

**L'ÉQUITÉ HORIZONTALE ET  
L'IMPÔT DES PARTICULIERS**

**Marc LeBlanc**  
Division de l'économie

**Le 10 janvier 2005**

**Le Service d'information et de recherche parlementaires 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 analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
L'IMPÔT DES PARTICULIERS.....	2
L'ÉQUITÉ HORIZONTALE .....	4
A. Le revenu fictif.....	4
B. L'unité d'imposition.....	6
C. Les dépenses incontournables .....	7
D. Le revenu global.....	8
E. Les avantages sociaux .....	10
F. Le revenu annuel et l'étalement du revenu.....	11
LA TAXE À LA CONSOMMATION, UNE OPTION .....	12
CONCLUSION.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## L'ÉQUITÉ HORIZONTALE ET L'IMPÔT DES PARTICULIERS

### INTRODUCTION

Pourquoi le gouvernement prévoit-il des crédits d'impôt pour les personnes handicapées ou les familles avec enfants? Est-il juste que les gains de loterie soient exonérés d'impôt? Ces questions s'inspirent en partie d'un sens de la justice ou de l'équité et sous-entendent une comparaison du degré de bien-être économique entre particuliers ou entre ménages. Deux personnes peuvent avoir le même revenu, mais si l'une d'elles a un handicap qui lui impose l'achat de certains aliments ou appareils, les deux ne jouiront pas du même degré de bien-être sur le plan économique. La notion d'« équité horizontale », principe fondamental en matière de fiscalité, suppose que les personnes dont le niveau de bien-être économique est identique seront traitées de façon identique par le régime fiscal. Toutefois, les opinions divergent sensiblement sur la façon de mesurer le niveau de bien-être des particuliers<sup>(1)</sup>.

La notion d'équité horizontale est intimement liée à celle d'« équité verticale », qui prévoit que des personnes dont le niveau de bien-être est différent seront traitées différemment par le régime fiscal. Pour qu'il y ait équité verticale, il faut que les personnes paient proportionnellement davantage d'impôts si leur niveau de bien être est plus élevé. Selon certains, les impératifs de l'équité horizontale et de l'équité verticale ne sont que les deux côtés de la même pièce<sup>(2)</sup> et donc indissociables<sup>(3)</sup>.

L'impôt des particuliers est un des principaux moyens pour les pouvoirs publics d'obtenir des revenus et de les redistribuer. Près de la moitié de tous les revenus du gouvernement fédéral canadien en proviennent<sup>(4)</sup>. Il n'est donc pas surprenant que le revenu

---

(1) Henrik Jordahl et Luca Micheletto, *Optimal Utilitarian Taxation and Horizontal Equity*, Ratio Working Papers 17, Stockholm, The Ratio Institute, 2002.

(2) R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959, p. 160.

(3) En supposant une société aux niveaux de bien-être différents.

(4) En 2002-2003, les impôts sur le revenu des particuliers perçus au niveau fédéral représentaient 46 p. 100 de l'ensemble des revenus budgétaires du gouvernement; voir ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, octobre 2003. Les autres pays de l'OCDE font moins appel à l'impôt des particuliers comme source de revenus gouvernementaux; voir Robin Boadway et Harry M. Kitchen, *Canadian Tax Policy*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1999, p. 88.

annuel des particuliers serve souvent de point de comparaison (ou d'indicateur de l'égalité) du bien-être économique. Néanmoins, nombreux sont les ouvrages en économie qui critiquent cette pratique, parce qu'elle complique l'élaboration d'un régime fiscal neutre pour ce qui est des choix économiques du contribuable et parce qu'elle ne reflète pas suffisamment son bien-être<sup>(5)</sup>. Quoi qu'il en soit, l'impôt des particuliers demeure le principal instrument stratégique pour parvenir à l'équité au Canada et dans la plupart des autres pays.

Le présent document décrit les grandes questions reliées à l'équité horizontale de l'impôt fédéral des particuliers, afin de clarifier la politique qui sous-tend certaines mesures fiscales. Il expose également la raison pour laquelle l'impôt des particuliers ne mène pas toujours à l'équité horizontale, à savoir parce que d'autres objectifs fiscaux interviennent. Enfin, il examine brièvement la possibilité de substituer l'assiette de la taxe à la consommation à celle de l'impôt des particuliers pour régler les questions d'équité horizontale.

## L'IMPÔT DES PARTICULIERS

L'impôt fédéral des particuliers a été instauré en 1917 comme mesure temporaire pour répondre aux exigences de la Première Guerre mondiale<sup>(6)</sup>. Il constitue aujourd'hui le gros des revenus autonomes du gouvernement fédéral, et il est de loin le principal véhicule fiscal pour ce qui est de réaliser l'équité horizontale et verticale et d'atteindre les autres objectifs de la politique fiscale.

L'assiette de l'impôt des particuliers est constituée du revenu du travail et du revenu des capitaux. Le revenu imposable est réduit par des déductions visant trois objectifs : encourager l'épargne, reconnaître les dépenses engagées à des fins professionnelles et encourager l'investissement<sup>(7)</sup>. Les tranches et les taux d'imposition sont appliqués au revenu imposable net (c.-à-d. une fois les déductions appliquées) et sont conçus de façon à ce que le taux d'imposition augmente avec le revenu. Les crédits d'impôt non remboursables servent à

---

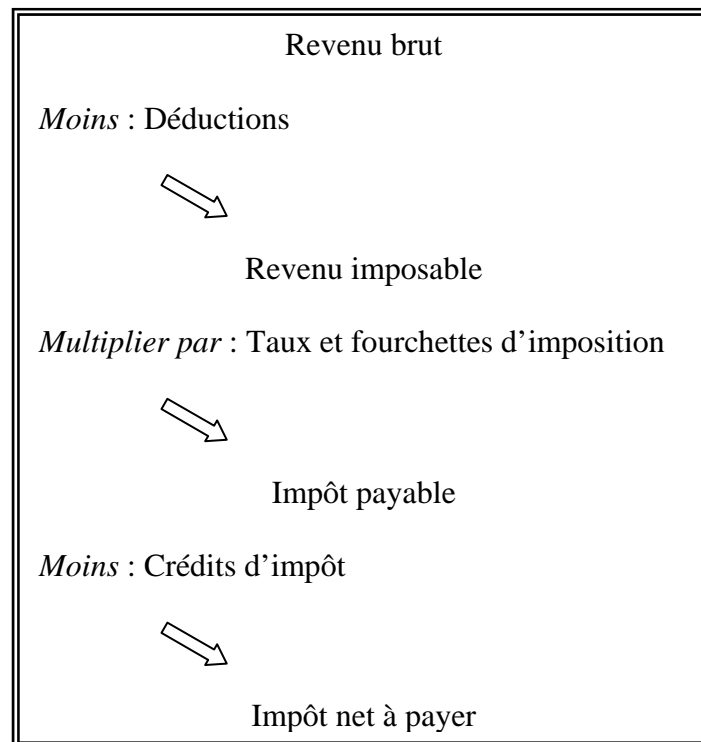
(5) Boadway et Kitchen (1999), p. 468; Kenneth J. Boessenkool et James B. Davies, *Giving Mom and Dad a Break: Returning Fairness to Families in Canada's Tax and Transfer System*, Institut C.D. Howe, Toronto, novembre 1998; Jordahl et Micheletto (2002); Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, vol. 3, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1966.

(6) Commission royale d'enquête sur la fiscalité (1966).

(7) Boadway et Kitchen (1999).

réduire les impôts à payer; il faut avoir un revenu imposable pour en bénéficier. Ces crédits répondent à un certain nombre d'objectifs d'ordre social et économique, par exemple aider les contribuables à faible revenu en fixant un seuil d'exonération (c.-à-d. l'exemption personnelle de base), reconnaître les dépenses incontournables (p. ex. d'ordre médical) ou encourager l'investissement (p. ex le crédit d'impôt pour capital de risque), et bien d'autres encore<sup>(8)</sup>. En outre, l'impôt des particuliers prévoit des crédits d'impôt remboursables comme la Prestation fiscale canadienne pour enfant (PFCE) et le crédit pour taxe sur les produits et services (CTPS). Ces crédits visent généralement les familles et les particuliers à faible revenu, compte tenu de leurs revenus personnels nets. Il n'est pas nécessaire de devoir payer des impôts pour bénéficier de crédits d'impôt remboursables; en ce sens, ceux-ci s'apparentent donc à un programme de dépenses directes.

**Figure 1 : Structure de base de l'impôt des particuliers**



---

(8) *Ibid.*

## L'ÉQUITÉ HORIZONTALE

Comme nous l'avons déjà dit, le principe de l'équité horizontale prévoit que, à situation économique égale, les particuliers doivent être imposés également, si bien que deux particuliers ayant la même aisance financière avant l'impôt devraient avoir la même aisance financière après l'impôt<sup>(9)</sup>. On ne s'accorde toutefois pas sur la mesure de l'équité. Bien qu'en règle générale on mesure l'équité en termes de bien-être économique, certains économistes estiment qu'elle devrait idéalement être fondée sur les choix effectués, puisque des particuliers aux revenus égaux peuvent répondre différemment à une mesure fiscale. D'autres jugent que l'équité devrait être fonction de l'effort fourni, puisque certains sont naturellement plus productifs que d'autres<sup>(10)</sup>. Ces approches sont inapplicables, car il est difficile de mesurer les préférences individuelles et l'effort. L'assiette fiscale ne peut être établie que sur ce qui est mesurable, soit directement, soit par une approximation raisonnable.

Nous analysons ci-après certaines des limites inhérentes à l'utilisation actuelle que fait le fisc du revenu annuel des particuliers pour mesurer leur bien-être.

### A. Le revenu fictif

Il est difficile, voire impossible, de mesurer globalement le bien-être économique. Le régime fiscal se base sur le revenu annuel pour comparer de façon plausible le bien-être des particuliers. Or ce dernier dépend d'un certain nombre de facteurs qui ne sont pas tous facilement saisis par l'économie de marché ou le régime fiscal. Comme le mentionne l'important rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité de 1966, un ébéniste qui fabrique ses propres meubles ne déclare pas au fisc la valeur de ses services, même s'ils ont accru son bien-être. Un économiste dirait qu'il a touché un revenu fictif pour la valeur de ses services. La valeur du temps et des efforts consacrés aux tâches ménagères (p. ex. la lessive ou le ménage) est une autre forme de revenu fictif. Dans la mesure où la valeur de ces activités n'est pas prise en compte dans l'assiette fiscale, elle contribue à un manque d'équité horizontale.

On cite souvent en exemple de revenu sous-déclaré les revenus fictifs que représentent les biens immobiliers occupés par leur propriétaire. Prenons le cas d'un particulier

---

(9) *Ibid.*, p. 53.

(10) Jordahl et Micheletto (2002); Boadway et Kitchen (1999), p. 55.

qui est locataire et détient un portefeuille d'actions, dont le rendement est bien sûr imposable. Cette personne décide de vendre ses actions pour s'acheter une maison, ce qui fait qu'elle n'a plus à payer de loyer. En gros, elle a échangé le rendement de ses placements, qu'elle touchait tant qu'elle était locataire, contre l'avantage de ne plus payer de loyer à titre de propriétaire<sup>(11)</sup>. Le bien-être du particulier est le même avant et après l'achat de la maison, mais non après l'impôt, puisque le revenu de location

### Les loisirs comme revenu...

Il peut être surprenant d'apprendre que beaucoup d'économistes estiment que les loisirs sont une forme de revenu fictif. Ils estiment en effet que les activités rémunérées supposent une dépense de temps et d'énergie. Un contribuable peut choisir de gagner moins (donc de dépenser moins de temps et d'effort pour le travail) en contrepartie de temps libre. L'inverse est également possible. En ce sens, deux particuliers ayant la même possibilité (en temps et en énergie) de gagner un revenu mais choisissant des niveaux de travail et de loisirs différents peuvent être considérés comme aussi à l'aise l'un que l'autre\*. Bien sûr, ils connaissent le même niveau d'aisance seulement avant l'impôt, puisque la personne ayant le revenu le plus élevé paie davantage d'impôts.

\*Voir Boadway et Kitchen (1999), p. 54.

fictif – l'équivalent du coût de la location de la maison – n'est pas imposable<sup>(12)</sup>.

Le revenu fictif n'est pas pris en compte dans le régime fiscal, car il est trop difficile à mesurer sur le plan administratif<sup>(13)</sup>. Cependant, en l'excluant, le régime admet le traitement inégal de deux particuliers égaux<sup>(14)</sup> et, en fait, encourage les activités qui génèrent un revenu fictif. Il est toutefois difficile de calculer la valeur que constitue pour les particuliers le fait de fournir leurs propres services ou capitaux productifs. De plus, la complexité accrue qui en résulterait pour le régime fiscal limite la mesure dans laquelle le revenu fictif peut être inclus dans l'assiette fiscale. En revanche, il est toujours pertinent d'en tenir compte lorsque l'on élabore et évalue des scénarios de politiques fiscales. Par exemple, le gouvernement pourrait citer les avantages fiscaux liés aux revenus de location fictifs pour rejeter les demandes de mesures fiscales visant à faciliter l'accession à la propriété.

---

(11) En supposant qu'il n'y a pas de différence de niveau d'utilité (ou de satisfaction) entre le fait d'être propriétaire d'une maison ou locataire d'un appartement.

(12) Bien sûr, si l'on tient souscrit à la notion de l'efficacité des marchés de capitaux, les avantages fiscaux du revenu de location fictif sont reflétés dans le prix de la maison.

(13) Le Royaume-Uni a toutefois tenu compte du revenu de location fictif dans son régime d'imposition du revenu jusqu'en 1962.

(14) Cette inégalité de traitement s'ajoute aux avantages dont bénéficient les propriétaires fonciers par la voie de l'exemption de l'impôt sur les gains en capital pour les logements occupés par leur propriétaire.



## B. L'unité d'imposition

Au Canada, le contribuable a toujours été l'unité d'imposition de l'impôt des particuliers<sup>(15)</sup> : les impôts dépendent du revenu du particulier et non de celui de la famille ou du ménage. Pourtant, les contribuables vivant en ménage partagent souvent des biens et des services et prennent des décisions budgétaires en fonction du revenu familial. C'est pourquoi de nombreux économistes estiment qu'il faudrait utiliser le foyer comme unité d'imposition, comme le font d'autres pays du G7<sup>(16)</sup>. Il est intéressant de noter que « les juristes s'attachant surtout aux droits et aux responsabilités et les économistes, au bien-être, il n'est peut-être pas surprenant que les premiers tendent à favoriser le particulier comme unité d'imposition, et les seconds, le foyer familial ou conjugal »<sup>(17)</sup>.

Le gouvernement fonde certaines de ses dépenses fiscales sur le foyer familial. L'admissibilité à de nombreux crédits d'impôt axés sur le revenu dépend du revenu familial, ce qui suppose qu'il est économiquement avantageux de vivre en ménage<sup>(18)</sup>. De fait, Statistique Canada tient compte des économies d'échelle que réalisent les ménages dans son calcul du seuil de faible revenu<sup>(19)</sup>. En outre, le régime fiscal permet le transfert de revenus entre conjoints et reconnaît le ménage comme une unité économique, lorsqu'il accorde des crédits d'impôt pour le REER du conjoint et d'autres crédits entre époux. Les revenus fiscaux sont néanmoins perçus en fonction de déclarations individuelles, ce qui pose un problème d'équité horizontale. Par exemple, un particulier gagnant 50 000 \$ est imposé de la même façon qu'un des membres d'un couple gagnant chacun la même somme. Or le couple bénéficie de toute évidence de la possibilité de partager des biens et des services, et chacun des membres a donc un niveau de bien-être économique plus grand que le célibataire. Pour accroître l'équité horizontale, le contribuable célibataire devrait être imposé moins lourdement. Le revenu des ménages devrait

---

(15) Commission royale d'enquête sur la fiscalité (1966).

(16) Boessenkool et Davies (1998).

(17) David G. Duff, *Canadian Income Tax Law*, Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, en association avec l'Association canadienne d'études fiscales (2003), p. 18 [traduction].

(18) Boadway et Kitchen (1999), p. 171.

(19) Shelly Phipps et Lori Curtis, *La pauvreté et le bien-être de l'enfance au Canada et aux États-Unis : La façon dont nous mesurons la pauvreté a-t-elle de l'importance?*, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, septembre 2000; Statistique Canada, *Seuils de faibles revenus*, n° au catalogue 13-551-XIB, décembre 1999.

être rajusté à des fins fiscales au moyen d'un indice des économies d'échelle que réalisent les ménages<sup>(20)</sup>.

Le couple à revenu unique bénéficie d'économies d'échelle et de revenus fictifs attribuables aux services que peut fournir le conjoint sans salaire et qui ont une valeur marchande tangible. Il doit néanmoins subvenir aux besoins de deux personnes (ou plus, s'il y a des enfants ou d'autres personnes à charge) sur un seul revenu. Par ailleurs, un couple à un seul salaire gagnant 50 000 \$ et un couple à deux salaires de 25 000 \$ chacun seront imposés différemment, puisque le premier paiera davantage d'impôts en raison de la progressivité de l'impôt des particuliers (c.-à-d. que les impôts augmentent avec le revenu). Comme le revenu fictif provenant de la production de services supplémentaires par le conjoint sans salaire ne compense pas la ponction fiscale la plus forte, le couple à revenu unique est moins à l'aise que celui qui peut compter sur deux salaires, ce qui pose un problème d'équité horizontale.

### **C. Les dépenses incontournables**

Le régime d'imposition du revenu des particuliers comprend un certain nombre de crédits d'impôt qui compensent les dépenses incontournables qui entament la capacité de certains contribuables de bénéficier du fruit de leurs revenus. Il s'agit des dépenses liées, entre autres, à la maladie, à la vieillesse, aux handicaps et à l'éducation des enfants. Certains de ces crédits visent à améliorer l'équité horizontale. Un contribuable handicapé gagnant 50 000 \$ n'a pas le même niveau de bien-être économique qu'une personne non handicapée gagnant le même revenu, puisqu'il doit engager des dépenses supplémentaires en ce qui concerne la nourriture, le transport et les appareils. Certains économistes ont proposé de fournir ces types de crédits d'impôt à tous les individus admissibles<sup>(21)</sup>, quel que soit leur niveau de revenu, pour éviter de porter atteinte aux principes de l'équité horizontale.

Il est souvent question du traitement fiscal des enfants. Par suite des réformes fiscales de la fin des années 1980, de nombreuses exemptions et déductions (p. ex. les allocations familiales) ont été remplacées par des crédits d'impôt ciblant les familles à faible revenu<sup>(22)</sup>.

---

(20) Boadway et Kitchen (1999), p. 171.

(21) *Ibid.*

(22) Boessenkool et Davies (1998).

Pour certains économistes<sup>(23)</sup>, ces réformes ont mené à un régime fiscal qui ne reconnaît pas suffisamment les dépenses incontournables liées à l'éducation des enfants à tous les niveaux de revenu. Les familles à revenu élevé ont un revenu discrétionnaire proportionnellement plus élevé que celles dont le revenu est plus modeste, ce qui n'empêche toutefois pas qu'il y ait inégalité entre les ménages à revenu élevé avec et sans enfant. Cela étant dit, il convient probablement davantage d'aborder la redistribution du revenu discrétionnaire sous l'angle de l'équité verticale. Comme Boessenkool et Davies le font remarquer, faute de reconnaître de façon universelle les avantages que présente l'éducation des enfants pour la société, le régime fiscal accorde aux enfants une valeur sociale qui ne dépasse pas celle d'un simple bien de luxe exigeant un certain entretien, comme un bateau<sup>(24)</sup>.

Dans son budget de 2000, le gouvernement fédéral a annoncé le relèvement progressif du seuil de revenu sous lequel les familles ont droit à la PFCE et l'élargissement de la fourchette de revenu sur laquelle s'étale la suppression graduelle de la PFCE. Cette bonification visait les familles à revenu moyen et, parce qu'elle accroît le nombre de bénéficiaires, elle peut se justifier sur le plan de l'équité horizontale.

#### **D. Le revenu global**

Pour atteindre l'équité horizontale, il faut que toutes les formes de revenu – quelles qu'en soient les sources – soient comprises dans l'assiette fiscale, dans la mesure du possible. Une assiette fiscale large peut mieux refléter la répartition de la richesse entre contribuables.

Certains seront surpris de savoir non seulement que le revenu fictif n'est pas pris en compte dans le régime fiscal, mais aussi que certaines sources de revenus en espèces importantes ne font pas partie de l'assiette fiscale. Le tableau 1 donne certains exemples de revenus exclus et les arguments pour et contre cette exclusion.

---

(23) *Ibid.*

(24) *Ibid.*

**Tableau 1 : Revenus exclus – Exemples et justifications**

Source de revenus exclus	Argumentation en faveur de l'inclusion pour des motifs d'équité horizontale	Argumentation en faveur de l'exclusion
50 p. 100 des gains en capital ( <i>les contribuables ne sont tenus de déclarer que 50 p. 100 du revenu de gains en capital réalisé</i> ) <sup>(25)</sup>	Tous les revenus devraient être inclus dans l'assiette fiscale. Les gains en capital permettent d'acheter les mêmes biens et services que le revenu provenant d'un salaire. Le traitement préférentiel des gains en capital se traduit par une répartition injuste du fardeau fiscal.	Les gains en capital bénéficient d'un traitement favorable, parce que la pleine imposition découragerait la prise de risques par les investisseurs et ralentirait ainsi la croissance économique. Cette exemption se justifie également du fait que l'intéressé a déjà payé des impôts <sup>(26)</sup> . Le taux d'inclusion de 50 p. 100 se justifie aussi du fait que la portion du rendement du capital qui représente l'inflation est imposée sur les gains en capital déclarés. C'est ce que l'on appelle parfois le revenu de capital illusoire, puisque la composante inflationniste ne fait que compenser le contribuable de la baisse en termes réels de la valeur de son bien <sup>(27)</sup> .
Héritages	Les legs représentent une augmentation du bien-être économique du bénéficiaire.	Les revenus des placements sont taxés du vivant du détenteur; par conséquent, taxer ces biens au transfert est considéré comme une forme de double imposition. L'impôt sur les successions mènerait à des techniques de planification fiscale élaborées ou à des procédures administratives complexes contre l'évitement et pourrait encourager les contribuables à quitter le pays.
Bourses de 3 000 \$ ou plus	L'exclusion privilégie les étudiants qui ont obtenu des bourses, par opposition aux étudiants qui travaillent pour payer leurs études.	Les récompenses fondées sur le mérite sont destinées aux étudiants qui excellent et peuvent encourager les autres à exceller.
Gains de loterie	Les gains de loterie augmentent le revenu annuel du bénéficiaire. Il est injuste qu'à revenu égal, obtenu par chance ou non, seul celui gagné à la loterie ne soit pas imposable.	Le coût et la complexité de l'administration sont prohibitifs, notamment parce que les bénéficiaires devraient pouvoir déduire le coût d'achat du billet et d'autres coûts liés au gain. De plus, de nombreuses activités liées au jeu sont reliées à des établissements à vocation communautaire ou sociale <sup>(28)</sup> .

(25) Comme il a été mentionné dans le budget fédéral de 2004, le gouvernement fédéral a abaissé le taux d'inclusion des gains en capital de trois quarts à deux tiers pour les biens vendus après le 27 février 2000 et avant le 18 octobre 2000, puis à 50 p. 100.

(26) Si les gains en capital des particuliers proviennent d'actions dans des sociétés imposables, une portion de l'exemption pourrait se justifier comme moyen de compenser l'impôt payé sur le revenu des sociétés.

(27) Boadway et Kitchen (1999), p. 103.

(28) Ministère des Finances, *Dépenses fiscales et évaluations* : 2003.

Source de revenus exclus	Argumentation en faveur de l'inclusion pour des motifs d'équité horizontale	Argumentation en faveur de l'exclusion
Crédits d'impôt remboursables (CTPS, PFCE)	En excluant les crédits d'impôt remboursables, le régime fiscal privilégie les particuliers ou les familles qui en bénéficient, par rapport à ceux dont le revenu est le même, mais qui n'en bénéficient pas, ce qui contrevient au principe de l'équité horizontale. Il serait plus équitable d'inclure les crédits d'impôt remboursables dans le revenu imposable et de les augmenter en conséquence.	Les crédits d'impôt remboursables comme le CTPS et la PFCE aident le bénéficiaire, même si celui-ci n'est pas en mesure de payer des impôts. Ils visent d'habitude les particuliers et les familles à faible revenu, et leur exclusion peut se justifier pour des raisons économiques et de complexité administrative.

Dans la plupart des cas, l'exclusion d'une source de revenu contrevient à l'équité horizontale. Toutefois, cette dernière n'est pas le seul objectif de la politique fiscale. D'autres objectifs tels que la promotion de la politique sociale, de la croissance économique ou de l'efficacité des marchés ainsi que la facilité d'administration peuvent être incompatibles avec l'équité horizontale.

### E. Les avantages sociaux

Les avantages sociaux améliorent le bien-être économique d'un employé en complétant sa rémunération de base<sup>(29)</sup>. Pour des raisons d'équité horizontale, ils devraient faire partie de l'assiette fiscale : il serait injuste que certains reçoivent des avantages sociaux non imposables, tandis que d'autres reçoivent des avantages comparables sous forme de salaire imposable. Toutefois, il ne faudrait pas inclure les dépenses payées par l'employeur pour aider l'employé à s'acquitter de ses fonctions, si ces dépenses n'améliorent pas son bien-être économique. Dans certains cas, il est difficile d'établir la distinction entre les avantages sociaux et les dépenses professionnelles légitimes payées par l'employeur<sup>(30)</sup>, et il est possible que les deux éléments soient présents.

(29) Commission royale d'enquête sur la fiscalité (1966).

(30) Musgrave (1959), p. 170.

L'Agence du revenu du Canada exige en règle générale l'imposition des avantages liés au travail<sup>(31)</sup>. Elle permet toutefois certaines exceptions, notamment les repas subventionnés, les rabais sur des marchandises, les installations récréatives et les cotisations de l'employeur à des services de santé privé, tous considérés comme des avantages sociaux non imposables<sup>(32)</sup>. D'après certains, l'exclusion de ces avantages contrevient aux principes de l'équité fiscale horizontale.

L'élargissement de l'éventail d'avantages sociaux imposables présenterait de grandes difficultés pour ce qui est de l'évaluation et de l'administration. Le coût administratif de l'évaluation de tous les avantages sociaux éventuels et de leur imposition effective pourrait être élevé. En revanche, l'exonération d'impôt encourage leur utilisation comme forme de rémunération et, en fin de compte, accroît l'inégalité dans la mesure où certains contribuables salariés n'y ont pas accès.

#### **F. Le revenu annuel et l'étalement du revenu**

Quiconque a un revenu qui fluctue largement d'une année sur l'autre paiera davantage d'impôts que celui dont le revenu est constant d'année en année, même si leurs revenus moyens s'équivalent à la longue. Cet état de fait est attribuable à la progressivité de l'impôt des particuliers, et le surcroît d'impôts à payer pour l'année lucrative sera proportionnellement plus élevé qu'il ne le faut pour faire tout simplement contrepois au montant moindre payé les années plus maigres. Ainsi, les artistes, les musiciens, les écrivains et les athlètes sont généralement pénalisés par le régime fiscal<sup>(33)</sup>.

Il serait possible, pour remédier à la situation, de faire la moyenne des revenus, pour que le contribuable puisse étaler son revenu sur les trois années écoulées, lorsqu'il a une année particulièrement bonne, ou le reporter sur les trois années suivantes, s'il s'attend à ce que son revenu baisse<sup>(34)</sup>.

---

(31) Agence du revenu du Canada, Bulletin IT-470R (consolidé), « Loi de l'impôt sur le revenu : avantages sociaux des employés ».

(32) *Ibid.*

(33) Broadway et Kitchen (1999), p. 55.

(34) *Ibid.*

Par contre, l'étalement du revenu n'est plus permis au Canada depuis 1987. Certains croient que les difficultés administratives que présente un tel système pourraient être surmontées, surtout maintenant que l'informatique permet de gérer des situations complexes<sup>(35)</sup>. Entre-temps, les cotisations aux REER ou REE permettent aux contribuables d'atténuer les fluctuations annuelles de leurs revenus personnels.

## LA TAXE À LA CONSOMMATION, UNE OPTION

L'impôt des particuliers est dans une large mesure le principal instrument fiscal doté d'une assiette large utilisé pour produire et répartir les revenus du secteur public. Au cours de sa vie, chacun doit soit dépenser soit économiser son revenu; s'il l'économise, il finit par le léguer à d'autres qui devront eux-mêmes soit le dépenser soit l'économiser. C'est pourquoi une taxe à la consommation dont l'assiette serait très large pourrait jouer le même rôle que l'impôt des particuliers<sup>(36)</sup>. Essentiellement, chacun peut être imposé sur ce qu'il tire de l'économie (consommation) ou y contribue (revenu)<sup>(37)</sup>. Contrairement à ce que ses détracteurs soutiennent, une taxe à la consommation n'est pas nécessairement régressive : les contribuables à faible revenu n'ont pas forcément à payer proportionnellement plus de taxes en pourcentage de leur revenu que les contribuables à revenu élevé. Une taxe à la consommation généralisée pourrait jouer le même rôle que l'impôt sur le revenu pour ce qui est de la redistribution si les dépenses des particuliers<sup>(38)</sup> faisaient l'objet d'un suivi et si l'État accordait des crédits d'impôt à ceux qui disposent de moins de ressources pour consommer. En fait, certains ont soutenu que la consommation pourrait être un meilleur indicateur du bien-être, puisque au fond c'est elle, plus que le revenu, qui est à l'origine de la satisfaction<sup>(39)</sup>.

---

(35) *Ibid.*

(36) Richard E. Slitor, « Administrative Aspects of Expenditures Taxation », dans R.A. Musgrave (dir.), *Broad-Based Taxes: New Options and Sources*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1973, p. 227.

(37) Boadway et Kitchen (1999), p. 88.

(38) Puisqu'il serait difficile de mesurer directement la dépense, on pourrait utiliser d'autres assiettes fiscales pour établir une approximation de la taxe à la consommation. Idéalement, la dépréciation des biens durables serait incluse dans l'assiette fiscale basée sur la consommation.

(39) Boadway et Kitchen (1999), p. 88.

Un autre argument avancé contre l'adoption d'une taxe à la consommation dotée d'une assiette large est que cette assiette serait malgré tout plus étroite que celle de l'impôt sur le revenu et se traduirait donc par une imposition plus lourde des gains du travail, ce qui pourrait avoir des répercussions sur le niveau de l'emploi. Cela dépendrait toutefois du mode d'application de cette taxe et de l'éventuelle application d'une surtaxe sur la richesse<sup>(40)</sup>.

L'adoption d'une taxe à la consommation généralisée permettrait d'éviter certaines des difficultés sur le plan de l'équité horizontale que nous avons déjà soulignées, comme le revenu fictif, le revenu global et les fluctuations de revenu, puisque le revenu n'entrerait plus dans l'assiette fiscale<sup>(41)</sup>. De plus, une taxe à la consommation généralisée n'influe généralement pas sur la décision du contribuable de consommer aujourd'hui ou demain, alors que celle de l'impôt des particuliers privilégie la consommation immédiate, puisque le produit de l'épargne est imposé<sup>(42)</sup>.

À ce chapitre, en prévoyant des déductions qui retardent le rendement de l'épargne, par exemple les REER et les REE, le système d'imposition du revenu s'approche d'une assiette fiscale basée sur la consommation. En effet, si le revenu n'est pas consommé, il doit être économisé (consommation = revenu – épargne)<sup>(43)</sup>. Le dosage des impôts à assiette large varie selon les pays. Il n'y a pas de dosage optimal, et bien souvent les assiettes fiscales se chevauchent.

## CONCLUSION

Le traitement identique des particuliers se trouvant dans une situation identique – l'équité horizontale – est un principe important en fiscalité. Il peut être considéré comme un moyen d'empêcher la discrimination fiscale, faute de quoi le fardeau fiscal pourrait être simplement réparti de façon aléatoire<sup>(44)</sup>. Au Canada, l'impôt des particuliers est la plus

---

(40) Jack M. Mintz, « Taxing Active Consumption », dans Patrick Grady et Andrew Sharpe (dir.), *The State of Economics in Canada: Festschrift in Honour of David Slater*, McGill-Queen's University Press, octobre 2001.

(41) John Sabelhaus et Ulrike Schneider, *Measuring the Distribution of Well-being: Why Income and Consumption Give Different Answers*, document de discussion n° 201, Université de Hanovre, mars 1997.

(42) Les économistes considèrent souvent le produit de l'épargne comme le prix de la consommation future.

(43) L'épargne comprend les legs, et les dettes peuvent s'exprimer comme des épargnes négatives.

(44) Musgrave (1959), p. 170.



importante source de revenu pour l'État, et il est considéré comme l'indicateur de l'égalité. Les économistes ont cependant souvent invoqué les limites d'un tel indicateur et ne s'entendent toujours pas sur la mesure appropriée de la richesse économique. Quoiqu'il en soit, l'équité horizontale demeure un critère clé pour élaborer, raffiner, examiner et évaluer les divers scénarios possibles en matière d'imposition du revenu des particuliers.

La mesure de l'équité horizontale est en fin de compte subjective et, dans une certaine mesure, tous les contribuables sont dans une situation unique. L'équité horizontale pourrait être décrite plus précisément comme un traitement presque identique pour des gens dans des situations presque identiques<sup>(45)</sup>. D'autres objectifs fiscaux, comme le bien-être social, la croissance économique, la facilité et la faisabilité sur le plan administratif sont souvent incompatibles avec l'équité horizontale. Certains économistes ont privilégié la taxe sur la consommation ou sur les dépenses comme autre moyen de répartir largement le fardeau fiscal, en affirmant qu'elle pourrait atténuer les problèmes inhérents à l'impôt des particuliers. Vu l'importance de la fiscalité pour les pouvoirs publics et les particuliers, le débat est loin d'être clos.

---

(45) Louis Kaplow, « Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle », *National Tax Journal*, vol. 42, n° 2, 1989, p. 139 à 155; Musgrave (1959), p. 170.