-emploi et d'aide sociale ne sont pas harmonisés, et le passage de l'un à l'autre ne se fait pas en douceur. Il arrive de plus en plus que les personnes involontairement sans emploi n'aient pas droit à l'assurance-emploi ou aient épuisé leur admissibilité et doivent recourir à l'aide sociale. Il est plus difficile de revenir au travail pour les assistés sociaux que pour les prestataires de l'assurance-emploi. La coordination entre l'assurance-emploi et l'aide sociale constitue un problème de taille parce que la première est de responsabilité fédérale et la seconde, de responsabilité provinciale. La question est néanmoins suffisamment importante pour qu'on cherche des solutions hors des sentiers battus. Voici quelques idées de réforme à ce chapitre.

- Songer à faire de l'assurance-emploi un programme à deux niveaux. Le premier reposerait sur le remplacement du revenu d'emploi, comme dans le système actuel, et durerait un certain temps seulement. Le second lui ferait suite quand les personnes seraient en chômage pendant une période plus longue, et les prestations seraient déterminées en fonction des besoins. Une fois les prestations du second niveau épuisées, les personnes passeraient aux programmes provinciaux d'aide sociale. Un tel système existe à certains endroits, et beaucoup de pays coordonnent parfaitement l'assurance-emploi et l'aide sociale.
- Offrir des services de formation et d'emploi à tous les travailleurs, qu'ils touchent des prestations d'assurance-emploi de premier ou de second niveau ou qu'ils soient prestataires de l'aide sociale.
- Ne pas négliger les mesures d'incitation au travail, surtout pour les personnes en chômage depuis longtemps. Les limites de gains fixées dans les programmes provinciaux d'aide sociale devraient être considérablement assouplies et les taux de réimposition devraient être réduits. La prestation fiscale pour le revenu de travail devrait servir à encourager la participation au marché du travail. Il faudrait continuer à explorer les programmes de réintégration du marché du travail.
- Tout en améliorant le programme d'assurance-emploi par l'introduction d'un second niveau et la possibilité de travailler à temps partiel pendant la période d'admissibilité aux prestations, veiller à appliquer les règles exigeant la recherche active d'un emploi et l'acceptation de toute offre d'emploi convenable. Cette obligation existe déjà, mais il importe de souligner que la crédibilité des règles

administratives influe grandement sur la générosité du programme d'assurance-emploi.

- Les cotisations au régime d'assurance-emploi constituent une taxe très régressive. L'assurance-emploi devrait être financée à même les recettes générales, comme c'est le cas dans de nombreux pays.

3. **Impôt sur le revenu du capital.** L'impôt sur le revenu du capital est très inégal au Canada. Une bonne partie de ce revenu est à l'abri de l'impôt grâce notamment aux REER, aux RPA, aux CELI ainsi qu'aux déductions relatives au logement. Ce qui demeure imposable n'est pas traité de façon uniforme : les intérêts sont entièrement imposables, les dividendes de sociétés canadiennes donnent droit à un crédit d'impôt et les gains en capital font l'objet d'un traitement fiscal préférentiel. Les deux dernières mesures se justifient parce qu'elles satisfont un objectif d'intégration du fait qu'on rembourse en principe aux actionnaires les impôts payés par l'entreprise. Ni les legs, ni les successions ne sont imposables. On peut avancer des arguments solides, fondés sur l'équité, pour imposer les contribuables sur le revenu du capital, surtout les personnes dont le revenu est élevé et qui ont atteint leur limite de cotisation au REER, au RPA et au CELI. Parallèlement, on peut aussi justifier l'imposition du revenu du capital à un taux inférieur à celui du revenu du travail, comme cela se fait dans de nombreux pays d'Europe (qu'on pense au régime d'impôt sur le revenu dit à deux volets des pays nordiques). Je suggère les réformes suivantes du régime d'imposition du revenu du capital.

- Éliminer le crédit d'impôt pour dividendes. Maintenant, rien ne justifie le recours à cet outil pour assurer l'intégration des impôts des sociétés et des impôts personnels. Il y a de bonnes raisons de croire que ce ne sont pas les actionnaires, mais plutôt les travailleurs et les consommateurs qui, en dernière analyse, assument l'impôt des entreprises. Le crédit d'impôt pour dividendes équivaut à une subvention sur le revenu d'actif de l'actionnaire. Du reste, l'intégration est bien imparfaite.
- Uniformiser l'imposition des intérêts, des dividendes et des gains en capital. Maintenir les limites de cotisation aux régimes d'épargne en vue de la retraite (autrement dit, ne pas passer à un régime entièrement fondé sur l'imposition de la consommation).
- Ces réformes rendront le régime d'impôt sur le revenu plus équitable, car elles se feront sentir surtout chez les personnes dont le revenu est élevé et généreront plus de recettes pour soutenir les crédits d'impôt remboursables.

4. **Impôt sur le revenu des entreprises.** L'impôt sur le revenu des entreprises est très inéquitable. Il fait obstacle à l'investissement, favorise certaines industries par rapport à d'autres, encourage le financement par emprunt et décourage l'innovation et la prise de risques. D'autres pays ont apporté à

leur système d'imposition sur le revenu des sociétés (et en même temps à leur système d'imposition sur le revenu des entreprises non constituées en sociétés) des modifications qui corrigent certains de ces problèmes. C'est le cas, notamment, de l'Australie, de la Belgique, de l'Italie et du Brésil. Des commissions bien connues chargées de la réforme fiscale dans d'autres pays se sont prononcées en faveur d'un système d'imposition des entreprises plus efficace (le groupe d'étude présidentiel aux États-Unis, l'étude Mirrlees au Royaume-Uni, le rapport Henry en Australie). Ces réformes ont pour but de convertir le système d'imposition des entreprises en un système où sont imposés les superprofits ou les rentes, pour employer le terme technique. La proposition la plus courante est de passer à ce qu'on appelle un système de déduction pour fonds propres d'une société (DFP), c'est-à-dire de permettre aux sociétés de déduire un coût pour le financement par actions et un coût pour le financement par emprunt. Cette réforme génère des recettes en imposant les entreprises sur leurs bénéfices supérieurs à la normale sans pour autant les décourager d'investir. Elle complète la simplification de la structure des transferts fiscaux de l'impôt des particuliers, principalement en éliminant le crédit d'impôt pour dividendes.

5. **Division de la marge fiscale entre le gouvernement fédéral et les provinces.** La division de la marge fiscale entre les gouvernements fédéral et provinciaux constitue une importante source de tension pour ce qui est du maintien d'un système de transferts fiscaux raisonnablement progressif. La part de la marge fiscale détenue par le gouvernement fédéral par rapport aux provinces a des répercussions sur l'équité à l'échelle nationale de différentes façons. Surtout, les systèmes de transferts fiscaux provinciaux seront probablement moins progressifs que ceux du gouvernement fédéral à cause des pressions de la concurrence fiscale. En est une preuve le fait que les impôts sur le revenu des provinces sont généralement moins progressifs que ceux du gouvernement fédéral et que les transferts aux prestataires de l'aide sociale ne suivent pas la hausse du coût de la vie depuis l'élimination de la formule des coûts partagés du RAPC. En outre, un système d'impôt sur le revenu plus décentralisé accroît les disparités fiscales entre les provinces et ajoute à la pression déjà forte qui pèse sur le système de péréquation en raison de l'essor du secteur des ressources. Les énormes déséquilibres fiscaux horizontaux qui existent à l'heure actuelle au Canada après la prise en compte de la péréquation signifient que les provinces sont en mesure de fournir différents niveaux de services publics essentiels à leurs résidents. Pour remédier au problème, il faudrait adopter des politiques qui empêcheraient une plus grande érosion de la part de la marge fiscale qui revient au gouvernement fédéral. Il ne faudrait surtout pas diminuer le niveau des transferts fédéraux aux provinces aux fins de la péréquation et des programmes sociaux (TCS, TCPS). Je suis en faveur des politiques suivantes.

- Le calcul de la péréquation devrait reposer entièrement sur une formule. En particulier, il ne faudrait fixer aucune limite, comme une limite de la croissance du PIB.
- Les transferts sociaux fédéraux (TCS, TCPS) devraient augmenter au même rythme que les dépenses des programmes provinciaux. Autrement, il faut que les impôts provinciaux augmentent par rapport aux impôts fédéraux.
- Les transferts sociaux devraient dépendre de la capacité des provinces, compte tenu de leurs recettes, de remédier aux importants déséquilibres fiscaux que ne parvient pas à régler le système actuel (parce que la péréquation ne s'applique qu'aux provinces dont la capacité est faible).

6. **Égalité des chances.** Le paragraphe 36. (1) de la *Loi constitutionnelle de 1981* prévoit entre autres que les gouvernements fédéral et provinciaux s'engagent à « promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être ». Les principales politiques qui le leur permettront sont celles qui se rapportent à l'éducation et à la formation, bien que l'universalité des soins de santé puisse fort bien être jugée essentielle à l'égalité des chances. Dans l'ensemble, les politiques en matière d'éducation au Canada sont bien conçues et permettent à tous les jeunes du pays d'atteindre un niveau d'éducation à la mesure de leurs talents, indépendamment des besoins. L'éducation publique au primaire et au secondaire existe partout. L'éducation post-secondaire, quant à elle, coûte cher et est risquée, mais le système fiscal comporte différentes mesures qui aident à faire face aux dépenses qu'elle exige, notamment divers crédits d'impôt pour études et des REEE. En outre, d'autres outils allègent le fardeau financier des étudiants issus de familles à revenu faible ou moyen. Pensons, par exemple, à la Subvention canadienne pour l'épargne-études, qui peut être versée dans un REEE et s'adresse à toutes les familles, à la Subvention canadienne pour l'épargne-études supplémentaire, qui est offerte aux cotisants à un REEE issus de familles à revenu faible ou moyen, au Bon d'études canadien, qui permet aux familles à faible revenu de mettre de l'argent de côté pour les études de leurs enfants. En outre, le programme canadien de prêts et bourses aux étudiants fournit le financement nécessaire aux familles à revenu faible ou moyen. De plus, les provinces complètent ces programmes fédéraux. Les programmes visant à établir l'égalité des chances doivent probablement être encore améliorés, mais à tout prendre, ils servent très bien les familles à revenu moyen. Par contre, les familles à faible revenu seraient mieux servies si les avantages fiscaux étaient mieux ciblés, par exemple si les crédits d'impôt relatifs aux études dépendaient du revenu des parents et si le montant du Bon d'études canadien était plus élevé.

7. **Impôt sur les successions.** Il manque évidemment à l'arsenal des politiques canadiennes un instrument qui pourrait compter parmi les plus importants pour assurer l'égalité des chances, et c'est un impôt sur les successions. Je ne pense cependant pas qu'on puisse s'attendre à voir un tel impôt dans un avenir rapproché. Le maintien de l'impôt sur le revenu du capital des personnes dont le revenu est élevé se justifie en partie pour cette raison.



