

**LES RECETTES FÉDÉRALES :  
LES NOUVELLES TENDANCES ET LA  
POURSUITE DE LA RÉFORME FISCALE**

**Jean Soucy**  
*Division de l'économie*

**Marion G. Wrobel**  
*Analyste principal*

*Révisé le 27 mars 2000*



Bibliothèque  
du Parlement

Library of  
Parliament

**Direction de la  
recherche parlementaire**

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>PAGE</b>
DÉFINITION DU SUJET .....	1
CONTEXTE ET ANALYSE .....	1
A. Tendances nouvelles des recettes selon les sources .....	1
B. La politique fédérale et les sources de recettes.....	4
1. La Commission Carter .....	4
2. La réforme fiscale à la manière des années 70.....	5
3. La réforme fiscale à la manière des années 80.....	6
C. Autres questions relatives à la fiscalité.....	8
1. Équité .....	8
2. Efficacité .....	10
3. Coûts d'administration et d'observation .....	12
4. L'impôt sur les sociétés.....	13
5. Indexation.....	14
6. Harmonisation des taxes de vente .....	15
D. Les budgets fédéraux et l'exposé économique et financier de décembre 1992.....	15
E. Le budget fédéral de 1993.....	16
F. Le budget fédéral de 1994.....	17
G. Le budget fédéral de 1995.....	18
H. Le budget fédéral de 1996.....	20
I. Le budget fédéral de 1997.....	22
J. Le débat sur les cotisations d'assurance-emploi .....	24
K. Le budget fédéral de 1998.....	25

	<b>PAGE</b>
L. Le budget fédéral de 1999.....	27
M. Le budget fédéral de 2000.....	28
MESURES PARLEMENTAIRES.....	29
CHRONOLOGIE.....	30
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	32



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RECETTES FÉDÉRALES :  
LES NOUVELLES TENDANCES ET LA POURSUITE  
DE LA RÉFORME FISCALE\*

## DÉFINITION DU SUJET

En 1970, les recettes fédérales atteignaient un peu plus de 15 milliards de dollars, ce qui représentait moins de 17,2 p. 100 du produit intérieur brut (PIB). **Elles sont beaucoup plus élevées aujourd'hui (environ 162,000 milliards de dollars), mais leur rapport au PIB est d'environ 16,9 p. 100 en 2000-2001.** Pourtant, en près de 30 ans, bien des choses ont changé en ce qui a trait aux recettes que le gouvernement fédéral perçoit, à la façon dont il les perçoit et à notre compréhension des conséquences économiques que cela entraîne.

Le présent bulletin porte sur les tendances des recettes fédérales depuis le dépôt du rapport de la Commission Carter, en 1967. Nous y discutons de la volonté du gouvernement d'accroître ses recettes au début des années 70 et des réformes qu'il a apportées et qui ont considérablement réduit les recettes par la suite; nous décrivons ensuite les mesures de réduction du déficit du gouvernement conservateur, lesquelles ont donné lieu à des hausses d'impôt, et les efforts déployés en vue d'en arriver à une réforme fiscale. Nous abordons aussi le rôle de l'augmentation des recettes dans l'élimination du déficit fédéral. Nous examinons également plusieurs questions analytiques liées à la fiscalité.

## CONTEXTE ET ANALYSE

### A. Tendances nouvelles des recettes selon les sources

Le graphique 1 trace un schéma des recettes fédérales, exprimées en pourcentage du PIB, depuis l'exercice 1970-1971. **Il est fondé sur la comptabilisation des opérations du**

---

\* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en mai 1990. Le document a été périodiquement mis à jour depuis.

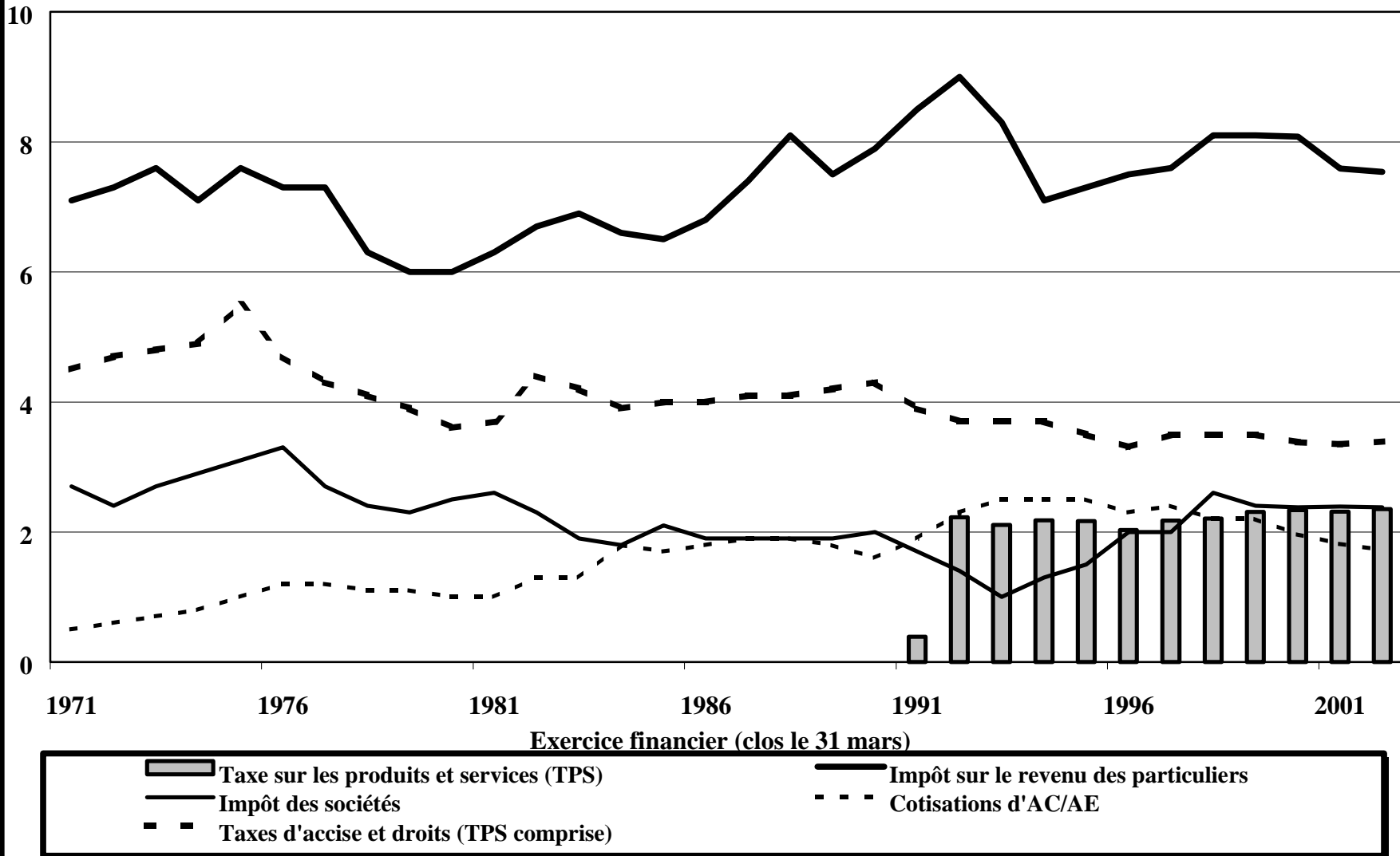
**gouvernement fédéral présentée dans les Comptes publics et sur les chiffres du budget de 2000.**

La source la plus importante de recettes fédérales est l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), lequel représentait plus de 9 p. 100 du PIB lors de l'exercice 1992. **Le rapport de l'IRP au PIB est maintenant stable à environ 7,5 p. 100.** À un moment donné, en 1979, l'impôt sur le revenu des particuliers ne représentait que 6 p. 100 du PIB. Bien sûr, on pourrait prétendre que la dernière moitié des années 70 a constitué une période de réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, réforme qui a été minée au cours des années 80. Par contre, la première phase de la réforme entreprise par le gouvernement progressiste conservateur n'a eu qu'un impact léger et de courte durée sur l'utilisation croissante de l'impôt sur le revenu des particuliers comme source de recettes fédérales. En fait, étant donné qu'il constitue près de 50 p. 100 des recettes fédérales, l'impôt sur le revenu des particuliers est plus important aujourd'hui comme source de recettes fédérales qu'il ne l'a été au cours des deux dernières décennies. Le graphique 1 sous-évalue l'importance de l'IRP de près de 10 p. 100. Bien qu'elle soit essentiellement un programme de dépenses, la prestation fiscale canadienne pour enfants est administrée par la voie du régime fiscal, et son coût est soustrait des recettes de l'IRP.

Les taxes de vente et d'accise ont, par le passé, constitué la deuxième source des recettes fédérales en importance. Ces taxes ont pris des formes extrêmement variées au cours des années. Au début des années 70, elles représentaient près de 5 p. 100 du PIB et constituaient 30 p. 100 des recettes fédérales. En 1983, elles constituaient environ 17 p. 100 des recettes fédérales et représentaient 4 p. 100 du PIB. Elles ont acquis une importance accrue au cours des années 80, depuis que les budgets fédéraux en font abondamment usage comme source de recettes. On s'attendait que l'adoption de la taxe sur les produits et services (TPS) maintiendrait cette tendance, mais les rentrées des premières années ont été inférieures aux prévisions.

Depuis 1983, les impôts sur les sociétés (IS) sont demeurés passablement constants à environ 2 p. 100 du PIB et à 12 p. 100 des recettes. Au cours des années 70, ces impôts constituaient environ 15 p. 100 des recettes fédérales. La récente récession a cependant eu des répercussions considérables sur les recettes tirées de l'impôt sur les sociétés, lesquelles sont tombées à 1,3 p. 100 du PIB et ne représentaient que 8,1 p. 100 des recettes totales en 1994. La remontée des bénéfices des sociétés a ramené les recettes fiscales à des niveaux plus près de la norme.

**Graphique 1**  
**Catégories de recettes fédérales (en pourcentage du PIB)**



Les cotisations d'assurance-emploi (qu'on appelait auparavant l'assurance-chômage) ont beaucoup augmenté, et elles représentaient la deuxième source en importance des recettes fédérales au début des années 90. En 1971, l'importance relative de ces cotisations était moins de la moitié de ce qu'elle allait devenir. **L'impôt sur les sociétés et la TPS ont tous deux dépassé les cotisations d'assurance-emploi en importance et représentent maintenant plus de 11,2 p. 100 des recettes, soit environ 1,8 p. 100 du PIB.**

## B. La politique fédérale et les sources de recettes

### 1. La Commission Carter

Une analyse de la fiscalité canadienne ne saurait passer sous silence le travail de la Commission Carter (Commission royale sur la fiscalité) qui a produit son rapport en 1967. Ce rapport était fondé sur plusieurs préceptes importants qui, à cette époque, étaient nouveaux. Citons les suivants : la justice repose sur l'utilisation d'un revenu de base global, y compris virtuellement toute nouvelle acquisition de richesse; la meilleure façon d'atteindre l'équité verticale (c.-à-d. la notion que les personnes qui sont le plus en mesure de payer sont celles qui doivent être le plus taxées) consiste à établir un impôt progressif sur le revenu dont le taux maximal est de 50 p. 100; l'équité horizontale (c.-à-d. la notion que les personnes vivant dans des conditions économiques semblables doivent payer les mêmes impôts) doit constituer une partie importante du système fiscal; et ce sont les gens, et non les sociétés, qui paient des impôts. Ce dernier précepte rendait nécessaire l'intégration complète des systèmes d'impôt sur les sociétés et sur le revenu des particuliers, afin d'éviter la double imposition des bénéfices des sociétés.

De plus, la commission était en faveur du concept voulant que l'on considère la famille plutôt que le particulier comme unité contributive, vu qu'il est plus facile de mesurer le bien-être économique d'une famille que celui d'un particulier. Reconnaissant que le revenu annuel ne constitue pas un intervalle parfait pour la fixation d'impôt, la commission a recommandé l'étalement du revenu sur une période de cinq ans. Elle a également favorisé l'impôt sur le revenu plutôt que les autres formes d'imposition, tout en reconnaissant que les taux d'impôt sur le revenu devraient être beaucoup trop élevés si l'on voulait qu'ils répondent à tous les besoins de recettes du gouvernement. Cette constatation est intéressante, puisqu'on l'a faite à une époque où les dépenses gouvernementales et les impôts étaient de beaucoup inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.



La Commission Carter n'est pas restée muette à l'égard de la taxe sur les ventes des fabricants; en effet, elle considérait cette taxe comme une source de problèmes. L'autre solution qu'elle proposait ressemblait étroitement aux options que le gouvernement conservateur avait envisagées pour la deuxième phase de sa réforme fiscale, c.-à-d. une certaine variante d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou une taxe de vente nationale. En fait, la commission estimait cependant que le genre de taxe le plus efficace serait une taxe de vente au détail, administrée de préférence par les provinces.

Manifestement, les changements apportés aux régimes fiscaux fédéral et provinciaux vont à de nombreux égards à l'encontre des recommandations de la Commission Carter.

## 2. La réforme fiscale à la manière des années 70

Le rapport de la Commission Carter n'a connu qu'un succès mitigé en raison de l'opposition véhémente que certaines de ses recommandations ont suscitées. En fin de compte, la moitié des gains en capital sont devenus assujettis à l'impôt, au lieu de l'imposition intégrale que l'on avait recommandée. Il y a également eu des mouvements en faveur de l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi que de la mise sur pied d'un système de majoration et de crédit fiscal pour dividendes. Le taux fédéral maximal a été ramené à 47 p. 100, ce qui donnait un taux global d'imposition moyen d'environ 60 p. 100, soit moins que le taux global précédent de 80 p. 100. On présenta également une nouvelle disposition générale d'étalement du revenu qui compensait les impôts plus élevés que produit un revenu variable dans un monde d'imposition progressive du revenu.

Le changement le plus important à se produire au cours des années 70 fut l'indexation du système d'impôt sur le revenu des particuliers, qui amena l'indexation totale des tranches d'imposition et des principales exemptions au taux d'inflation, bien qu'avec un certain décalage. L'inflation, surtout lorsqu'elle connaît une forte poussée ascendante, augmente automatiquement le fardeau fiscal réel sur le revenu des contribuables en les assujettissant à une tranche de revenu supérieure, même si leur revenu réel demeure inchangé. L'impact de ce phénomène qu'on appelle « glissement de catégorie » se fait davantage sentir chez les particuliers à faible revenu, parce que c'est aux niveaux inférieurs de revenu que le taux marginal d'impôt sur le revenu augmente le plus rapidement.

Un régime d'impôt sur le revenu des particuliers qui serait pleinement indexé rapporterait une proportion constante du PIB (en guise d'approximation de l'assiette de l'impôt

sur le revenu des particuliers) en l'absence de croissance réelle du revenu par habitant. L'impôt sur le revenu des particuliers, exprimé en pourcentage du PIB, a cependant diminué considérablement de 1975 à 1980. Parmi les autres changements qui ont entraîné ce déclin des recettes fiscales, il y a eu les exemptions de 1 000 \$ sur les revenus de placements et de pensions, l'implantation du régime enregistré d'épargne-logement (REEL) et la hausse du niveau des contributions déductibles à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Au cours de cette période, le gouvernement a également établi, puis répandu l'utilisation d'un crédit de réduction d'impôt, ce qui a eu pour effet de décharger les déclarants à faible revenu de leurs obligations fiscales.

### 3. La réforme fiscale à la manière des années 80

En juin 1986, le ministre des Finances, l'honorable Michael H. Wilson, a publié son Livre blanc sur la réforme fiscale. La réforme devait se faire en deux phases distinctes; la première devant porter sur la réforme de l'impôt sur le revenu et la deuxième sur la réforme de la taxe de vente.

En ce qui a trait aux particuliers, la réforme de l'impôt sur le revenu a accompli deux choses. Elle a ramené de dix à trois le nombre de tranches d'imposition et elle a converti un certain nombre d'exemptions et de déductions en crédits d'impôt non remboursables. Elle a abaissé également la tranche d'imposition la plus élevée. Du côté des sociétés, la réforme fiscale a abaissé les taux marginaux d'impôt en général, mais elle a éliminé également un certain nombre d'avantages fiscaux, ce qui a entraîné un élargissement de l'assiette fiscale; en fait, la proportion du revenu des sociétés assujetti à l'impôt est passé en moyenne de 72,4 p. 100 à 84,1 p. 100. Cela représente une augmentation de 16 p. 100 de l'assiette fiscale.

Cette première étape de la réforme fiscale visait à mettre l'accent non plus sur le revenu de particuliers, mais sur l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe de vente. D'après le livre blanc sur la réforme fiscale, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers devaient subir une baisse de 10 300 millions de dollars sur une période de quatre ans, c.-à-d. de 1988-1989 à 1991-1992 inclusivement. Au cours de la même période, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés devaient augmenter de 3 845 millions de dollars et celles de la taxe de vente de 4 785 millions de dollars. Les augmentations de la taxe de vente étaient censées être maintenues après l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services.

À l'origine, on concevait la taxe sur les produits et services (TPS) comme un autre moyen de s'écarter de l'utilisation de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) comme

source de recettes. Au cours de la première phase de la réforme, on a établi trois taux d'impôt fédéral sur le revenu : 17 p. 100, 26 p. 100 et 29 p. 100. D'après le document technique d'août 1989 sur la TPS, il était question que l'on réduise de un pour cent le taux intermédiaire lors de la deuxième phase de la réforme, et peut-être même jusqu'à concurrence de trois pour cent, comme il en avait été question plus tôt. **Le gouvernement a par la suite renoncé à cette idée. Dans le budget fédéral de 2000, le taux intermédiaire a finalement été réduit de deux points de pourcentage à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000, et sera ensuite ramené à 23 p. 100 progressivement sur une période de cinq ans.** De plus, depuis 1985, on a imposé puis augmenté, dans les budgets fédéraux, des surtaxes de l'impôt sur le revenu des particuliers, et cela indépendamment du processus de la réforme fiscale. **Il était question que l'on élimine ces surtaxes à la deuxième phase de la réforme, mais il a fallu attendre le budget fédéral de 1998 pour voir un début d'élimination. Dans le budget de 1999, la surtaxe de 3 p. 100 était complètement supprimée; la surtaxe de 5 p. 100 demeurait, mais devait progressivement disparaître sur une période de cinq ans. Dans le budget fédéral de 2000, le seuil de revenu pour l'imposition de la surtaxe de 5 p. 100 a été porté de 65 000 \$ à environ 85 000 \$.**

La TPS constitue la deuxième phase de la réforme. Par suite des recommandations du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le gouvernement, qui prévoyait imposer une taxe de 9 p. 100 à l'origine, a décidé de ramener fixée la taxe à 7 p. 100. Le modèle canadien est loin d'être aussi compliqué que certains modèles européens de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais le gouvernement fédéral a décidé de ne pas suivre l'exemple de la Nouvelle-Zélande dont la base plus vaste ne prévoit qu'un nombre limité d'exemptions et de produits base zéro.

Un changement fiscal des années 80 que l'on ne considère ordinairement pas comme une réforme, c'est la décision de limiter l'indexation des tranches d'imposition et des crédits au taux d'inflation, moins trois pour cent. La perte de la pleine indexation, qui est selon toute apparence une mesure visant à réduire le déficit, va à l'encontre même de la tendance des années 70, en introduisant de nouveau un élément de non neutralité dans le mécanisme du système d'impôt sur le revenu des particuliers.

On ne peut concevoir la réforme entreprise par le gouvernement progressiste conservateur du premier ministre Brian Mulroney indépendamment du désir de maîtriser de réduire le déficit, un problème qui l'a hanté depuis le moment même de son accession au pouvoir en 1984. L'abandon de l'indexation totale, l'imposition d'une variété de surtaxes et l'augmentation des taux des taxes de vente et d'accise sont tous des exemples de cette politique.

En effet, certains commentateurs ont qualifié la TPS de nouvelle machine à sous, et le gouvernement l'a considéré comme un outil nécessaire pour réduire le déficit. En fait, elle n'a été ni l'une ni l'autre.

**La pleine indexation du régime fiscal a été rétablie dans le budget fédéral de 2000 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de cette même année.**

### C. Autres questions relatives à la fiscalité

#### 1. Équité

Tout le monde est d'avis que le système fiscal doit être juste et équitable, bien que le public ne soit pas encore parvenu à trouver une définition généralement acceptée et bien claire de ce que l'on entend par « justice ». Il est facile de dire que deux personnes dont la situation économique est semblable devraient payer les mêmes impôts; il est beaucoup plus difficile de déterminer si la situation économique est semblable, lorsque les sources de revenu, l'âge, la structure familiale, etc. sont différents. Il est facile de dire qu'une personne riche devrait payer plus d'impôt qu'une personne pauvre; il est beaucoup plus difficile de dire combien elle devrait payer en plus.

Le concept de l'équité horizontale veut que des personnes dont la situation est semblable paient les mêmes impôts, tandis que le concept de l'équité verticale veut que le fardeau fiscal soit axé sur la capacité de payer. Ce dernier concept suscite beaucoup plus d'intérêt que le premier dans les débats politiques. Une partie importante de la documentation relative à l'incidence fiscale (des études qui prétendent démontrer comment le fardeau fiscal est axé sur le revenu) traite d'équité verticale.

Si nous croyons qu'un système fiscal doit être « juste », sur quelle période devons-nous nous fonder pour juger s'il est effectivement juste? Si nous reconnaissons qu'un jour, une semaine ou un mois ne sont pas des durées appropriées, ne devons-nous pas juger que l'estimation de l'équité sur une base annuelle est elle aussi inappropriée? Il s'agit là de questions importantes, car selon des recherches récentes, l'incidence des impôts pendant la vie d'une personne diffère considérablement de l'incidence qu'ils ont annuellement. Des impôts qui semblent régressifs lorsqu'on les examine par rapport à une période d'un an peuvent s'avérer proportionnels ou même progressifs lorsqu'on les examine par rapport à la vie entière d'un particulier.

L'idée de la nécessité d'un impôt minimal prend une dimension tout à fait différente si l'on ne cherche pas à atteindre l'équité sur une base annuelle. Lorsqu'on procède à des vérifications annuelles du rapport entre l'impôt et le revenu, on se rend compte que certains contribuables réussissent à se prévaloir d'avantages fiscaux pour payer peu, sinon pas d'impôts du tout certaines années, bien que leur revenu brut semble relativement élevé. Toutefois, lorsqu'on examine la vie entière de ces mêmes contribuables, on constate ordinairement que ces avantages n'étaient que temporaires, puisque, à long terme, les impôts tendent à rétablir un lien approprié par rapport au revenu. Lorsqu'on tient compte de la vie entière, il n'existe aucun besoin d'impôt minimal.

Revenu Canada a tenté d'analyser dans quelle mesure les Canadiens bien nantis peuvent réussir à éviter constamment de payer des impôts; malheureusement, les données ne sont pas à jour. Néanmoins, elles témoignent de la nature temporaire de ce phénomène. Par exemple, entre 1977 et 1981 inclusivement, il y a eu 896 cas de particuliers dont le revenu dépassait 200 000 \$ (en dollars de 1981) qui n'ont pas payé d'impôt. Toutefois, 84 p. 100 de tous ces contribuables n'ont évité de payer de l'impôt que pendant un an au cours de cette période de cinq ans; 12 p. 100 ont évité de payer de l'impôt pendant deux ans, et personne n'a réussi à éviter de payer de l'impôt pendant les cinq années en question.

La raison la plus importante de l'abandon de la comptabilité annuelle, c'est le fait que les calculs sur toute la durée de la vie pourraient fournir une meilleure idée du caractère désirable de certains types d'impôts. Pour ce qui est du revenu, la situation relative des contribuables change au cours de la vie. Au moment où ils entreprennent leur vie active, leur revenu est relativement peu élevé, ils ne possèdent pratiquement aucune richesse et leur taux de consommation est élevé. À mesure qu'ils avancent en âge, leur revenu augmente, leurs façons d'épargner changent et, avec le temps, ils accumulent de la richesse. Au moment où ils prennent leur retraite, leur revenu devient de nouveau relativement faible et leur consommation est grande mais, à ce moment-là, ils peuvent compter sur la richesse qu'ils ont accumulée.

Une vérification annuelle de la répartition du revenu révèle qu'il y a deux genres de particuliers, ceux dont le revenu annuel est un bon indice de leur revenu viager et ceux dont il ne l'est pas. Il y a, bien sûr, des personnes riches qui le demeureront relativement toujours et des personnes pauvres qui resteront toujours relativement pauvres. Mais dans bien des cas, la vérification annuelle ne révèle que la situation temporaire dans laquelle se trouvent les particuliers.

L'incidence fiscale pendant toute une vie est différente de l'incidence fiscale annuelle, parce que les fluctuations temporaires du revenu influent moins sur elle. La notion de justice vise donc à établir si les personnes dont le revenu viager est peu élevé paient moins d'impôt que celles dont le revenu viager est élevé (équité verticale) et si les particuliers qui touchent le même revenu viager paient les mêmes impôts (équité horizontale).

Une étude canadienne portant sur l'incidence fiscale pendant la vie entière révèle qu'il y a plusieurs points à l'égard desquels nous devons réviser notre façon d'envisager la fiscalité. La progressivité apparente des impôts peut changer énormément. Des impôts que l'on considère ordinairement comme progressifs, comme les impôts sur les sociétés et sur le revenu des particuliers, demeurent progressifs la vie durant, mais à un degré moindre que le laisserait croire une évaluation annuelle. Les taxes de vente et d'accise, que l'on considère ordinairement comme très régressives, se révèlent l'être jusqu'à un certain point seulement et on pourrait peut-être même estimer qu'elles sont proportionnelles.

Cette façon d'envisager l'incidence fiscale pendant la vie entière pourrait également s'avérer plus fiable. Il est de notoriété publique que les résultats des études de l'incidence fiscale peuvent varier considérablement lorsqu'on change les hypothèses de base. L'utilisation du revenu viager rend les résultats plus fiables, parce que la modification des hypothèses posées à l'origine a un effet moindre sur le résultat final.

## 2. Efficacité

Quel effet l'addition de 1 \$ de recettes fiscales a-t-elle sur l'économie? Le secteur privé a évidemment 1 \$ de moins à dépenser et le secteur public 1 \$ de plus, et les discussions macro-économiques de la politique fiscale vont rarement au-delà de cette simple constatation arithmétique. Nous savons, cependant, que les effets sur l'économie sont beaucoup plus importants.

En général, un dollar de recettes fiscales perçues coûte au secteur privé plus qu'un dollar en raison de la mauvaise répartition des ressources dans l'économie. C'est ce qu'on appelle le concept du coût de la fiscalité, lequel veut que l'utilisation des ressources soit modifiée de façon à réduire le bien-être des particuliers et des familles. Plus l'impôt est élevé, plus le fardeau est lourd, et il est concevable que le coût social de la fiscalité dépasse de loin les recettes qu'un impôt en particulier procure au gouvernement.

Par exemple, le gouvernement pourrait juger particulièrement désirable d'imposer une taxe d'accise sur les stylos. Il pourrait arriver, cependant, que le taux de la taxe soit si élevé que la vente des stylos au Canada soit réduite à zéro. Le gouvernement ne toucherait aucune recette, bien qu'à n'en pas douter, il y aurait un coût social. Normalement, le prix que les Canadiens sont prêts à payer pour un stylo ferait en sorte que quelqu'un pourrait avoir intérêt à vendre ces stylos. Les consommateurs verraient cette situation comme une utilisation efficace de leur revenu et les producteurs le verraient comme une utilisation efficace de leurs ressources, mais l'intervention du gouvernement dans ce marché, par l'entremise d'une taxe d'accise, pourrait éliminer la possibilité que les deux parties y trouvent leur compte.

La question de savoir qui porte le fardeau de la fiscalité, c.-à-d. l'incidence du coût direct sur le revenu, fait l'objet d'un brûlant débat public. Nous traitons de cette question ailleurs dans le bulletin. La question des coûts sociaux de la fiscalité, toutefois, est très peu débattue et il n'est pas du tout évident que la répartition de ces coûts soit la même que la répartition des coûts directs. L'exemple du stylo que nous avons cité précédemment est bien sûr un cas extrême, mais il révèle un aspect important de la fiscalité que les études sur l'incidence ne peuvent montrer. Il se pourrait donc que nos conclusions au sujet de la justice apparente de certains impôts se révèlent incorrectes.

Tous les impôts comportent un coût social, parce qu'ils déforment les prix relatifs et, par conséquent, affectent le comportement économique. Dans notre système fiscal actuel, le coût social marginal des nouveaux impôts est considérable; chaque fois que le gouvernement tente d'aller chercher un autre dollar, quarante à cinquante cents disparaissent de notre économie à cause d'une variété d'effets dissuasifs. Dans des pays comme la Suède, où les impôts sont fort élevés, on estime que le coût social marginal correspond plusieurs fois aux recettes fiscales perçues.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a imposé aux citoyens les plus riches des taux marginaux d'impôt fort élevés qui atteignaient presque 100 p. 100. Il s'est ravisé par la suite lorsqu'il s'est rendu compte de l'inutilité de cette forme de confiscation; ces taux rapportent peu de recettes, mais ils ont un coût social considérable.

Depuis le début des années 70, le gouvernement fédéral a poursuivi sa tendance à réduire le taux marginal d'impôt le plus élevé, de 46 p. 100 en 1970 à 29 p. 100 aujourd'hui. Ce que les contribuables à forts revenus ont obtenu du gouvernement fédéral, ils l'ont perdu, dans une certaine mesure, au bénéfice des gouvernements provinciaux.

Les taux marginaux d'imposition ne tiennent pas compte d'une variété de surtaxes que le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux imposent maintenant. Au niveau fédéral, on a imposé une surtaxe sur les revenus élevés en 1985; on l'a convertie par la suite en une surtaxe générale de 3 p. 100, avec une surtaxe additionnelle de 5 p. 100 sur les revenus élevés. (Il faut noter que l'on impose ces surtaxes sur les impôts déjà exigibles et non sur le revenu.)

Les taux marginaux élevés d'imposition frappant les personnes riches reçoivent souvent un accueil favorable parce qu'ils donnent l'impression que le système fiscal est progressif. Mais comme nous avons tenté de le démontrer dans le présent bulletin, les taux d'imposition élevés entraînent des coûts sociaux considérables. Les conséquences négatives de comportement qu'entraînent les impôts élevés peuvent dépasser les conséquences bénéfiques et de distribution d'un système d'imposition fort progressif.

### 3. Coûts d'administration et d'observation

Chaque fois que le gouvernement perçoit 1 \$ de plus de l'économie, les coûts du secteur privé, eux, augmentent au-delà des recettes fiscales que cet impôt procure au gouvernement. Il a été question dans la partie précédente des coûts intangibles, et difficiles à mesurer, qu'une telle imposition entraîne pour l'économie. Dans la partie qui suit, nous allons traiter de coûts plus évidents, c'est-à-dire les coûts imposés aux gouvernements qui perçoivent les impôts, et les coûts imposés aux contribuables qui se conforment aux lois fiscales.

Les coûts liés à l'administration des lois fiscales fédérales comprennent les coûts de fonctionnement du ministère du Revenu, les coûts connexes assumés par les Bureaux du vérificateur général et du contrôleur général, ainsi que les coûts supportés par les autres paliers du gouvernement chargés de percevoir les impôts fédéraux; mentionnons par exemple, le gouvernement du Québec, qui perçoit actuellement la TPS fédérale dans cette province.

Les contribuables eux aussi ont des coûts à supporter. Les employeurs doivent calculer et retenir l'impôt sur le revenu des particuliers, ainsi que diverses charges sociales au nom de leurs employés. Les employeurs doivent également calculer le montant d'impôt à payer sur leur propre compte. Les institutions financières doivent imprimer et distribuer aux clients des bordereaux d'information sur leur revenu imposable et les avantages fiscaux accordés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Enfin, les contribuables doivent produire une déclaration de revenu, ou embaucher quelqu'un pour le faire.



D'après une étude effectuée par l'Association canadienne d'études fiscales, les coûts d'administration et d'observation relatifs à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, aux contributions au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec et aux primes d'assurance-chômage totalisaient, en 1986, 5,5 milliards de dollars. Seulement 13 p. 100 de ces coûts ont été supportés par le gouvernement fédéral; les particuliers en ont supporté 36 p. 100, et les employeurs, 51 p. 100.

Dans le cadre d'une autre étude, effectuée en 1993 pour le compte du ministère des Finances, on a examiné 200 petites entreprises installées partout au pays afin d'établir l'ampleur de leurs coûts d'observation de la TPS. Selon l'étude, ces coûts sont de taille. Par exemple, ceux des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse un million de dollars atteignent en moyenne 2,65 cents par dollar de TPS versé. Quant aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 000 \$, le coût est de 17 cents par dollar de TPS versé. D'après les auteurs du rapport d'étude, les petites entreprises, celles dont le chiffre d'affaires annuel n'atteint pas 50 000 \$, n'étaient presque pas représentées. Or, ce sont elles qui supportent vraisemblablement des coûts exceptionnellement élevés.

La majorité des dirigeants d'entreprises interrogés ont exprimé le désir de voir les taxes de vente fédérales et provinciales harmonisées. Ironiquement, l'appui le plus ferme pour cette idée venait d'entreprises du Québec, même si la province est celle qui a le plus harmonisé sa taxe avec la TPS.

#### 4. L'impôt sur les sociétés

On entend souvent dire que les sociétés ne paient par leur « juste » part d'impôts. Le taux réel varie sensiblement au fil du temps, atteignant son niveau record en période de récession, lorsque les bénéfices baissent brusquement. Cela n'est pas particulièrement souhaitable pour l'assiette fiscale, car le montant des recettes de l'impôt est imprévisible et que le taux réel de l'impôt est au plus haut lorsque le contribuable est le moins à même de payer.

Les trois quarts environ de la variation de la part des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés tient aux fluctuations des bénéfices des sociétés. Une partie des celles-ci sont de nature cyclique et une autre repose sur une tendance à long terme de réduction des bénéfices du fait que les sociétés se financent davantage par emprunt qu'auparavant.

Lorsque la question de l'impôt sur les sociétés se pose, nous perdons souvent de vue l'ultime incidence fiscale. Ce point est fort bien exposé dans la citation ci-après :

Les impôts sont payés par les particuliers et non par les sociétés, les sociétés de personnes, les dons, les legs, les successions, les fiducies, les ventes, les transferts, les investissements, l'épargne, la propriété, les dépenses du consommateur ou tout ce que nous avons l'habitude de considérer comme imposable. L'imposition de ces diverses catégories n'est en fait qu'une autre façon d'imposer les particuliers. (J. Harvey Perry, *A Fiscal History of Canada - the Postwar Years*, Canadian Tax Paper No. 85, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1989, p. 286 (traduction)).

La question de l'incidence fiscale de l'impôt sur les sociétés n'est pas complètement réglée. Mais lorsqu'ils se penchent sur la question du taux d'imposition des sociétés, les décideurs doivent se poser deux questions : 1) Qui souhaitent-ils imposer? et 2) Où, à leur avis, l'incidence de l'impôt sur les sociétés se situe-t-elle?

#### 5. Indexation

**Comme nous l'avons dit précédemment, le gouvernement fédéral a abandonné la pleine indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1985, mais l'a rétablie en 2000. Or, l'inflation annuelle ayant généralement été inférieure à 3 p. 100 durant les années 90, on peut dire que le régime fiscal était de fait désindexé.**

Cela a eu des répercussions considérables sur le gouvernement et sur les familles. En 1995, le solde fédéral a été supérieur de 6,4 milliards de dollars environ à ce qu'il aurait été si le régime fiscal avait été pleinement indexé les dix années précédentes. Les impôts ont été supérieurs de 5,7 milliards de dollars et les dépenses inférieures de 700 millions de dollars. La désindexation s'applique aussi aux impôts provinciaux. Il s'ensuit que le revenu disponible des Canadiens en 1995 a été inférieur de 9,5 milliards de dollars à ce qu'il aurait été avec une pleine indexation.

L'OCDE a aussi commenté les effets fâcheux de la désindexation. Elle estime que le taux de base de l'impôt fédéral a augmenté de 13 p. 100 entre 1988 et 1998, passant de 10,8 à 12,2 p. 100. Cette augmentation a eu des répercussions proportionnellement plus grandes sur les contribuables à faible revenu et à revenu moyen que sur les autres. Elle a triplé le taux d'imposition moyen des personnes dont le revenu est inférieur à 10 000 \$. Le taux d'imposition moyen a grimpé du tiers pour les personnes dont le revenu se situe entre 10 000 \$ et 25 000 \$, mais de 2 p. 100 seulement pour les personnes qui touchent un revenu de plus de 150 000 \$.

En outre, l'OCDE a conclu que, sur une période de dix ans, l'indexation partielle a ajouté 1,4 million de personnes à faible revenu au rôle d'imposition et fait passer encore plus de contribuables, soit 1,9 million de personnes, de la tranche d'imposition la plus basse à la tranche d'imposition moyenne, tandis que 600 000 sont passés de cette dernière à la tranche d'imposition la plus élevée.

Le fait que le régime d'impôt sur le revenu ne soit pas pleinement indexé contribue à rendre le Canada davantage tributaire de l'impôt sur le revenu des particuliers que les autres pays du G-7. Cela nuit aussi à la position concurrentielle du Canada par rapport aux États-Unis, position qui s'est détériorée depuis une vingtaine d'années. De plus, s'il est notoire que le fardeau fiscal est plus lourd au Canada qu'aux États-Unis pour les personnes à revenu élevé, on se rend moins compte qu'il en va de même pour les personnes à revenu plus modeste. En effet, le taux marginal d'imposition des Canadiens qui touchent le salaire moyen dans l'industrie est supérieur de 50 p. 100 au taux correspondant des travailleurs américains.

#### 6. Harmonisation des taxes de vente

Dans ses relevés économiques de 1998, l'OCDE recommande que soient apportées des améliorations à la taxe de vente. Les taxes de vente de sont harmonisées que dans quatre provinces — la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Québec. Ailleurs, l'absence d'harmonisation entraîne des distorsions au niveau des intrants des entreprises et des produits vendus, mais les gouvernements provinciaux ne sont apparemment pas disposés à intervenir pour remédier à la situation. C'est dommage, surtout quand on pense que l'harmonisation des taxes de vente pourrait accroître la compétitivité du Canada. Le même manque de coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces nuit à la réalisation de réformes dans d'autres domaines fiscaux.

#### D. Les budgets fédéraux et l'exposé économique et financier de décembre 1992

Le budget fédéral de 1991 ne prévoyait pratiquement aucune nouvelle hausse d'impôt, à part de deux exceptions : une hausse marquée des taxes sur le tabac, ce qui devrait générer des recettes de près de un milliard de dollars l'année suivante, et une augmentation de deux milliards de dollars au chapitre des cotisations d'assurance-chômage.

Le récession devait avoir peu d'impact sur les recettes fédérales. Toutefois, la situation devait être toute autre pour les dépenses fédérales. En 1991-1992, on s'attendait à ce

que les recettes totales diminuent de moins de 1 p. 100, en raison de la récession. Les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés devaient être de 20 p. 100 inférieures aux prévisions de l'année précédente. Toutefois, la hausse des recettes générées par l'impôt sur le revenu des particuliers devait permettre de compenser, dans une très large mesure, cette baisse. Compte tenu des mesures fiscales qui ont été prises, on s'attendait à ce que les recettes totales en 1991-1992 soient de 2,5 milliards de dollars supérieures aux prévisions contenues dans le budget de 1990.

La situation décrite dans le budget de 1991 a été entièrement revue dans le budget de 1992. La piètre situation économique a été rendue responsable d'un moins-perçu d'impôts de 5,7 milliards de dollars en 1992 et de 7,5 milliards de dollars en 1993. En chiffres absolus, la plus forte baisse devrait être celle des impôts sur le revenu des particuliers, mais proportionnellement la baisse la plus forte est celle des impôts sur les sociétés.

Même ce sombre tableau s'est révélé trop optimiste. En effet, le ministre des Finances a estimé que, pour l'exercice 1992-1993, les recettes seraient de 8 milliards de dollars inférieures aux prévisions du budget de 1992, soit plus de 15 milliards de moins que les chiffres donnés à l'origine dans le budget de 1991. En 1993-1994, on prévoyait que les recettes seraient de 10 milliards inférieures aux prévisions du budget de 1992.

L'exposé économique et financier ne contenait aucune augmentation de taxes. Il proposait plutôt diverses mesures qui se traduiraient pour le gouvernement par une baisse de revenus d'environ un milliard de dollars sur une période de trois ans. Parmi ces mesures, on retrouvait une prolongation d'un an du régime permettant aux Canadiens d'utiliser les fonds placés dans leur REER pour s'acheter une première maison, un moratoire sur les cotisations d'assurance-chômage des nouvelles petites entreprises ainsi qu'un plafond de ces cotisations versées par les petites entreprises qui accroissent l'emploi. Un crédit d'impôt à l'investissement de 10 p. 100 fut également accordé aux petites entreprises.

#### E. Le budget fédéral de 1993

Le budget de 1993 n'imposait aucune taxe ou impôt nouveaux. Toutefois, il prévoyait plusieurs mesures fiscales qui devaient avoir pour effet de réduire les recettes fédérales de 400 millions de dollars au cours des cinq années suivantes. Celles-ci comprenaient : l'élimination du plafond annuel limitant les demandes de crédit d'impôt à l'investissement, l'adoption de nouveaux taux de déduction pour amortissement (DPA) pour les brevets,

l'extension de l'aide fiscale accordée au titre du Programme de recherche scientifique et de développement expérimental afin de permettre aux entreprises dont le revenu imposable dépasse 200 000 \$ d'obtenir des crédits remboursables, et la modification des règlements pour permettre aux entreprises d'amortir plus rapidement les équipements à dépréciation rapide, comme le matériel informatique.

Toutefois, le vrai message qui se dégageait de ce budget, résidait dans la baisse continue des recettes fédérales découlant de la piètre performance de l'économie. En 1992-1993, les recettes étaient de 1,2 milliard de dollars inférieures au niveau estimé dans l'Exposé économique et financier de décembre 1992 et, partant, de 9,2 milliards de dollars inférieures au chiffre prévu dans le budget de 1992. On s'attendait en outre à ce que les recettes en 1993-1994 soient inférieures aux prévisions effectuées dans l'Exposé économique et financier de décembre.

Le graphique 1 illustre l'impact qu'a eu la récession sur les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. L'impôt sur les sociétés a chuté de façon marquée au cours de la récession et il n'effectuera qu'une lente remontée d'ici la fin de la décennie. Il en va de même pour l'impôt sur le revenu des particuliers, bien que la baisse dans ce cas-ci ait été plus modérée. Toutefois, cette baisse est en partie illusoire car le nouveau crédit d'impôt pour enfants est considéré comme une dépenses fiscale et porté en diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers, et ce, même s'il remplace dans une large mesure l'allocation familiale, qui était considérée comme une dépense de programmes et qui comptait pour plus de deux milliards de dollars des dépenses.

Le graphique 1 illustre aussi une autre tendance importante : les cotisations d'assurance-chômage ont dépassé l'impôt sur le revenu des sociétés comme source de revenu. Les cotisations d'assurance-chômage comptaient pour environ 2,5 p. 100 du PIB; elles étaient presque cinq fois plus élevées qu'au cours de la première moitié des années 70.

#### F. Le budget fédéral de 1994

Ce budget se distinguait par le fait qu'il reconnaissait que les recettes fédérales avaient sensiblement diminué au cours des années précédentes. En 1991-1992, leur montant équivalait à 18,1 p. 100 du PIB. En 1993-1994, cette proportion n'était plus que de 16,1 p. 100. Le fléchissement était donc marqué. Pourtant, à l'exception de la réduction de la surtaxe annoncée dans le budget de 1992, il n'y a eu aucune modification majeure de la politique fiscale qui puisse être la cause d'une telle baisse.

Le remplacement des allocations familiales, du crédit d'impôt remboursable pour enfants et du crédit non remboursable pour personnes à charge par une nouvelle prestation fiscale pour enfants était un changement de politique récent qui a eu une incidence sur les recettes. Ainsi, certaines dépenses de programmes se sont transformées en dépenses fiscales, d'où un mouvement à la baisse des recettes. La réforme en question a coûté davantage au gouvernement fédéral qu'il n'avait été initialement prévu. Au moment où elle a été proposée, son coût était évalué à 4,9 milliards de dollars par année, comparativement aux 4,5 milliards de dollars que coûtait l'ancien système. On s'attendait toutefois à ce que la prestation fiscale pour enfants coûte 5,5 milliards de dollars en 1993-1994 et à ce que ce montant ne diminue que très légèrement au cours des deux années suivantes. Comme le montant des prestations est établi en fonction du revenu familial, le coût global du programme est tributaire de l'état de l'économie; par conséquent, une partie de cette hausse pouvait être attribuée à la récession et à la lenteur de la reprise. Les coûts de transition demeuraient toutefois élevés eux aussi. En raison du moment où sont versées les prestations en vertu des différents programmes touchant les enfants, les deux systèmes se sont chevauchés au cours de l'année civile 1993. Cette situation a eu pour effet de réduire les recettes de 2,5 milliards de dollars au cours des deux exercices

D'autres événements extraordinaires et exceptionnels se sont conjugués pour contribuer à la baisse des recettes en 1993-1994. Néanmoins, le rapport entre le niveau du statu quo des recettes et le PIB a considérablement diminué en 1993-1994. Le budget fait état de conditions économiques précises, qui ont été en partie responsables de ce fléchissement, par exemple la lente progression des revenus des particuliers associée au facteur d'indexation relativement élevé applicable à l'impôt sur le revenu des particuliers. On prévoyait qu'il faudrait quelques années avant que ce rapport ne revienne à son niveau d'avant la récession.

#### G. Le budget fédéral de 1995

En 1993, les recettes fédérales se sont chiffrées à 121,452 milliards de dollars ce qui représentait une progression de seulement 7 p. 100 par rapport à 1990. Les recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers ont crû de 12 p. 100 durant cette période pour atteindre 58,3 milliards de dollars, mais l'impôt sur les sociétés a rapporté 36 p. 100 de moins et les recettes provenant des taxes de vente et d'accise ont baissé de presque 7 p. 100. Le seul autre secteur affichant une nette augmentation a été celui des cotisations d'assurance-chômage, qui ont

général des recettes en hausse de 63 p. 100, ce qui en l'occurrence est un signe de malaise dans l'économie.

En 1994, les recettes ont brusquement chuté pour s'établir à 116 milliards de dollars; il s'agissait là d'un résultat imputable à plusieurs facteurs : l'état de l'économie, certains événements ponctuels et, plus important encore, l'introduction de la prestation fiscale pour enfants, laquelle a eu pour effet de convertir certaines dépenses de programme en dépenses fiscales et partant, de réduire les recettes, et qui a par ailleurs entraîné des coûts de transition élevés. En 1995, les recettes étaient remontées à 125 milliards de dollars, et on s'attendait qu'elles oscillent entre 16,7 et 16,9 p. 100 du PIB d'ici les deux années suivantes. Durant cette période, les cotisations d'assurance-chômage étaient passées au deuxième rang des sources de recettes pour le gouvernement fédéral et elles comptaient maintenant pour 15 p. 100 du total. Cependant, avec l'amélioration de conjoncture économique, on s'attendait que la TPS soit une source de recettes plus importante que les cotisations d'assurance-chômage dans deux à trois ans. La place de l'impôt sur le revenu des particuliers continuait de grandir bien que cette tendance ait été en partie masquée par des modifications apportées aux programmes fédéraux et aux pratiques comptables.

Le budget de 1995 contenait peu de nouvelles mesures fiscales. Les taxes d'accise sur l'essence et le tabac furent relevées et elles devaient produire respectivement 500 millions et 65 millions de dollars chaque année. L'impôt sur les grandes sociétés et la surtaxe sur les sociétés furent sensiblement augmentés et on s'attendait qu'elles génèrent des recettes annuelles de plus de 250 millions de dollars.

On a dit des mesures touchant les particuliers qu'elles visaient à resserrer le système et à le rendre plus juste. On a imposé certaines restrictions relativement aux cotisations à un REER. Le report de l'impôt sur les revenus d'affaires a lui aussi été restreint, afin de produire 300 millions de dollars de recettes annuelles d'ici 1998, et on a resserré les règles concernant le régime fiscal des fiducies familiales. Selon les prévisions, toutes ces mesures devaient faire entrer plus de 3,6 milliards de dollars dans les coffres de l'État au cours des trois années suivantes.

Le gouvernement a en outre modifié la distribution dans le temps des revenus issus des cotisations d'assurance-chômage de telle sorte que celles-ci ne diminueraient pas aussi rapidement que ce n'aurait été autrement le cas. Il avait l'intention de laisser le compte d'assurance-chômage grossir jusqu'à ce qu'il enregistre un excédent cumulé de cinq milliards

de dollars à la fin de l'année civile 1996 avant de laisser les cotisations diminuer en fonction du montant prévu des déboursés en prestations d'assurance-chômage.

#### H. Le budget fédéral de 1996

Le budget fédéral de 1996 ne contenait ni nouveaux impôts ni augmentation des taux d'imposition, ce qui avait à la fois du bon et du mauvais. Pour ceux qui attendaient l'abolition de la TPS, le budget n'a rien offert de concret en ce qui concerne une taxe nouvelle et meilleure. Il n'offrait que la promesse que les négociations se poursuivraient avec les provinces en vue d'une réforme et d'une harmonisation de la TPS et des taxes de vente provinciales. Les taux d'imposition n'ont pas été augmentés, mais le gouvernement a introduit des modifications des règles fiscales qui allaient avoir des répercussions sur l'impôt à payer des particuliers et des sociétés.

En ce qui concerne les particuliers, les modifications touchaient trois grands thèmes : retraite, éducation et développement social. Le gouvernement fédéral a resserré les règles régissant les régimes enregistrés d'épargne-retraite : non déductibilité des frais d'administration, plafonnement de l'épargne bénéficiant d'un allègement fiscal et abaissement de l'âge maximal de cotisation à un régime. Le budget a aussi abaissé le montant des dégrèvements fiscaux visant les placements dans des sociétés à capital de risque de travailleurs en réduisant le crédit d'impôt ainsi que le plafond des contributions. Comme ces placements bénéficiaient de crédits d'impôt généreux et étaient admissibles aux REER, ils étaient devenus extrêmement populaires et coûtaient cher en dépenses fiscales. Le gouvernement autorisait aussi le report illimité des droits de cotisation à un REER inutilisés.

Vu l'augmentation prévisible des frais de scolarité dans l'avenir, le gouvernement a accordé un traitement fiscal plus généreux des frais de scolarité et des dépenses liées aux études. Les crédits ont été accrus, de même que le montant des crédits pouvant être transférés. Le plafond des régimes enregistrés d'épargne-études a été relevé et la déduction pour frais de garde d'enfant a été modifiée pour la rendre plus avantageuse envers les étudiants qui ont des enfants.

Sur le plan social, le régime fiscal est devenu plus favorable aux dons de bienfaisance comme l'avait recommandé le Comité des finances. Les allègements fiscaux pour les soins à domicile ont été relevés et le supplément au revenu gagné a été doublé à 1 000 \$ en deux étapes. Cette dernière mesure a été de loin la plus coûteuse des modifications fiscales. La



plus controversée a sans contredit été la modification du régime fiscal des pensions alimentaires. Selon les nouvelles règles, le parent ayant la garde ne devait plus payer d'impôt sur la pension alimentaire qu'il touchait et l'autre parent devait prendre la déduction du montant de la pension alimentaire qu'il payait. Les nouvelles règles devaient s'appliquer aux ordonnances et aux ententes de pension alimentaire prenant effet à partir du 1<sup>er</sup> mai 1997, ou aux ententes existantes modifiées à partir de cette date.

L'effet net des mesures concernant les particuliers sur les recettes devait être faible, car le gouvernement croyait pouvoir récupérer des recettes croissantes de l'économie souterraine (jusqu'à 100 millions en 1998-1999).

Le gouvernement a aussi introduit des mesures fiscales concernant l'impôt sur les sociétés, la plus importante étant la prolongation de la période d'application de la taxe temporaire sur les grandes institutions de dépôt (les banques).

Le budget comportait aussi des omissions notables sur le plan des recettes. Comme nous l'avons dit plus haut, la réforme ou l'élimination de la TPS n'était pas encore faite. En outre, le budget ne contenait aucune déclaration au sujet d'une réduction substantielle des cotisations d'assurance-emploi. À vrai dire, les chiffres contenus dans le budget donnaient à penser qu'une telle réduction ne figurait pas au programme dans l'horizon de planification du budget.

Par ailleurs, le gouvernement a modifié le calendrier des prélèvements de cotisations d'assurance-emploi pour l'aligner sur celui du paiement des cotisations au RPC. Auparavant, les cotisations hebdomadaires reposaient sur le moindre des deux montants suivants : le montant maximal des gains assurables ou les gains réels. À partir de janvier 1997, les cotisations hebdomadaires allaient être fondées sur les gains hebdomadaires réels; une fois le montant annuel maximal des cotisations atteint, le prélèvement des cotisations cesserait. Ceux dont la rémunération serait égale ou inférieure au montant maximal des gains assurables continueraient de verser leurs cotisations sur une période de 52 semaines. Ceux qui gagnaient plus mettraient moins de temps à acquitter leurs cotisations. Ainsi, une personne gagnant 80 000 \$ par année paierait la totalité de ses cotisations dans les six premiers mois de l'année et ne paierait rien durant les six mois restants.

Cette modification administrative n'a eu aucun effet sur le montant total des cotisations que doivent acquitter les employeurs et les salariés. Cependant, elle a influé sur le déficit affiché par le gouvernement. En avançant le paiement des cotisations à partir de 1997, le

gouvernement pourrait en arriver, pour 1996-1997, à un déficit inférieur de 1,5 à 1,8 milliard de dollars à celui qui était prévu dans le budget. Les modifications n'auraient aucune répercussion sur les exercices suivants. Il reste cependant que ce changement administratif ponctuel pourrait aussi réduire les coûts futurs du service de la dette d'environ 100 millions de dollars par année.

Par ailleurs, le budget ne tenait pas compte du produit de la vente d'actifs en 1996-1997, en particulier de la vente de wagons-trémies et du système de navigation aérienne. Les conséquences de ces ventes sur le budget dépendraient des montants obtenus ainsi que de la comptabilisation actuelle de ces actifs. Selon les journaux, la vente de ces actifs pourrait rapporter 1,5 milliard de dollars.

### I. Le budget fédéral de 1997

Ce budget ne prévoyait que peu de mesures fiscales. L'impôt temporaire prélevé sur les grandes banques était maintenu pour un autre année et les taxes sur les produits du tabac furent augmentées quelque peu, comme on l'avait annoncé avant la présentation du budget. Certaines mesures fiscales devaient coûter au gouvernement environ un milliard de dollars par année d'ici l'exercice 1999-2000. Elles accordaient un traitement fiscal plus avantageux des dépenses liées aux études et de l'épargne-études. L'aide aux personnes handicapées était majorée, et le régime fiscal était plus favorable aux dons de bienfaisance, car le plafond des dons déductibles a été relevé et la part de certains dons d'immobilisations à valeur accrue à incorporer dans les gains en capital a été réduite.

Toutefois, la mesure la plus coûteuse a été le relèvement du Supplément du revenu gagné (SRG) associé à la prestation fiscale pour enfants. D'ici à l'exercice 1999-2000, cette mesure coûtera au gouvernement 600 millions de dollars par année. Le budget a modifié le SRG en faisant varier le montant avec le nombre d'enfants que compte la famille bénéficiaire — alors que jusqu'alors, la prestation ne tenait pas compte du nombre d'enfants. Cette modification a suscité une certaine controverse parce que certaines familles à enfant unique recevaient moins en vertu du nouveau régime qu'elles n'auraient touché si le gouvernement avait simplement bonifié l'ancien régime, comme il l'avait déjà promis.

Le nouveau régime de SRG était compliqué parce qu'il visait à limiter l'augmentation des prestations aux familles affichant un revenu net de 25 921 \$ ou moins. Mais c'était toutefois une mesure strictement temporaire qui ne serait en application que jusqu'à ce

que le nouveau Régime national de prestations pour enfants soit mis en œuvre, au plus tard en juillet 1998, de concert avec les provinces.

Dans le budget de 1997, le ministre a fait beaucoup pour simplifier le régime fiscal fédéral actuel. L'annexe 5 du budget contenait un document d'environ 25 pages expliquant et justifiant la répartition du fardeau fiscal et les caractéristiques du régime. Dans son discours de présentation du budget, le ministre a expliqué sur deux pages pourquoi le gouvernement ne procéderait pas à d'importantes réductions d'impôt maintenant, mais laissé entendre qu'il réduirait les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers lorsqu'il aurait une plus grande marge de manœuvre fiscale.

L'annexe 5 répondait à diverses critiques que les Canadiens avaient faites à l'égard du régime fiscal du pays. Elle faisait état du fardeau relatif que les sociétés devaient supporter et indiquait que, contrairement à la croyance populaire, le taux réel de l'impôt sur les sociétés n'avait pas diminué de façon appréciable au cours des trois dernières décennies. En effet, le fait que le gouvernement tirait désormais plus de l'impôt sur le capital des sociétés avait eu pour effet de créer un impôt minimum pour les sociétés qui a stabilisé le taux réel.

Le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers était décrit comme progressif, surtout lorsque l'on tenait compte de la prestation fiscale pour enfants et du crédit pour TPS, lesquels profitent surtout aux familles à faible revenu. L'importance absolue et relative de l'impôt sur le revenu augmentait avec le revenu familial. Dans la même veine, le budget défendait l'absence d'impôt sur la fortune — l'impôt sur le revenu de placements était déjà élevé, et comme un impôt sur la fortune ciblerait surtout les bien nantis, le gouvernement estimait préférable d'user d'autres moyens pour assurer l'équité du régime fiscal. Les contribuables à revenu élevé qui ne payaient aucun impôt étaient décrits comme des cas exceptionnels et temporaires qui ne changeaient rien aux caractéristiques fondamentales de l'incidence de l'IRP.

La partie la plus intéressante de l'annexe 5 était le passage où il était question des charges sociales. Le gouvernement fédéral essuyait des critiques acerbes et persistantes à cause du virage qu'il semblait avoir pris dans sa politique en matière de cotisations d'assurance-emploi. Au début, il prévoyait laisser l'excédent cumulé du Compte d'assurance-emploi atteindre environ six milliards de dollars, afin de se ménager une réserve pour pouvoir amortir le choc d'une éventuelle récession. Il semblait plutôt que l'excédent atteindrait 12 milliards de dollars d'ici la fin de l'exercice 1997-1998, alors que ni le nouveau budget, ne les budgets

précédents n'avaient donné à penser que des réductions significatives des cotisations étaient à prévoir. Ainsi, l'excédent continuerait de croître de près de cinq milliards de dollars par année. (Chaque réduction de 0,10 \$ des cotisations fait perdre au gouvernement 700 millions de dollars en recettes.)

L'annexe 5 montrait clairement qu'au Canada, les charges sociales n'étaient rien en comparaison de ce qu'elles sont dans beaucoup d'autre pays — elles étaient même plus faibles encore qu'aux États-Unis. L'annexe faisait également valoir que si les charges sociales avaient pour effet de faire perdre des emplois, ce n'était pas dû au taux des charges, mais parce que les gouvernements avaient tendance à le relever lorsqu'il y avait une récession, une chose qui ne produirait plus dans le cas des prestations d'assurance-emploi du Canada grâce à l'excédent accumulé. Le gouvernement fédéral semblait indiquer clairement qu'à l'avenir, les cotisations d'assurance-emploi pourraient simplement devenir une autre forme d'impôt qui grossirait les recettes fiscales globales plutôt que de servir uniquement à financer les programmes liés à l'assurance-emploi. Selon ces documents, pour être efficient et souple, tout régime fiscal devait tirer des recettes d'une variété de sources.

#### J. Le débat sur les cotisations d'assurance-emploi

L'usage que fait le gouvernement des cotisations d'assurance-emploi pour lutter contre le déficit a suscité des critiques de plus en plus nourries, car ces charges sociales sont souvent considérées comme « tueuses d'emplois ». D'après des prévisions, l'excédent cumulé du compte d'assurance-chômage avait des chances d'atteindre 20 milliards de dollars d'ici la fin de 1998, à moins d'une réduction des cotisations. L'actuaire en chef du gouvernement a fait savoir qu'un excédent cumulé de l'ordre de 12 à 15 milliards de dollars suffirait à éviter d'augmenter les cotisations durant une prochaine récession, ce qui a fait tomber l'un des principaux arguments invoqués par le gouvernement pour justifier le maintien des cotisations à un niveau élevé. L'actuaire précisait en outre dans son rapport que les cotisations pourraient être ramenées de 2,90 \$ à 2 \$ (opération qui coûterait environ 6,5 milliards de dollars) sans risquer pour autant de devoir les augmenter de nouveau en cas de récession. Il semblait donc que le gouvernement serait bientôt forcé soit de faire des cotisations d'assurance-emploi un impôt comme les autres, soit d'abaisser sensiblement le taux des cotisations pour le faire correspondre davantage aux coûts annuels.

Le gouvernement a persisté à dire qu'il n'accorderait aucune importante réduction des impôts tant que le budget ne serait pas équilibré. Les cotisations d'assurance-emploi avaient été réduites légèrement dans le passé, et une réduction d'au moins dix cents était prévue pour 1998, mais c'était bien inférieur à ce que réclamaient les critiques. Dans le budget de 1998, le gouvernement fédéral a réussi à éliminer son déficit. Les surplus ont servi à payer une partie de la dette, à éliminer la surtaxe et à accroître les dépenses de programmes dans des cas précis. Ensemble, les budgets de 1998 et de 1999 assureront aux travailleurs une réduction de 1,100 milliard de dollars pour ce qui est des primes d'assurance-emploi. **Cela signifie que, après avoir atteint un sommet de 3,07 \$ par tranche de 100 \$ en 1993, ces primes ont été ramenées à 2,40 \$ par tranche de 100 \$ à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000.**

#### K. Le budget fédéral de 1998

Les recettes de 1997-1998 ont été supérieures de près de 9 p. 100 à celles de l'année précédente, la croissance économique ayant été plus élevée que prévu en début d'année. En outre, le taux de chômage est tombé à son niveau le plus bas en huit ans, et les dépenses de consommation ont augmenté, ce qui explique la forte progression des recettes.

Le budget contenait davantage d'allègements fiscaux que celui de l'année précédente, mais ceux-ci sont demeurés très limités. La taxe temporaire sur les grandes banques a de nouveau été reconduite et les taxes sur le tabac ont été légèrement relevées comme il avait été annoncé un peu avant le dépôt du budget. Les allègements fiscaux devaient représenter un coût total cumulé de 12,815 milliards de dollars jusqu'en 2001-2002.

Le plafond de la déduction pour frais de garde d'enfants a été porté à 7 000 \$ pour les enfants de moins de sept ans et à 4 000 \$ pour les enfants de sept ans et plus. La plupart des mesures ciblées visaient les étudiants et diplômés du postsecondaire et leurs familles. Mentionnons des allègements fiscaux pour l'intérêt acquitté sur les prêts aux étudiants, des retraits en franchise d'impôt des REER à des fins d'éducation permanente et un allègement de l'impôt pour les étudiants à temps partiel. Certaines mesures visaient à aider les personnes qui ont soin d'un parent, les personnes handicapées et les bénévoles. Les travailleurs autonomes non constitués en société peuvent désormais déduire de leur revenu leurs cotisations à des régimes complémentaires d'assurance soins-médicaux et d'assurance-soins dentaires, à l'instar des travailleurs autonomes constitués en société.

L'augmentation promise de la prestation fiscale pour enfants, laquelle représente 15 p. 100 de l'ensemble des allègements fiscaux, a été accordée, mais s'agit-il vraiment d'un allègement fiscal? On peut voir dans la prestation fiscale pour enfants un programme de dépenses administré, par souci de commodité, par la voie de l'impôt sur le revenu; elle aurait tout aussi bien pu prendre la forme de prestations mensuelles de Santé et Bien-être Canada. Le fait que la prestation soit assujettie à des conditions de revenu n'en fait pas pour autant une mesure fiscale, pas plus que ce n'est le cas du Supplément de revenu garanti et de la Prestation aux aînés proposée. En fait, le gouvernement précédent la voyait justement sous cet angle : en réduisant les plafonds des dépenses de programmes aux termes de la *Loi limitant les dépenses publiques* pour compenser les effets de la conversion des allocations familiales (un programme de dépenses) en prestation fiscale pour enfants, il admettait que la prestation fiscale pour enfants constituait une forme déguisée de dépenses.

Bien que la prestation fiscale pour enfants figure dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le montant de la prestation n'est aucunement lié à l'impôt à payer par ailleurs; il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable dont bénéficient en majeure partie des personnes qui ne paient aucun impôt. Peut-on vraiment parler d'allègement fiscal quand une mesure vise principalement des personnes qui ne paient pas d'impôt?

Par ailleurs, le traitement de la prestation fiscale pour enfants dans le budget de 1998 semble inégal. Si l'augmentation proposée des prestations constitue un allègement fiscal, les prestations courantes devraient aussi logiquement être considérées comme tel. On a affirmé que le relèvement de 500 \$ de l'exemption personnelle de base permettrait à 400 000 Canadiens de ne plus payer d'impôt et réduirait l'impôt à payer de 4,6 millions de Canadiens de plus. Or, ces personnes à faible revenu dont on disait qu'elles ne figuraient plus sur le rôle de l'impôt étaient généralement des bénéficiaires nets du régime fiscal et du système de transferts; si l'on considère l'ensemble comme un régime « fiscal », elles étaient déjà absentes du rôle de l'impôt.

Les deux mesures qui offraient un allègement fiscal général étaient la majoration de l'exemption personnelle de base qui permettait aux gens de gagner 500 \$ de plus en franchise d'impôt et la disposition qui a réduit ou éliminé la surtaxe de 3 p. 100 pour la majorité des contribuables.

On peut interpréter l'impact de ces deux mesures de la façon suivante : 1) aucune modification de la structure de base de l'impôt sur le revenu des particuliers et des surtaxes; 2) don forfaitaire de 85 \$ à quiconque gagne 6 956 \$, réduit de 0,68 cents par dollar de revenu au-

delà de ce niveau; et 3) don forfaitaire d'un maximum de 250 \$ pour un contribuable payant 8 333 \$ d'impôt fédéral de base, réduit de 6 cents par dollar d'impôt au-delà de ce montant.

Dans cette optique, les contribuables se retrouvaient peut-être en meilleure posture dans la mesure où ils payaient moins d'impôt globalement, mais ils étaient par ailleurs assujettis à un taux d'imposition plus élevé sur toute addition à leur revenu. Cela illustre comment il est possible d'augmenter les taux marginaux de l'impôt en se servant d'un mécanisme complexe pour réduire le fardeau fiscal moyen. Cette stratégie rappelle, quoique dans une moindre mesure, le projet de Prestation aux aînés (maintenant abandonné). Dans le cas des personnes âgées, les personnes à faible revenu et les personnes à revenu moyen se seraient retrouvées dans une situation équivalente ou meilleure, mais elles auraient par ailleurs été assujetties à un taux marginal d'imposition sensiblement plus élevé qui aurait sérieusement décourager l'épargne en vue de la retraite.

Dans sa volonté d'empêcher les contribuables à revenu élevé de profiter des allègements fiscaux généraux, le gouvernement fédéral a, dans son budget de 1998, compliqué davantage un régime fiscal déjà fort complexe et ajouté aux facteurs qui découragent l'épargne et le travail.

#### L. Le budget fédéral de 1999

Tablant sur l'élimination du déficit annoncée l'année précédente, les contribuables espéraient certains allègements fiscaux. De toute évidence, le gouvernement fédéral ne voyait pas les choses du même œil, bien que le budget ait été équilibré. Précisant qu'il fallait continuer de faire preuve de prudence parce que les turbulences qui influent sur l'économie mondiale n'étaient pas encore dissipées, le ministre des Finances Paul Martin n'a pas annoncé les réductions d'impôt que les Canadiens attendaient, bien qu'il ait proposé de nouvelles mesures fiscales. En juillet 1999, la surtaxe de 3 p. 100 qui avait été instituée pour financer le déficit a été éliminée pour tous les contribuables, ce qui représentait une réduction d'impôt totale de 7,7 milliards de dollars sur les trois années suivantes. Les cotisations d'assurance-emploi, qui constituent un impôt sur le salaire, ont été ramenées à 2,55 \$, soit 0,52 \$ de moins que le sommet de 1993.

Le gouvernement fédéral avait l'intention de consacrer des sommes considérables aux soins médicaux : quelque 11,5 milliards de dollars sur les cinq années suivantes. Sur ce total, huit milliards de dollars étaient destinés au Transfert social canadien en matière de santé et

de programmes sociaux (TCSPS ) et le reste, 3,5 milliards de dollars, était ajouté au Transfert sous la forme d'un supplément ponctuel. Comme l'a signalé le ministère des Finances, la valeur des transferts fiscaux aux termes du TCSPS devait atteindre un nouveau sommet en 2001-2002, qui dépasserait le niveau atteint au moment de l'imposition de compressions budgétaires dans les années 90. Le total des dépenses de programmes devait représenter 12,6 p. 100 du PIB cette année-là.

Même avec ces nouvelles dépenses, le gouvernement a dit qu'il continuerait de faire baisser le déficit et la dette. Comme il a été dit plus haut, le budget devait être équilibré, et il était même possible qu'il soit excédentaire. D'après ces prévisions, le rapport de la dette au PIB devait être ramené de 65,3 p. 100 en 1998-1999 à 62 p. 100 en 2000-2001. Cette situation était bien différente de celle qui existait en 1995, lorsque le rapport de la dette au PIB s'élevait à 71,2 p. 100.

#### **M. Le budget fédéral de 2000**

**Le processus budgétaire a commencé sur une note prometteuse avec la présentation, en novembre, de la Mise à jour économique et financière de 1999. Le ministre des Finances a annoncé des excédents budgétaires croissants pour toute la période de planification de cinq ans dans le cadre du régime fiscal existant.**

**Les contribuables ont bénéficié d'importants allègements fiscaux dans le budget de 2000, lequel contient les plus importants changements structurels apportés à la politique fiscale depuis la réforme de 1987. Le Ministre a en effet présenté un plan quinquennal de réduction des impôts concernant surtout l'impôt sur le revenu des particuliers qui représente des allègements fiscaux totalisant environ 58 milliards de dollars sur l'ensemble de la période visée.**

**La mesure la plus importante est le rétablissement de la pleine indexation des tranches d'imposition et des exemptions de base avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Cette mesure s'applique aussi à la Prestation fiscale pour enfants et au crédit d'impôt pour TPS.**

**Le taux d'imposition moyen est ramené de 26 à 24 p. 100 à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000. À la même date, le seuil de revenu pour l'imposition de la surtaxe de 5 p. 100 sera porté à environ 85 000 \$. La surtaxe elle-même ne sera pas supprimée avant 2004.**



**Le budget prévoit aussi une augmentation de la proportion d'avoirs étrangers autorisée dans les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les régimes de pension agréés (RPA). Cette proportion passe à 25 p. 100 en 2000, puis à 30 p. 100 en 2001.**

**Le budget contient aussi des mesures concernant l'impôt des sociétés. Le taux d'imposition général des sociétés sera ramené progressivement de 28 à 21 p. 100 sur les cinq prochaines années, en commençant par une réduction d'un point à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001.**

**Il importe de mentionner également la réduction du pourcentage des gains en capital assujettis à l'impôt, laquelle passe de 75 à 66 p. 100 pour les dispositions de biens en immobilisations intervenant après le 27 février 2000.**

**Soucieux de modérer les effets du régime fiscal, le gouvernement fédéral a aussi décidé que les gains réalisés sur certaines options d'achat d'actions accordées à des employés seraient imposés au moment de la vente des actions et non plus au moment où l'employé exerce son option.**

**Les mesures entrant en vigueur en 2000 devraient se solder par un ralentissement de la croissance des recettes fiscales, puisque les recettes budgétaires passent à 16,2 p. 100 du PIB.**

**On prévoit que le rapport de la dette publique au PIB tombera à 50 p. 100 en 2004, objectif réalisable si la bonne conjoncture économique actuelle persiste.**

## MESURES PARLEMENTAIRES

La participation du Parlement au financement des dépenses gouvernementales comprend presque toujours l'étude et l'adoption de mesures législatives faisant suite aux budgets du gouvernement, qui sont habituellement déposés une fois par année. Les mesures législatives que le Parlement a proposées sur la réforme fiscale à la fin des années 80 ne sont pas le résultat de budgets.

## CHRONOLOGIE

- 1962 - Formation de la Commission royale sur la fiscalité, sous la présidence de M. Kenneth Carter.

- février 1967 - La Commission Carter soumet son rapport. Elle propose une restructuration en profondeur de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'élargir l'assiette fiscale, d'abaisser les taux maxima et d'intégrer les impôts sur le revenu des particuliers et de sociétés.
- novembre 1969 - Le gouvernement fédéral publie un Livre blanc sur la réforme fiscale en réponse à la Commission Carter.
- février 1973 - Le ministre des Finances implante un système permanent d'indexation des tranches d'imposition du revenu et des exemptions.
- novembre 1974 - Le ministre des Finances institue le régime enregistré d'épargne-logement (REEL) et des dispositions visant à mettre les revenus de pensions et les revenus de dividendes à l'abri de l'impôt, et augmente les réductions personnelles de l'impôt sur le revenu.
- août 1978 - Le gouvernement annonce la création d'un crédit d'impôt remboursable pour enfants (CIE) en faveur des familles admissibles aux allocations familiales. Le CIE constitue ni plus ni moins qu'une forme d'allocations familiales à des familles cibles. Il n'est pas considéré comme une dépense dans le sens habituel du mot; il s'agit plutôt d'une dépense fiscale.
- décembre 1979 - Le budget avorté du gouvernement conservateur aurait institué deux mesures remarquables reliées aux impôts : une taxe accrue sur l'essence (18 cents le gallon) et une mesure d'allégement fiscal de l'intérêt hypothécaire et de l'impôt foncier à l'intention des contribuables de l'impôt fédéral sur le revenu. Aucune de ces deux mesures n'a pris force de loi. Ce budget contenait de plus, pour la première fois, une analyse des dépenses fiscales fédérales.
- novembre 1981 - Le ministre des Finances tente d'éliminer un certain nombre d'abris fiscaux, mais doit faire marche arrière en raison d'une forte opposition.
- juin 1982 - Dans le même esprit que les tentatives du gouvernement visant à contrôler l'inflation, l'indexation du système fiscal est limitée à 6 p. 100 pour 1982 et à 5 p. 100 pour 1983.
- octobre 1982 - Remise d'une proposition au ministre des Finances visant à faire passer la taxe sur les ventes des fabricants aux grossistes.
- avril 1983 - Adoption du crédit d'impôt transférable à la recherche et au développement; la perte de revenu s'avère beaucoup plus élevée que celle à laquelle le gouvernement s'attendait. Le gouvernement augmente considérablement les déductions

relatives aux contributions à un REEL pour les acheteurs de maisons, d'appareils ménagers et d'ameublement en 1983. Il accroît également la déduction pour les frais de garde d'enfants.

- mai 1985 - Adoption de l'indexation partielle du système fiscal.
- juin 1986 - Le gouvernement fédéral présente son Livre blanc sur la réforme fiscale.
- 1988 - Implantation de la première phase de la réforme fiscale. La proportion des gains en capital assujettis à l'impôt est portée de la moitié aux trois-quarts, à compter de 1990.
- août 1989 - Le gouvernement publie son document technique sur la taxe sur les produits et services.
- décembre 1989 - Le gouvernement soumet à la Chambre le projet de loi C-62, en vue de l'implantation de la TPS.
- avril 1990 - Adoption en troisième lecture par la Chambre des communes du projet de loi C-62 qui est envoyé ensuite au Sénat qui le remet à son tour au comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour fins d'étude.
- septembre 1990 - Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce dépose son rapport sur le projet de loi C-62 et recommande le rejet de la TPS.
- octobre 1990 - Le Sénat adopte le projet de loi C-28 qui prévoit l'imposition d'un impôt spécial sur les prestations de la SV et les allocations familiales versées aux Canadiens ayant des revenus élevés. Ce projet de loi a aussi pour effet d'établir un impôt minimal pour les grandes sociétés.
- décembre 1990 - Le Sénat adopte le projet de loi C-62 sans modification. La sanction royale est donnée dans la semaine qui suit.
- 1<sup>er</sup> janvier 1991 - La TPS entre en vigueur comme cela avait été prévu. Le gouvernement du Québec harmonise sa taxe de vente au détail avec la TPS, mais offre un remboursement de taxe à l'achat de livres.
- Le budget fédéral ne prévoit pratiquement aucune hausse d'impôt. Les taxes sur le tabac sont considérablement majorées, alors que les cotisations d'assurance-chômage des employés et des employeurs passent à 2,80 \$ et 3,92 \$ respectivement par 100 \$ de gains assurables.

- décembre 1992 - Le ministre des Finances dépose à la Chambre des communes un exposé économique et financier qui prévoit une augmentation de la dette nette de 17 milliards de dollars sur deux ans par rapport aux prévisions du budget de 1992.
- avril 1997 - La TPS et les taxes de vente provinciales sont harmonisées sous la forme d'une TVH de 15 p. 100 à Terre-neuve, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.
- février 2000 - Le budget de 2000 prévoit d'importants allègements fiscaux étalés sur cinq ans. La pleine indexation des tranches d'imposition et des crédits d'impôt est rétablie.**

#### BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Allan, J.R. *et al.* « The Effects of Tax Reform and Post-Reform Changes in the Federal Personal Income Tax, 1972-75 ». *Canadian Tax Journal*, vol. XXVI, n° 1, janvier-février 1978, p. 1-30.
- Broadway, R.W., and H.M. Kitchen. *Canadian Tax Policy*. Deuxième édition. Canadian Tax Paper No. 76. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1984.
- Brooks, W. Neil. Ed. *The Quest for Tax Reform - The Royal Commission on Taxation Twenty Years Later*. Toronto, Carswell, 1988.
- Canada, ministère des Finances. *Le Budget*. Ottawa, diverses années.
- Davies, J., F. St-Hilaire et J. Whalley. « Some Calculations of Lifetime Tax Incidence ». *American Economic Review*, vol. 74, n° 4, septembre 1984, p. 644-649.
- Due, John F. « The New Zealand Goods and Services (Value-Added) Tax - A Model for Other countries ». *Canadian Tax Journal*, vol. 36, n° 1, janvier/février 1988, p. 126-144.
- Maslove, A.M. *Tax Reform in Canada: The Process and Impact*. Halifax (Nouvelle-Écosse), The Institute for Research on Public Policy, 1989.
- OCDE. *Études économiques de l'OCDE — Canada, 1997*. Paris, 1997.
- Perry, J. Harvey. *Taxation in Canada*. Quatrième édition. Canadian Tax Paper No. 74. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1984.
- Perry J. Harvey. *A Fiscal History of Canada. The Postwar years*. Canadian Tax Paper No. 85. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1989.

Poschmann, Finn, « How Do I Tax Thee? Choices Made on Federal Income Taxes », Institut C.D. Howe, 25 février 1998.

Purvis, D.D. et C. Smith. « La politique budgétaire au Canada de 1963 à 1984 ». J. Sargent, coordonnateur de la recherche, *Les politiques budgétaire et monétaire*. Les études, Commission royale sur l'union économique et les perspective de développement du Canada, volume 21. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada. 1986, p. 1-48.

Salyzyn, V. *The Economic Analysis of Taxes*. Calgary, Detselig Enterprises, 1985.

Vaillancourt, F. *The Administrative and Compliance Costs of the Personal Income Tax and Payroll Tax System in Canada, 1986*. Canadian Tax Paper No. 86. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1989.