

Le Livre blanc sur la fiscalité

Jean-Luc Migué et Gérard Bélanger

Volume 45, numéro 3, octobre–décembre 1969

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003735ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003735ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Migué, J.-L. & Bélanger, G. (1969). Le Livre blanc sur la fiscalité. *L'Actualité économique*, 45(3), 401–420. <https://doi.org/10.7202/1003735ar>

Le Livre blanc sur la fiscalité

Entre la « pureté » des recommandations d'une Commission Royale d'enquête et les « imperfections » d'une réalité concrète, se situe généralement le choix politique. La réforme fiscale proposée par le ministre fédéral Benson ne fait pas exception. Elle s'inspire sans aucun doute du régime « idéal » suggéré par le rapport Carter, mais ne va pas jusqu'à rompre totalement avec le passé. Le projet de réforme apporte quatre principaux éléments nouveaux sur lesquels nous ferons porter notre appréciation du double point de vue de l'équité et de l'efficacité :

- 1) Élargissement de l'assiette fiscale des individus dont, en particulier, l'inclusion des gains de capital.
- 2) Étalement des revenus.
- 3) Progressivité effective plus prononcée de l'impôt sur le revenu, accompagnée d'une réduction de l'écart de la structure des taux.
- 4) Intégration partielle du revenu des individus et des corporations.

I — RÉGIME PROPOSÉ ET ÉQUITÉ

Élargissement de l'assiette fiscale des particuliers

La réforme proposée constitue un progrès sensible dans le sens du rapprochement entre la définition idéale du revenu et la mesure effective proposée. La tradition classique définit l'assiette fiscale idéale comme la somme de toutes les rémunérations reçues au cours d'une période et qui s'expriment en consommation ou en accumulation de richesse. Comme le résume le schéma 1, le Livre blanc propose d'incorporer à l'assiette fiscale des individus les éléments suivants qui en sont actuellement exclus : les gains de capital, de nombreux types de revenus en nature dont jouissent certains em-

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

ployés et que les entreprises rangent par euphémisme dans la catégorie des frais d'opération, les prestations d'assurance-chômage, les bourses d'étude et les subventions à la recherche. L'échappatoire que constituait la possibilité pour un individu de se constituer en entreprise ou de transformer son portefeuille en corporation pour réduire sa charge fiscale disparaîtra également.

De façon à uniformiser davantage le traitement fiscal des individus, le Livre blanc permettra désormais à tout le monde de soustraire de l'assiette fiscale une partie ou la totalité des frais obliga-

Schéma 1 Modifications apportées à l'assiette fiscale des individus

	Avant	Après
Revenu monétaire du travail	totalement imposé	imposé avec allocations (3 p.c. ou 150 dollars)
Revenu en nature du travail	non imposé	imposé
Dividendes (entreprises canadiennes)	double imposition + dégrèvement (20 p.c.)	intégration — corporations fermées à 100 p.c. — corporations ouvertes à 50 p.c.
Gains de capital	exonérés	imposés à la réalisation exceptions { — actions de corporations ouvertes { — 50 p.c. — 5 ans — résidence (moins 1,000 dollars par année)
Allocations familiales	imposées partiellement par exemptions variables	identique
Assurance-chômage { — primes — prestations	non déductibles exonérées	déductibles imposées
Pensions de vieillesse	imposées	identique
Bourses et subventions à la recherche	exonérées	imposées
Rendement de l'épargne-retraite	dégrevé par délai d'imposition	identique (intégration des dividendes non permise)
Rendement de l'assurance-vie	taux uniforme de 15 p.c. à la source (depuis 1969)	identique
Rendement du capital de résidence	exonéré	identique
Dons et héritage	traitement spécial (octobre 1968)	identique

toirement encourus pour gagner le revenu. Une déduction uniforme égale au moindre de 3 pour cent du revenu ou de 150 dollars par année sera désormais permise à tous les individus, et les parents qui travaillent auront également droit à une déduction pouvant aller jusqu'à 500 dollars par enfant ou 2,000 dollars au total, pour assurer la garde des enfants. À ce sujet, on ne peut que se réjouir que le projet de réforme introduise ce principe dans la fiscalité, tout en reconnaissant que le ministre des Finances ne va pas jusqu'au bout de sa logique. La formule retenue comporte encore, en effet, une certaine part de discrimination, dans la mesure où les frais encourus ne sont pas nécessairement proportionnels au revenu. Le souci de simplification administrative justifie peut-être ce traitement cependant. Il reste que la limite de 150 dollars est sensiblement inférieure à celle de 500 dollars recommandée par le rapport Carter. D'autres types de « coût du travail » soulèvent des questions d'ordre théorique aussi bien qu'administratif dont le Livre blanc ne tient pas compte. Le fait est qu'un bon nombre de dépenses individuelles comportent un élément de consommation et un élément de coût du travail, qu'il n'est pas toujours facile de distinguer. À la limite, les frais médicaux et les coûts de l'éducation pourraient être perçus comme des coûts d'acquisition du revenu. C'est là, sans doute, le fondement de la notion de revenus non discrétionnaires qu'avait introduite le rapport Carter dans le calcul de l'assiette fiscale. Reconnaissons que le rapport Carter a démontré qu'à s'engager dans cette voie on risquait de tomber rapidement dans l'arbitraire.

Dans l'ensemble, donc, le Livre blanc propose un régime fiscal qui nous rapproche indubitablement de l'équité. Trois éléments importants de l'assiette fiscale individuelle obtiennent encore un traitement spécial. Les dons et héritages, d'une part, continuent d'être traités séparément. D'autre part, le rendement implicite de l'investissement que fait le propriétaire dans sa résidence reste totalement exonéré. Le rendement de l'épargne-retraite, de son côté, continue de recevoir un traitement privilégié presque aussi prononcé. Cette dernière forme de discrimination est explicitement jugée désirable par le ministre des Finances.

Il n'est peut-être pas superflu de rappeler que ce n'est que par un artifice analytique que l'on peut se permettre d'étudier l'équité

d'un régime fiscal par une seule de ses composantes. L'appréciation que nous faisons ici ne porte en effet que sur l'impôt sur le revenu, à l'exclusion des autres types de prélèvement comme la taxe de vente fédérale qui reste inchangée, de même qu'à l'exclusion des taxes prélevées par les autres administrations et, enfin, surtout à l'exclusion du budget de dépenses. Une étude sur le sujet publiée par la commission Carter a déjà montré que, contrairement à la croyance populaire, c'est davantage par le budget de dépenses que par les taxes qu'en 1961 le gouvernement affectait la position relative des individus¹. Les travaux en cours, tant au fédéral que dans les provinces, pour reviser le régime d'avantages sociaux, devraient nous éclairer sur l'incidence des dépenses publiques sur la distribution du revenu personnel.

Équité verticale et structure des taux

En ce qui concerne l'équité verticale, le Livre blanc s'est sagement abstenu de s'engager dans une rationalisation artificielle et arbitraire d'un degré de progressivité donné. Il a tout simplement choisi d'opter pour une structure effectivement plus progressive. L'augmentation des exemptions de base ainsi que la déduction permise de 3 p.c. du revenu pour les frais encourus diminuent le fardeau fiscal du célibataire qui gagne moins de 3,000 dollars, et du contribuable marié ayant deux enfants à charge et recevant un revenu inférieur de 8,000 dollars. Les taux marginaux seront plus élevés pour les revenus moyens, tandis que les hauts revenus, bien que taxés à des taux marginaux moins élevés, seront pour la plupart appelés à payer davantage en raison des modifications apportées à l'assiette fiscale, dont l'inclusion des gains de capital et les restrictions plus sévères concernant ce que nous avons appelé les revenus en nature. Désormais, donc, la progressivité des taux de taxation deviendra beaucoup moins fictive.

Les calculs présentés par le Livre blanc lui-même font voir qu'il en coûte extrêmement cher au fisc d'accroître les exemptions de base. Ainsi, l'exemption supplémentaire de 400 et de 800 dollars accordée respectivement aux célibataires et aux contribuables mariés coûteront un milliard de revenus à l'État, soit 13 p.c. du rendement

1. W.I. Gillespie, *The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966.

actuel de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette augmentation bénéficie à tous les contribuables, mais plus encore aux individus à revenu élevé et qui sont frappés d'un taux élevé d'imposition. Le rapport Carter avait suggéré à ce sujet d'accorder des crédits d'impôt plutôt que des exemptions pour les enfants à charge. Le ministre des Finances a choisi de ne pas incorporer cet élément de justice à ses propositions.

Uniformisation du traitement fiscal des entreprises

La logique qui amène le Livre blanc à établir une dissociation entre actionnaire et entreprise ouverte et à la nier dans le cas de l'entreprise fermée, s'exprime aussi dans l'effort d'uniformisation du traitement fiscal des entreprises, des organismes et des institu-

Schéma 2

Traitement fiscal des entreprises et des institutions

	Avant	Après
Corporations fermées	imposées au double taux de 21 ou 50 p.c.	<ul style="list-style-type: none"> — revenu accumulé — 50 p.c. — dividendes totalement intégrés — frais de représentation réduits
Corporations ouvertes	imposées au double taux de 21 ou 50 p.c.	<ul style="list-style-type: none"> — revenu accumulé — 50 p.c. — dividendes intégrés à 50 p.c. — frais de représentation réduits
Fonds mutuels incorporés	21 p.c. conditionnel (sur dividendes étrangers et intérêts seulement)	exonérés (par l'intégration)
Caisses de retraite et fonds de pension	exonérés	exonérés (dividendes non-intégrés)
Coopératives	exonérées, 3 ans (après 3 ans, assiette définie par accumulation moins ristourne)	revenu accumulé imposé (assiette minimale élargie)
Caisses d'épargne et de crédit	exonérées	imposées comme coopératives
Clubs et autres organismes	exonérés	revenus de placement imposés
Entreprises d'extraction		
— frais d'exploration	déductibles	identique
— coûts des droits miniers	déductibles	identique
— profits de nouvelles mines	exonérées 3 ans	imposés après 1973
— allocations d'épuisement	environ 33 p.c. des profits, exonérés	conditionnelles (1/3 des frais d'exploration)
— ventes de concessions par prospecteurs	exonérées	imposées

tions, qui obtiennent à l'heure actuelle un traitement particulier. Ainsi, les institutions qui exercent en général des fonctions de fiduciaires vis-à-vis leurs actionnaires, sociétaires ou promoteurs et qui, de ce fait, transmettent le revenu de leurs activités à leurs commettants sont considérées par le fisc comme des corporations fermées. Le schéma 2 fait voir que le traitement extrêmement généreux déjà accordé aux fonds mutuels² devient encore plus favorable : l'imposition des fonds mutuels est à toute fin pratique abolie. Il en va de même pour les caisses de retraite, qui retiennent leur exonération présente, sauf que, pour atténuer quelque peu la discrimination favorable dont sont l'objet les épargnes individuelles placées dans ce « canal », le droit à l'intégration des dividendes reçus ne leur sera pas accordé. Les clubs sociaux et autres organismes sans but lucratif jouissent encore de l'entière exonération, sauf pour ce qui est de leurs revenus de placements, qui deviennent assujettis à l'impôt des corporations.

En contrepartie, le souci d'accroître l'uniformité de traitement des entreprises a amené le gouvernement fédéral à placer les coopératives et les caisses d'épargne et de crédit sur le même pied que les corporations. Disons à ce sujet que l'imposition du revenu accumulé des coopératives n'est plus en principe contestée. Les entreprises d'extraction sont aussi durement touchées par la réforme proposée. L'exonération des trois premières années est supprimée après 1973, de même que l'exonération des prospecteurs. L'allocation d'épuisement (en général $33\frac{1}{3}$ p.c. des profits) est rendue conditionnelle ; elle ne sera accordée désormais que dans la mesure où l'entreprise s'engage dans des dépenses d'exploration de trois fois supérieures. Seuls sont maintenus l'amortissement intégral et immédiat des frais d'exploration, l'amortissement accéléré des bâtiments et du matériel d'exploitation des nouvelles mines, et la réduction du coût des droits miniers.

Gains de capital

L'adoption d'une taxe sur les gains de capital constitue sans doute la contribution particulière la plus importante à l'amélioration du régime fiscal du point de vue de l'équité. Par souci de

2. Voir le *Rapport du Comité d'étude sur les institutions financières*, Éditeur officiel du Québec, Québec, pages 97-99.

favoriser la canadienisation des entreprises et par respect pour un préjugé social jugé inébranlable, le Livre blanc maintient deux exceptions de taille à la taxation intégrale des gains de capital : les plus-values des actions ne seront imposées qu'à la moitié des taux réguliers, ce qui rend le fardeau semblable à celui des États-Unis, tandis que l'appréciation des résidences principales sera diminuée de 1,000 dollars par année dans le calcul de l'assiette fiscale.

L'introduction d'une taxe sur les gains de capital pouvait difficilement ne pas s'accompagner du droit d'étaler le revenu : le Livre blanc propose une formule à cette fin. Il faut reconnaître que l'économie d'impôt ainsi réalisée sera moins grande que si la formule s'appliquait maintenant. On sait que la structure des taux s'étendra désormais de 21.76 à 51.2 p.c., plutôt que de 14.8 à 82.4 p.c. sous le régime actuel.

Il n'est peut-être pas sans intérêt de faire ressortir un élément paradoxal de la comparaison entre le régime actuel et le système proposé. À l'heure actuelle, les revenus distribués par la corporation fermée font l'objet d'une double taxation, tandis que les revenus accumulés ne subissent qu'une seule taxe au niveau de la firme. Sous l'effet combiné de la taxe sur les gains de capital et de l'intégration du revenu des actionnaires et des entreprises, l'inverse se produira si les propositions contenues dans le Livre blanc sont acceptées. Les dividendes ne sont taxés qu'une fois au niveau de l'actionnaire, tandis que les plus-values des actions imputables à l'accumulation subiront en quelque sorte une double taxation, ayant déjà été frappées au niveau de la firme.

Au total l'équité horizontale y gagne du fait que le traitement du capital et celui du travail se rapprochent. Grâce aussi principalement à l'introduction de la taxe sur les gains de capital, la progressivité des taux de taxation ne sera plus uniquement formelle.

Intégration du revenu des actionnaires et des entreprises

Contrairement au rapport Carter, le Livre blanc propose une intégration partielle du revenu des actionnaires et des corporations. Ce faisant, il refuse implicitement l'argumentation de Carter en vertu de laquelle l'individu seul jouit d'une capacité fiscale. Il retient donc dans le cas de la corporation publique, l'approche traditionnelle qui veut que l'entreprise constitue un centre de décision auto-

nome, distinct de ses actionnaires. L'entreprise devient donc une entité distincte, autre chose que le simple fiduciaire des intérêts des actionnaires. C'est ce raisonnement qui a inspiré, semble-t-il, la distinction que le fisc établira désormais entre la corporation fermée et la corporation ouverte, la première étant considérée comme l'affaire personnelle des actionnaires.

La loi actuelle prévoit un double taux de taxation pour le revenu des corporations : un premier taux de 21 p.c. frappe les premiers 35,000 dollars, et un taux de 50 p.c., les profits supérieurs à 35,000 dollars, abstraction faite de la surtaxe de 3 p.c. qui doit disparaître en 1970 et les différences inter-provinciales. Le contribuable doit aussi inclure les dividendes dans son revenu imposable. Pour alléger cette double taxation des dividendes, le contribuable bénéficie cependant d'un crédit d'impôt égal à 20 p.c. des dividendes reçus d'une « corporation canadienne assujettie à l'impôt ».

C'est au chapitre de l'imposition des corporations que le rapport Carter avait proposé ses réformes les plus radicales. Partant de l'hypothèse que c'est toujours l'individu qui assume ultimement le fardeau fiscal, en sa qualité d'actionnaire, de consommateur ou à d'autres titres, il avait proposé à toute fin pratique l'abolition de cette taxe pour les actionnaires canadiens de corporations canadiennes. L'impôt prélevé au niveau de la corporation était entièrement porté au crédit de l'actionnaire, d'où l'appellation d'intégration complète. La taxe sur les corporations à un taux unique de 50 p.c. ne devenait alors qu'un mode de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des actionnaires canadiens, comme c'est le cas des employés dont l'employeur retient l'impôt à chaque quinzaine. En plus de simplifier l'administration de l'impôt, la formule permettait de toucher des profits destinés aux actionnaires étrangers. Le régime proposé dans le rapport Carter contenait donc pour les Canadiens une forte incitation à placer leurs épargnes dans les actions d'entreprises canadiennes.

De son côté, le Livre blanc introduit un double régime pour les corporations canadiennes, en distinguant les corporations « fermées » des corporations « ouvertes ». Dans le cas des corporations fermées il y a intégration complète, à la façon du rapport Carter, du revenu de l'entreprise, dans la mesure où celle-ci distribue ses

profits dans les deux ans et demi qui suivent l'année d'imposition. En ce sens la corporation fermée jouira du même traitement fiscal que le *partnership* ou l'entreprise non constituée en corporation. Certains commentateurs ont catégoriquement affirmé que le Livre blanc défavorisait la petite entreprise en supprimant le taux préférentiel de 21 p.c. sur les 35,000 premiers dollars ; la réalité appelle, à notre avis, un jugement plus nuancé. Il faut, pour porter un jugement à ce sujet, distinguer entre l'entreprise qui accumule tous ses profits et l'autre qui les distribue. Dans le premier cas, il est entendu que le nouveau régime est défavorable, puisqu'il substitue un taux de 50 p.c. à un taux de 21 p.c. Si, au contraire, l'entreprise distribue tous ses revenus, il ne fait aucun doute que le nouveau régime allège le fardeau fiscal de la petite entreprise, puisqu'il supprime totalement la double imposition des dividendes. Tout cela revient à dire en réalité que le nouveau régime crée pour l'entreprise fermée, une incitation très forte à distribuer ses profits. La discrimination favorable dont jouit la petite entreprise est donc désormais conditionnelle, c'est-à-dire qu'elle n'existe que dans la mesure où l'entreprise ne fait pas d'autofinancement. S'il est vrai que, comme le suggérait le rapport Porter³, l'entreprise de petite taille pratique moins l'autofinancement, l'avantage reste considérable.

Dans le cas des corporations ouvertes, l'intégration n'est que partielle à 50 p.c. Aux dividendes reçus, l'actionnaire ajoutera 50 p.c. de la valeur des dividendes à son assiette fiscale, montant qu'il pourra par la suite soustraire de son impôt. À cela s'ajoutera bien sûr l'impôt sur les plus-values d'actions à un taux égal à 50 p.c. des taux réguliers. Au total, il s'ensuit que les profits des corporations publiques seront taxés à 62.5 p.c. pour l'actionnaire qui touche un revenu imposable supérieur à 24,000 dollars, tandis que les profits distribués d'une corporation privée seront taxés à 50 p.c. Un net avantage subsiste donc pour ce type d'organisation.

On peut donc conclure que si le Livre blanc se rapproche du rapport Carter à certains égards, il retient deux éléments du régime actuel. En premier lieu, il n'introduit le principe de l'intégration que pour les profits distribués. Le revenu accumulé continue d'être

3. Rapport de la Commission Royale d'enquête sur le système bancaire et financier, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1964, pp. 48-49.

imposé au niveau de la firme. En deuxième lieu, même pour les dividendes, l'intégration n'est que partielle (50 p.c.) pour les grandes corporations ouvertes.

Tout en étant moins forte que dans les cas des corporations fermées, l'incitation à distribuer les profits en dividendes existe aussi pour l'entreprise ouverte. L'actionnaire d'une corporation publique qui est taxé à un taux marginal de 50 p.c., sera indifférent entre recevoir les profits en dividendes ou en gains de capital. Il pourra cependant différer pour un temps le versement du cinquième de la taxe, si les profits ne sont pas distribués; la période n'est cependant pas illimitée, puisque l'actionnaire doit réévaluer ses actions tous les cinq ans et acquitter alors l'impôt sur les gains de capital. Tous les autres actionnaires paieront, par contre, moins d'impôt si l'entreprise distribue ses profits. On peut même établir que les actionnaires qui ont un taux marginal inférieur à $33\frac{1}{3}$ p.c. obtiendront un remboursement de l'État.

À ce stade de notre analyse, il convient de prendre conscience du fait que le Livre blanc dissuade l'entreprise de devenir publique. On se souviendra qu'il y a moins de deux ans le rapport Watkins s'inquiétait de la pénurie d'actions sur le marché canadien⁴. La demande institutionnelle très forte et croissante d'actions canadiennes a porté le prix des actions à un niveau plus élevé et entraîné une sortie consécutive de capital, principalement vers les États-Unis. Le portefeuille d'actions étrangères des fonds mutuels s'est accru de 452 millions de dollars de 1967 à 1968, tandis qu'au cours de la même période leur portefeuille d'actions canadiennes demeurait à peu près stable.

Les actionnaires étrangers de corporations canadiennes ne jouiront pas du droit à l'intégration. L'intégration ne sera pas permise non plus aux actionnaires canadiens de corporations étrangères. L'effet du nouveau régime sera donc de favoriser l'achat d'actions de corporations canadiennes par des Canadiens.

L'introduction d'un nouveau régime fiscal risque toujours d'entraîner des problèmes d'équité. Dans la mesure où le rendement après impôt (des personnes et des corporations) des actions variera en raison de la suppression ou de l'atténuation de la double

4. *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968, pp. 276 à 293.

imposition, le prix des actions subira une pression à la hausse. La hausse du rendement net est donc liée au problème de la transmission (*shifting*) aux consommateurs de l'impôt sur le revenu des corporations. En l'absence de transmission, les détenteurs actuels d'actions réaliseront des gains de capital ou, si l'on veut, toucheront des subventions. Ce qui fait que l'introduction du nouveau régime suscitera une forme d'inéquité sans pour autant supprimer l'inéquité dont ont été victimes les actionnaires de l'époque où l'impôt sur les profits a été introduit ou accru.

Les connaissances actuelles ne permettent pas de conclusions définitives sur la question de la transmission à court terme de l'impôt sur les revenus des corporations. Même le rapport Carter présentait deux estimés différents du degré de transmission d'une hausse de l'impôt sur les profits, mais soutenait que la transmission à la baisse serait à peu près nulle. Si l'on retient cette dernière hypothèse, il faut peut-être prévoir une hausse du prix des actions. De combien ? Rappelons au départ les conclusions d'un certain nombre d'études⁵ qui avaient fixé à environ 20 p.c. la hausse probable du prix des actions, consécutive à l'adoption des propositions Carter. Le régime proposé, qui ne comporte pas la pleine intégration, ne peut donc entraîner qu'une augmentation sensiblement inférieure du prix des actions.

Voyons donc de plus près les forces susceptibles d'affecter le prix des actions. Il s'agit, en somme, d'évaluer l'impact probable du Livre blanc sur le rendement net relatif des actions et des obligations, pour les différentes classes d'investisseurs. Théoriquement l'équilibre peut se rétablir de deux façons : soit, premièrement, par la baisse du rendement net des actions, c'est-à-dire par la hausse du prix, soit, deuxièmement, par une hausse du taux d'intérêt sur les obligations. En raison de l'intégration de l'économie canadienne aux marchés financiers internationaux on peut, de façon réaliste, faire l'hypothèse que les taux d'intérêt n'augmenteront pas de façon sensible. S'il doit y avoir ajustement, c'est donc principale-

5. Voir les articles de A. C. Harberger, M. Moore et J. Helliwell, dans la *Revue canadienne d'Économie*, supplément no 1, février 1968, et A. R. Dobell et T. A. Wilson, *Overall Effects of the Proposed Tax Reforms: Savings, Investment and the Balance of Payments*, Working Paper no 6806, Institute for The Quantitative Analysis of Social and Economic Policy, Toronto, 1968.

Tableau 1
Impact du nouveau régime sur la demande d'actions
 (corporations ouvertes)

	Régime actuel				Livres blanc		Variation en p.c. du rapport y_a / y_b		Impact du changement sur la demande d'actions				
	Actions		Obligations		Actions		Obligations		Livre blanc	Carter	Livre blanc	Carter	
	t_p	t_a	y_b	$\frac{y_a}{y_b}$	t_p	t_a	y_b	$\frac{y_a}{y_b}$					
I — TOUS LES PROFITS SONT DISTRIBUÉS													
Actionnaire A	.80	.80	.20	1.00	.50	.625	.375	.50	.75	-25	0 ¹	défavorable	neutre ¹
Actionnaire B	.50	.65	.35	.70	.50	.625	.375	.50	.75	+7	+43 ¹	favorable	très favorable ¹
Actionnaire C	.30	.55	.45	.70	.35	.5125	.4875	.65	.75	+15	+56 ¹	favorable	très favorable ¹
II — TOUS LES PROFITS SONT RÉINVESTIS													
Actionnaire A	.80	.50	.50	2.50	.50	.625	.375	.50	.75	-70	-60	très défavorable	très défavorable
Actionnaire B	.50	.50	.50	1.00	.50	.625	.375	.50	.75	-25	0	défavorable	neutre
Actionnaire C	.30	.50	.50	.71	.35	.5875	.4125	.65	.63	-11	+41	défavorable	très favorable

SYMBOLES : t_i taux marginal d'imposition (actionnaire + corporation)

t_p taux marginal d'imposition de l'actionnaire

y_a rendement net (après impôt) d'un dollar de profit de corporation

y_b rendement net (après impôt) d'un dollar d'intérêt sur obligation

NOTE : 1. C'est aussi le résultat que donne le Livre blanc pour les corporations fermées.

ment du côté des actions qu'il doit se faire. Essayons donc d'évaluer l'incitation que subiront les épargnants canadiens, à la suite de l'adoption du nouveau régime.

Les résultats du calcul sont consignés au tableau 1. On y observe que, dans l'hypothèse où tous les revenus d'entreprises sont distribués aux actionnaires, seuls les actionnaires qui paient actuellement les taux marginaux de taxation les plus élevés (plus de 60 p.c.) diminueront leur demande d'action, puisque pour eux le rendement net des actions diminuera relativement au rendement net des obligations. Le résultat global est donc indéterminé en théorie, même si on peut présumer que l'effet net sera en réalité positif sur la demande d'actions, bien que sensiblement moins prononcé que sous le régime proposé par le rapport Carter. Dans l'hypothèse où la corporation ouverte ne distribue pas ses profits et, donc, où l'actionnaire touche son revenu par le truchement de gains de capital, l'effet du nouveau régime est universellement, bien qu'inégalement, défavorable à la demande d'actions. Si l'on tient compte du fait que, désormais, l'incitation à distribuer est plus forte, il devient pertinent d'étudier le cas de l'entreprise qui faisait principalement de l'accumulation et qui à l'avenir distribuera ses profits. Dans ce cas, les actions deviennent moins attrayantes relativement aux obligations pour les contribuables à taux élevé de taxation et un peu plus attrayantes pour ceux qui paient un taux marginal inférieur à 35 p.c. À ces effets sur le rendement relatif net des actions et des obligations, il faut aussi ajouter l'effet favorable à la demande d'actions canadiennes provenant de la discrimination plus grande introduite par le Livre blanc en faveur des actions canadiennes par opposition aux actions étrangères.

On en conclut donc que si les travaux déjà faits à l'occasion de la publication du rapport Carter étaient justifiés de prévoir une hausse de 20 p.c. du prix des actions, l'effet net des propositions du Livre blanc ne peut être que très peu prononcé. Rappelons que tout au cours de cette argumentation nous avons retenu l'hypothèse qu'aucune transmission de l'impôt aux consommateurs ne se produirait à court terme. L'hypothèse semble réaliste, d'autant plus que le régime proposé n'est pas de nature à favoriser la transmission : dans la mesure où la dissociation entre actionnaires et

administrateurs est grande et où le *cash-flow* exerce une certaine importance dans la détermination des prix, le mode de prélèvement de l'impôt peut avoir un rôle à jouer.

II — EFFETS ÉCONOMIQUES

Épargne

En raison de l'absence de taxes sur les gains de capital et de la « double imposition » des dividendes, le régime fiscal actuel incite les entreprises à l'autofinancement. L'intégration totale telle que proposée par le rapport Carter engendrait la neutralité en ce qu'il devenait indifférent à l'actionnaire, du point de vue fiscal, de recevoir sa rémunération sous forme de dividendes ou sous forme d'appréciation des actions. Le Livre blanc, de son côté, introduit une incitation très nette à distribuer les profits. Cette conclusion résulte de l'introduction d'une taxe sur les gains de capital et du fait que l'intégration totale ou partielle ne sera permise que pour les profits distribués.

Actuellement, si l'actionnaire paie un taux marginal d'imposition supérieur à 20 p.c., il lui est avantageux de recevoir les profits nets de la firme sous forme de gains de capital, plutôt que sous forme de dividendes. Avec le Livre blanc, c'est le contraire qui se produit : à moins d'avoir un taux marginal de taxation de 50 p.c., l'actionnaire y gagne à recevoir des dividendes plutôt que des plus-values. Pour l'actionnaire taxé à 50 p.c., le mode de réalisation des profits devient neutre. À un taux marginal inférieur à 33 1/3 p.c., le contribuable touchera du gouvernement un remboursement sur les dividendes des corporations canadiennes ouvertes. On doit donc s'attendre à une augmentation des versements de dividendes, qui se feront principalement sous forme d'actions, de façon à permettre aux firmes de conserver leur liquidité. L'évolution est donc nette : le régime actuel favorise l'épargne chez les entreprises, le rapport Carter supprimait cette incitation, mais n'en introduisait pas d'autres ; le Livre blanc, enfin, discrimine en faveur de la distribution.

Le Livre blanc fixe à 120 millions de dollars la baisse de l'épargne des entreprises la première année, et à 450 millions, la cinquième année. Nous ne sommes pas en mesure de critiquer cette

évaluation dont la méthode n'a pas été publiée. On sait cependant qu'elle repose sur l'hypothèse que « le nouveau régime fiscal n'amènerait pas les corporations ouvertes à augmenter leurs dividendes ». Les considérations qui précèdent nous justifient de mettre en doute ce jugement du ministre des Finances. Il signifierait, en effet, que la discrimination actuelle en faveur de la non-distribution ne joue aucunement. Or, avec le Livre blanc les actionnaires à revenu supérieur deviennent neutres, tandis que tous les autres y gagnent à recevoir des dividendes. Les conclusions du Livre blanc reposeraient donc implicitement sur l'hypothèse que la politique d'accumulation des grandes entreprises n'est pas conditionnée par le rendement net de l'actionnaire moyen.

Quant à l'épargne des particuliers, le Livre blanc a sans doute raison de soutenir qu'elle sera peu affectée. L'effet principal, de ce côté, viendrait bien entendu de la progressivité effective accrue résultant de l'impôt sur les gains de capital et de l'incorporation de certains revenus en nature à l'assiette fiscale des contribuables à revenu élevé. On sait que la plupart des travaux tendent à conclure que l'élasticité de l'épargne par rapport aux variations du degré de progressivité est faible.

Au total, le ministre des Finances prévoit donc « une réduction totale de l'épargne d'environ 150 millions de dollars pour la première année d'existence du nouveau régime et d'environ 525 millions de dollars pour la cinquième année, chiffres fondés tous deux sur les niveaux de revenus en 1969 ». Compte tenu de ce que nous avons dit ci-haut, la baisse serait peut-être sous-évaluée. Il ne faut cependant pas exagérer l'importance de cette baisse. Dès la première année les recettes fiscales augmenteront de 160 millions de dollars et, la cinquième année, de 630 millions. En retenant l'hypothèse extrême que faisait, à tort, Carter on pourrait soutenir qu'il y a simplement substitution de l'épargne publique à l'épargne privée. La seule relation significative serait en fait la différence entre l'épargne engendrée par la nouvelle structure et l'ancienne pour des recettes fiscales identiques. Le Livre blanc rapproche ensuite ces montants de l'épargne brute totale des individus et des corporations qui devraient s'établir à environ 14 milliards de dollars en 1969. La comparaison est arbitraire : il aurait été plus significatif de mesurer la baisse relative par rapport à l'épargne nette qui, elle,

exclut l'amortissement du capital. La baisse de l'épargne serait alors de plus de 7 p.c.

Investissement

Le rapport Carter soutenait que la hausse du prix des actions consécutive à l'intégration du revenu des individus et des entreprises, allait stimuler l'investissement des entreprises à propriété canadienne en raison de l'abaissement du coût du financement par capital-actions. Ce faisant, le rapport Carter demeurait très cohérent en ce qu'il définissait la direction des grandes entreprises comme le fiduciaire des actionnaires. Certains auteurs douteraient peut-être que celle-ci puisse modifier ses normes d'évaluation des investissements, de façon que le rendement après impôt personnel soit l'élément déterminant de la décision d'investir. Quoi qu'il en soit, la hausse probable du prix des actions imputable aux propositions du Livre blanc risque d'être si faible qu'on ne peut raisonnablement prévoir d'effets sensibles sur les investissements.

Offre de travail et mobilité

Par l'effet combiné des nouvelles exemptions et de la nouvelle structure des taux, le régime proposé augmente les taux marginaux des individus à revenu moyen (provenant du travail ou d'autres sources) et diminue les taux marginaux des gens à revenu élevé (revenu imposable de plus de 25,000 dollars). Compte tenu du fait que l'incidence de l'impôt sur le revenu sur l'offre de travail est en théorie et en pratique jugée assez faible (et mal connue), on comprend que l'impact global de ces deux incitations contraires soit plutôt négligeable. On peut s'en réjouir, d'autant que l'augmentation de l'offre de travail n'est pas une vertu en soi. Quoi qu'il en soit, le régime proposé, comme le régime actuel et celui que recommandait Carter, conservera la discrimination en faveur du loisir.

Le Livre blanc se soucie cependant d'introduire des incitations favorables à la mobilité des contribuables. Il prévoit des déductions pour les frais de garde des enfants; au contribuable qui change de région d'emploi, il permet le *roll over*, qui aura pour effet de différer le paiement de la taxe sur le gain de capital résultant de la vente d'une résidence principale. Il accorde également une dé-

duction pour les frais que les contribuables doivent fréquemment assumer pour passer d'un emploi à un autre.

« *Canadianisations* » des entreprises

« La propriété et le contrôle étranger de l'industrie canadienne sont rendus à un degré tel qu'il devient anormal » (sic). Ce n'est pas le moment de reprendre ici le débat sur les bienfaits et les inconvénients de l'investissement étranger au Canada. L'option du gouvernement contenue dans cette citation est claire et le Livre blanc formule un certain nombre de propositions conformes à cette prise de position. Aucune forme d'intégration du revenu des actions de corporations étrangères détenues par les contribuables canadiens ne sera permise. D'une part, les actionnaires étrangers de corporations canadiennes ne bénéficieront pas de l'intégration. Deux autres dispositions sont aussi orientées vers le même objectif. Les gains de capital sur les actions des entreprises canadiennes ne sont taxés qu'à 50 p.c. D'autre part, les fonds de pension qui, en 1969, ont des actifs de l'ordre de 10 milliards de dollars et un taux de croissance d'environ 800 millions de dollars par année devront limiter leur avoir en titres étrangers à 10 p.c. de leur actif.

Efficacité de l'allocation des ressources

Nous nous contenterons de discuter de deux dispositions principales susceptibles de supprimer deux obstacles à l'efficacité, celle-ci étant définie par la neutralité, c'est-à-dire l'absence de discrimination. Il s'agit de la suppression ou de l'atténuation du traitement privilégié du secteur non incorporé et de l'abolition des privilèges fiscaux réservés à l'industrie extractive. Dans le premier cas, l'efficacité y gagnera en ce que la production augmentera et les prix diminueront dans les industries où prédominent les entreprises incorporées, comme l'agriculture. Rappelons immédiatement que dans la mesure où l'intégration proposée n'est que partielle, le bienfait présumé ne peut être lui-même que partiel. Il s'agit encore ici du problème du degré de transmission, mais cette fois-ci à long terme, de l'impôt sur le revenu des corporations. Même si on acceptait, cependant, que l'effet soit réel et sensible, il faudrait reconnaître avec Moore⁶ que l'amélioration réalisée ne représente au mieux

6. Milton Moore, *op. cit.*, p. 200.

qu'un « moindre mal » (*second-best*). Bien sûr, on aurait alors supprimé une source précise de mauvaise allocation des ressources. Mais, s'il est vrai que la trop grande expansion du secteur non incorporé peut être attribuable au traitement relativement favorable dont il jouit du point de vue fiscal, il n'est pas exclu que la trop grande facilité d'entrée ne soit une cause plus importante encore. De plus, s'il était vrai que l'entreprise de petite taille éprouve de plus grandes difficultés que les autres à assurer son financement, on pourrait en principe soutenir que ce secteur est relativement sous-développé. La perte d'efficacité associée au sur-investissement du secteur non incorporé a été évaluée aux États-Unis entre 1.5 et 2.5 milliards de dollars par année⁷. L'intégration totale signifierait au Canada un gain d'efficacité de l'ordre de 150 millions de dollars. Au total l'effet sera donc faible et, de toute façon, ressortit à la théorie du *second-best*.

Le nouveau traitement des entreprises d'extraction représente également une autre application de la théorie du *second-best*. On sait que la plus grande partie des ressources orientées vers le secteur minier et pétrolier est d'origine étrangère. Si aucun pays, dont les États-Unis en particulier, n'accordait à leurs industries extractives de subventions implicites ou explicites, alors on pourrait dire que le Canada y gagnerait à abolir les privilèges qu'il consent à sa propre industrie. Tèl n'est pas le cas cependant. Le Canada peut-il vraiment améliorer l'allocation des ressources en supprimant une discrimination à l'endroit de ressources fortement mobiles, si les États-Unis ne font pas de même ?

On peut également se demander si l'incitation à augmenter les dépenses d'exploration dans le cas de l'industrie non concurrentielle du pétrole est de nature à faire diminuer le prix du pétrole ou, ce qui revient au même, à en augmenter la production. Un certain nombre d'auteurs ont, en effet, soutenu qu'une disposition semblable ne peut qu'augmenter le volume des ressources connues, sans en accroître aucunement la production. L'objection n'est peut-être pas aussi valable cependant pour les ressources minières.

7. A. C. Harberger, « Efficiency Effects of Taxes on Income from Capital », in M. Krzyzaniak (éd.) *Effects of Corporation Income Tax*, Wayne State University Press, Détroit, 1966, p. 116.

III — LE LIVRE BLANC ET LA TAXATION DES REVENUS INTERNATIONAUX

Les propositions fiscales du ministre des Finances modifient assez peu l'imposition du revenu international, comme en témoigne le schéma 3. Trois modifications affectent le traitement fiscal du revenu de placement d'un Canadien à l'étranger. Il y a d'abord l'introduction d'un double régime fiscal pour les filiales de corporations canadiennes, selon que le pays étranger aura ou n'aura pas signé d'entente avec le Canada. Dans le premier cas, le régime reste inchangé, sauf dans le cas de filiales constituées expressément pour contourner le fisc canadien. Pour comprendre le sens de la deuxième modification, il faut se rappeler qu'à l'heure actuelle, la retenue fiscale étrangère sur les dividendes est créditée à peu de chose près à l'actionnaire de la corporation canadienne par le truchement du crédit de 20 p.c. accordé sur les dividendes. En raison du fait que l'intégration supprime désormais cette disposition au Canada, le Livre blanc la réintroduit dans le cas des revenus étrangers par « une concession du mouvement » (sic), qui créditera la retenue fiscale étrangère sur les dividendes, jusqu'à un taux maximal de 15 p.c. En troisième lieu, sera supprimée la surtaxe de 4 p.c. qui frappe le revenu de placement excédant 2,400 dollars et provenant de source extérieure.

Le traitement des non-résidents par le Canada est modifié sous trois rapports : la retenue fiscale sur les dividendes, les loyers et les intérêts est portée de 15 à 25 p.c. pour les citoyens de pays n'ayant pas d'entente avec le Canada, ce qui exclut les États-Unis. Cette mesure, en même temps que les dispositions nouvelles concernant les corporations « à capital-action réduit » (*thin capitalization*), visent à réduire l'évasion fiscale par le circuit international. Enfin, les gains de capital des non-résidents seront pleinement taxés, sauf pour les détenteurs d'actions de corporations publiques canadiennes, dont la participation est inférieure à 25 p.c.

CONCLUSION

Nous avons voulu nous en tenir, dans cette critique générale, aux principes essentiels contenus dans le Livre blanc, plutôt qu'à ses nombreux aspects techniques. Du point de vue de l'équité, la

Schéma 3

Traitement fiscal du revenu étranger

SITUATION PRÉSENTE	LIVRE BLANC
<i>Succursale étrangère de corporation canadienne</i>	
Corporation : corporation canadienne taxée sur la base d'exercice, avec crédit complet pour taxation étrangère	même traitement
Actionnaire : crédit de 20 p.c., applicable sur les dividendes	« concession de mouvement », qui crédite pleinement la taxe étrangère de 15 p.c. sur les dividendes
<i>Filiale étrangère de corporation canadienne</i>	
Corporation : l'impôt sur le revenu des corporations ne s'applique pas	deux régimes (entrée en vigueur en 1973) 1) si dividendes en provenance d'un pays avec lequel le Canada a un traité : — même traitement (exemption) — exemption annulée pour certains genres de revenus détournés 2) si le Canada n'a pas de traité, régime de crédit d'impôt (on augmente les dividendes des taxes étrangères sur revenu des corporations et de retenue fiscale sur dividendes et on accorde un crédit d'impôt pour ce montant)
Actionnaire : crédit de 20 p.c. contre l'impôt sur revenu personnel	« concession de mouvement » qui crédite la retenue fiscale étrangère de 15 p.c. sur dividendes
<i>Placement en portefeuille d'une corporation canadienne</i>	
Corporation : impôt sur revenu des corporations s'applique aux dividendes reçus, augmentés de la retenue étrangère, celle-ci étant ensuite créditée	même traitement, mais crédit de retenue limité à 15 p.c.
Actionnaire : crédit de 20 p.c. applicable sur dividendes	« concession de mouvement » qui crédite pleinement la retenue fiscale étrangère sur dividendes
<i>Placement en portefeuille d'un Canadien</i>	
Revenu augmenté de la retenue fiscale étrangère, qui est alors crédité contre l'impôt sur revenu personnel	même traitement, mais crédit de retenue limité à 15 p.c.
Surtaxe de 4 p.c. sur revenu étranger supérieur à 2,400 dollars	surtaxe de 4 p.c. abolie
<i>Bénéfices commerciaux et industriels et salaires gagnés à l'étranger</i>	
Comme revenu de placements	même traitement, sans maximum

SOURCES : R.A. Musgrave, « The Carter Commission Report », *Revue canadienne d'Économique*, supplément no 1, février 1968, p. 179, et ministère des Finances *Propositions de réforme fiscale*, Ottawa, 1969.

réforme proposée constitue, à notre avis, un net progrès. Les effets sur l'allocation des ressources sont moins prononcés, mais défendables aussi. On ne peut que souhaiter que les gouvernements s'attaquent avec autant de soin à l'autre volet du secteur public, le budget de dépenses.

Jean-Luc MIGUÉ

et

Gérard BÉLANGER,

professeurs à l'Université Laval (Québec).