



CANADA

RAPPORT SUR LE LIVRE BLANC
DE LA RÉFORME FISCALE
(Première étape)

COMITÉ PERMANENT DES
FINANCES ET DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES

Novembre 1987

X
J
103
H7
33-2
F552
A13f

CHAMBRE DES COMMUNES

HOUSE OF COMMONS



CANADA

Le mardi 23 juin 1987

June 23, 1987

Le lundi 24 août 1987

August 24, 1987

Le mardi 15 septembre 1987

September 15, 1987

Le mardi 6 octobre 1987

October 6, 1987

Le jeudi 8 octobre 1987

Thursday, October 8, 1987

Le mardi 13 octobre 1987

Tuesday, October 13, 1987

Le mercredi 14 octobre 1987

Wednesday, October 14, 1987

Le jeudi 15 octobre 1987

Thursday, October 15, 1987

Le mardi 20 octobre 1987

Tuesday, October 20, 1987

Le mercredi 21 octobre 1987

Wednesday, October 21, 1987

Le jeudi 22 octobre 1987

Thursday, October 22, 1987

Le lundi 26 octobre 1987

Monday, October 26, 1987

Le mardi 27 octobre 1987

Tuesday, October 27, 1987

Le mercredi 28 octobre 1987

Wednesday, October 28, 1987

Le jeudi 29 octobre 1987

Thursday, October 29, 1987

Le lundi 2 novembre 1987

Monday, November 2, 1987

Le mardi 3 novembre 1987

Tuesday, November 3, 1987

RAPPORT SUR LE LIVRE BLANC DE LA RÉFORME FISCALE (Première étape)

Président: Don Blenkarn

Chairman: Don Blenkarn

Procès-verbaux et témoignages du
Comité permanent des

Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on

Finances
et des Affaires
Économiques

Finance
and Economic Affairs

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale.

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

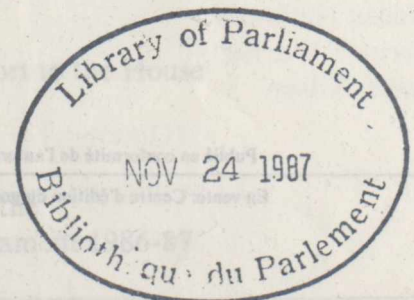
Y COMPRIS

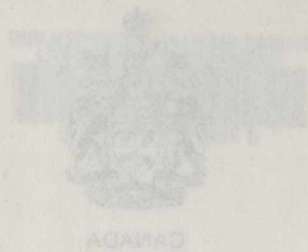
INCLUDING:

Le Onzième Rapport à la Chambre

The Eleventh Report

Novembre 1987





RAPPORT SUR LE LIVRE BLANC

DE LA RÉFORME FISCALE

(Première étape)

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES



Fascicule n° 125

- Le mardi 23 juin 1987
- Le lundi 24 août 1987
- Le mardi 15 septembre 1987
- Le mardi 6 octobre 1987
- Le jeudi 8 octobre 1987
- Le mardi 13 octobre 1987
- Le mercredi 14 octobre 1987
- Le jeudi 15 octobre 1987
- Le mardi 20 octobre 1987
- Le mercredi 21 octobre 1987
- Le jeudi 22 octobre 1987
- Le lundi 26 octobre 1987
- Le mardi 27 octobre 1987
- Le mercredi 28 octobre 1987
- Le jeudi 29 octobre 1987
- Le lundi 2 novembre 1987
- Le mardi 3 novembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Procès-verbaux et témoignages du
Comité permanent des*

**Finances
et des Affaires
Économiques**

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du Livre blanc et autres documents connexes, ayant trait à la réforme fiscale

Y COMPRIS

Le Onzième Rapport à la Chambre

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-87

Issue No. 125

- Tuesday, June 23, 1987
- Monday, August 24, 1987
- Tuesday, September 15, 1987
- Tuesday, October 6, 1987
- Thursday, October 8, 1987
- Tuesday, October 13, 1987
- Wednesday, October 14, 1987
- Thursday, October 15, 1987
- Tuesday, October 20, 1987
- Wednesday, October 21, 1987
- Thursday, October 22, 1987
- Monday, October 26, 1987
- Tuesday, October 27, 1987
- Wednesday, October 28, 1987
- Thursday, October 29, 1987
- Monday, November 2, 1987
- Tuesday, November 3, 1987

Chairman: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

**Finance
and Economic Affairs**

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform

INCLUDING:

The Eleventh Report to the House

Second Session of the
Thirty-Third Parliament 1986-87

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

STANDING COMMITTEE ON FINANCE
AND ECONOMIC AFFAIRS

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre
des communes et date du lundi 2 octobre 1987:

In accordance with the Order of Reference from
the House of Commons dated Friday, October 2,
1987:

Président: Don Blenkarn

Chairman: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Vice-Chairman: Robert E. J. Layton

Membres

Bill Attewell
Suzanne Blais-Grenier
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
W. Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner

Members

Bill Attewell
Suzanne Blais-Grenier
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
W. Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre
des communes en date du mercredi 15 octobre
1986.

In accordance with the Order of Reference from
the House of Commons dated Wednesday, October
15 1986:

Président: Don Blenkarn

Chairman: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Vice-Chairman: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E. J. Layton
W. Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E. J. Layton
W. Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

Marie Carrière

Clerk of the Committee

Le mardi 30 juin 1987

IL EST ORDONNÉ,— Que le Comité permanent des finances et des affaires économiques soit autorisé à voyager

(1) à Vancouver, Edmonton, Regina et Winnipeg du 20 au 25 septembre 1987;

(2) à Québec, Fredericton, Charlottetown, Halifax et St-Jean (Terre-Neuve) du 27 au 30 septembre 1987;

(3) au Mont Ste-Marie (Québec) les 13, 14 et 15 octobre 1987, afin de rédiger son rapport à la Chambre; et

que le personnel nécessaire accompagne le Comité.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

Michael B. Kirby

à l'honneur de présenter son
ONZIÈME RAPPORT

Conformément à ses mandats en vertu du paragraphe 96(2) du règlement, votre Comité a étudié le Livre blanc et d'autres documents connexes sur la réforme fiscale (première étape des propositions) déposés à la Chambre des communes, le jeudi 18 juin 1987.

TABLE DES MATIÈRES

LE COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

	Page
Remerciements	xi
Liste des recommandations	1
Chapitre 1 : Les propositions du Comité ne modifieront pas les recettes fédérales	13
Chapitre 2 : Introduction et a l'honneur de présenter son Introduction	15
Les objectifs ONZIÈME RAPPORT	15
Conformément à son mandat en vertu du paragraphe 96(2) du règlement, votre Comité a étudié le Livre blanc et d'autres documents connexes sur la réforme fiscale (première étape des propositions) déposés à la Chambre des communes, le jeudi 18 juin 1987.	
Les travaux du Comité	21
Travaux préliminaires	21
L'étude des propositions du Livre blanc	22
Chapitre 3 : Les conséquences économiques de la réforme fiscale	25
Incidence macro-économique	25
La compétitivité	26
Le déficit	26
Chapitre 4 : La réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers	29
Vue d'ensemble et incidence	29
Les nouveaux crédits d'impôt	29
La progressivité de l'impôt sur le revenu	31
L'indexation partielle	32
Une structure de taux concurrentielle	33

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Remerciements	xi
Liste des recommandations	1
Chapitre 1 : Les propositions du Comité ne modifieront pas les recettes fédérales	13
Chapitre 2 : Introduction et généralités	15
Introduction	15
Les objectifs de la réforme	15
Aperçu des recettes publiques	16
Les dépenses fiscales	18
La réforme fiscale américaine	19
Autres influences sur la réforme fiscale	20
Les travaux du Comité	21
Travaux préliminaires	21
L'étude des propositions du Livre blanc	22
Chapitre 3 : Les conséquences économiques de la réforme fiscale	25
Incidence macro-économique	25
La compétitivité	26
Le déficit	26
Chapitre 4 : La réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers	29
Vue d'ensemble et incidence	29
Les nouveaux crédits d'impôt	29
La progressivité de l'impôt sur le revenu	31
L'indexation partielle	32
Une structure de taux concurrentielle	33

Les crédits d'impôt	34
Les prestations aux enfants.....	34
Les frais médicaux et les personnes handicapées.....	41
Les dons de charité.....	43
Les cotisations au RPC ou au RRQ et à l'assurance-chômage.....	44
Les crédits d'impôt pour études.....	45
Mesures d'élargissement de l'assiette fiscale.....	45
Le taux d'inclusion des gains en capital et les revenus de dividendes.....	45
L'exemption à vie pour gains en capital.....	51
La déduction pour revenu de placements et les personnes âgées.....	62
Les frais d'automobile.....	63
Les frais de repas d'affaires et de représentation.....	66
Les frais de bureau à domicile.....	67
Les productions cinématographiques canadiennes portant visa (films).....	69
Les immeubles résidentiels à logements multiples.....	71
L'étalement du revenu.....	73
La fiscalité des agriculteurs.....	75
Chapitre 5 : La réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés.....	81
Fabrication et transformation.....	81
La règle de mise en service.....	84
Les crédits d'impôt à l'investissement.....	85
La recherche scientifique et le développement expérimental.....	85
Crédits d'impôt à l'investissement dans des régions désignées.....	00
Les actions accréditives.....	89
Les biens en immobilisation admissibles.....	92
L'immobilier.....	94
Les frais d'émission de titres.....	98
Chapitre 6 : Le financement par actions privilégiées et le versement de dividendes.....	101
Les raisons du financement en franchise d'impôt.....	101
Les problèmes du financement en franchise d'impôt.....	102
Les propositions du Livre blanc.....	103
Recommandations.....	103
Chapitre 7 : Les intermédiaires financiers.....	107
Les propositions du Livre blanc.....	107
Les intermédiaires financiers et l'évitement de l'impôt.....	109
Les propositions de changements.....	111
Un impôt minimum de remplacement sur la marge.....	114
L'impôt sur les revenus de placements.....	118
Autres questions.....	119

Chapitre 8 : La réforme de la taxe fédérale de vente.....	121
Les sociétés de commercialisation liées et le déplacement de la taxe de vente au niveau du commerce de gros.....	121
La taxe sur les services de télécommunications	123
Chapitre 9 : Les remises accélérées	125
Les retenues à la source	125
Les acomptes provisionnels trimestriels.....	126
Les taxes de vente et d'accise.....	126
Méthode de remise	127
Chapitre 10: L'évitement de l'impôt et l'observation de la loi	129
Disposition générales antiévitement.....	129
Les pénalités.....	136
Chapitre 11: La réforme et la simplification du régime fiscal.....	139
Le Livre blanc et la simplification du régime fiscal	139
Le rapport sur la simplification du régime fiscal	140
Le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers	142
L'impôt minimum de remplacement	145
Les déclarations d'impôt	146
Le régime d'impôt sur le revenu des sociétés.....	147
Simplifications recommandées	149
Conclusions	149
Annexe A - Définition de la recherche scientifique en vertu de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>	151
Annexe B - Liste des témoins.....	153
Annexe C - Lettres et mémoires	157
Annexe D - Opinion divergente du Parti libéral.....	165
Annexe E - Opinion divergente du Nouveau parti démocratique.....	169
Procès-verbaux.....	185

Par ailleurs, le Comité a pu s'assurer les services de M. Sean Aylward, juriste canadien ayant des compétences fiscales, de M. Kirk Falconer, du Nouveau parti démocratique, et de M. Anthony Knill du Parti libéral. Sans les travaux de recherche et les études approfondies de ces spécialistes, la rédaction de ce rapport aurait été impossible.

À cet égard, il est extrêmement important de signaler la contribution exceptionnelle des députés membres du Comité qui ont participé activement à la préparation de ce rapport. Mentionnons en particulier, les efforts de M. Raymond Garneau, député de Laval-des-Rapides, ancien ministre des Finances de la province de Québec et ancien chef de l'administration de la Banque d'épargne; de M^{lle} Aileen Nicholson, députée de Trinity, qui possède une grande expérience et préside actuellement le Comité des Comptes publics de la Chambre des communes.

Le Comité a aussi eu le privilège de bénéficier des vastes compétences de M. Michael Cassidy, député d'Ottawa-Centre et critique des finances pour le Nouveau

Remerciements

Ce rapport ne serait pas complet s'il ne faisait pas mention du dur labeur, des efforts et du sens de l'organisation de M. C. David Weyman, F.C.A., qui a travaillé en tant que personne-ressource avec le Comité depuis que ce dernier entreprit l'étude de la réforme fiscale en novembre 1986.

Afin de coordonner les travaux du Comité, de classer les centaines de mémoires et d'étudier les questions très complexes soulevées par le Livre blanc, M. Weyman a fait appel aux services d'experts-conseils tels que M. R. Geoffrey Fisher, C.A., directeur de l'Impôt chez *Peat Marwick* à Ottawa; M^{me} Barbara J. Mackay, C.A., fiscaliste chez *Clarkson Gordon* à London (Ontario); M^{me} France Castonguay, fiscaliste au cabinet d'experts-comptables *Samson Bélair* à Montréal; et M. Edwin G. Kroft, fiscaliste au cabinet juridique *Ladner Downs* à Vancouver.

Les compétences particulières dont ces personnes ont fait profiter le Comité ont singulièrement aidé à résoudre les questions difficiles soulevées par le Livre blanc. En outre, le Comité a eu la chance de bénéficier des services de M. H. Bert Waslander en tant que directeur général de la recherche, qui était assisté de M. Terrence J. Thomas, de la Bibliothèque du Parlement.

Par ailleurs, le Comité a pu s'assurer les services de M. Sean Aylward, juriste ontarien ayant des compétences fiscales, de M. Kirk Falconer, du Nouveau parti démocratique, et de M. Anthony Knill du Parti libéral. Sans les travaux de recherche et les études approfondies de ces spécialistes, la rédaction de ce rapport aurait été impossible.

À cet égard, il est extrêmement important de signaler la contribution exceptionnelle des députés membres du Comité qui ont participé activement à la préparation de ce rapport. Mentionnons en particulier, les efforts de M. Raymond Garneau, député de Laval-des-Rapides, ancien ministre des Finances de la province de Québec et ancien chef de l'administration de la Banque d'épargne; de M^{lle} Aideen Nicholson, députée de Trinity, qui possède une grande expérience et préside actuellement le Comité des Comptes publics de la Chambre des communes.

Le Comité a aussi eu le privilège de bénéficier des vastes compétences de M. Michael Cassidy, député d'Ottawa-Centre et critique des finances pour le Nouveau

parti démocratique. M. Cassidy nous a fait profiter de son expérience particulière des finances en tant que journaliste et de son expérience en tant qu'ancien chef du Nouveau parti démocratique de l'Ontario. Toujours du Nouveau parti démocratique, un membre de longue date du Comité qui représente la circonscription de Regina East, M. Simon de Jong, nous a fait profiter de sa grande expérience dans les petites et moyennes entreprises.

En ce qui concerne le Parti progressiste-conservateur, le Comité a eu l'honneur de bénéficier des connaissances de M. Paul McCrossan, député de York Scarborough. Avant d'être élu député, il était un actuaire réputé et son aide a été particulièrement précieuse lorsqu'il a fallu traiter des problèmes relatifs aux intermédiaires financiers et d'autres questions de même nature dans le rapport.

M. William Attewell, député de Don Valley East et ancien vice-président (Planification) de *Guaranty Trust Company* et membre de longue date du Comité nous a beaucoup aidés. En outre, le Comité a bénéficié de l'aide de M. Norman Warner, député de Stormont-Dundas, qui a une grande expérience de l'immobilier et des assurances.

De l'Ouest canadien, le Comité a bénéficié de l'aide de M. Murray Dorin, député d'Edmonton-Ouest et comptable agréé qui possède une grande expérience des affaires, de M. Geoff Wilson, député de Swift Current-Maple Creek, qui possède une grande expérience juridique. M. Wilson est président du Comité permanent de l'agriculture. Le Comité a eu aussi recours à M. George Minaker, député de Winnipeg-St. James. M. Minaker est un ancien ministre du gouvernement du Manitoba.

Le vice-président du Comité est l'honorable Robert E.J. Layton, député de Lachine et ancien ministre d'État (Mines). Il a acquis une grande expérience dans le génie avant d'être élu député.

Nous devons en outre reconnaître que sans le dévouement et le sens de l'organisation de M^{me} Marie Carrière, greffier du Comité, aidée d'un remarquable personnel de soutien composé de M^{me} Diane Lefebvre, adjointe administrative, de M^{me} Lise Tierney, secrétaire, de M^{me} Francine Brewin, commis/réceptionniste, de M^{me} Margot Maguire de *Humphreys Public Affairs*, de M^{me} Nancy Clairmont et de M^{me} Susan Lafontaine, opératrices Micom, de M^{me} Beth Ediger, rédactrice anglaise, de M. Georges Royer, rédacteur français, et de M. Claude Beaudry, messenger, les travaux considérables de rédaction du rapport n'auraient pas pu être réalisés.

Les travaux du Comité ont comporté des arrangements assez difficiles pour faire déposer les témoins et pour organiser les voyages à l'extérieur d'Ottawa, notamment en ce qui concerne le transport, le logement, la traduction des mémoires et des documents, la distribution du matériel et les arrangements pour faire venir les témoins à Ottawa ainsi qu'une multitude d'autres choses, comme la préparation de documents d'information à l'intention des députés et la prise de dispositions pour s'assurer que les députés connaissaient bien les questions à l'étude.

En tant que président du Comité, je suis extrêmement reconnaissant au personnel et à mes collègues du Parlement du dévouement dont ils ont fait preuve et des nombreuses heures qu'ils ont consacrées à la rédaction du présent rapport.

Le président
Don Blenkarn,
député de Mississauga-Sud

Chapitre 1 : Introduction et généralités

1. Que le régime fiscal canadien soit réformé conformément aux mesures proposées dans le Livre blanc sur la réforme fiscale et, en particulier, qu'entre en vigueur le nouveau régime proposé de taux d'imposition pour l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, l'élargissement de l'assiette de l'impôt et les crédits d'impôt, et que les autres mesures prévues à la première étape de la réforme fiscale soient adoptées, sous réserve des recommandations qui suivent;
2. Que le régime fiscal soit modifié moins fréquemment à la suite de cette réforme et qu'il demeure aussi stable et simple que possible.

Chapitre 4 : La réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers

Les prestations aux enfants

3. Que, pour le troisième enfant et pour chaque enfant suivant de moins de 19 ans qu'un contribuable déclare à sa charge:
 - a) le crédit d'impôt soit augmenté de 65 \$;
 - b) ce crédit additionnel soit transformé en crédit remboursable en majorant le crédit d'impôt fédéral remboursable pour enfants de 100 \$ par enfant. On déduit de cette majoration la proportion du crédit additionnel utilisée pour ramener à zéro l'impôt fédéral à payer;
 - c) le gouvernement négocie avec le Québec pour que celui-ci accorde une réduction équivalente aux contribuables de cette province qui ont des enfants admissibles;
4. Qu'un parent puisse choisir soit de déclarer comme personne à charge un enfant âgé de 19 à 21 ans et demander un crédit d'impôt pour personne à charge de 130 \$ soit, s'il y a droit, de toucher un crédit équivalent à l'exemption de marié, et que, en arrêtant ce choix, l'enfant perde le droit de

Liste des recommandations

Chapitre 2 : Introduction et généralités

1. Que le régime fiscal canadien soit réformé conformément aux mesures proposées dans le Livre blanc sur la réforme fiscale et, en particulier, qu'entrent en vigueur le barème proposé de taux d'imposition pour l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, l'élargissement de l'assiette de l'impôt et les crédits d'impôt, et que les autres mesures prévues à la première étape de la réforme fiscale soient adoptées, sous réserve des recommandations qui suivent;
2. Que le régime fiscal soit modifié moins fréquemment à la suite de cette réforme et qu'il demeure aussi stable et simple que possible.

Chapitre 4 : La réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers

Les prestations aux enfants

3. Que, pour le troisième enfant et pour chaque enfant suivant de moins de 19 ans qu'un contribuable déclare à sa charge :
 - a) le crédit d'impôt soit augmenté de 65 \$;
 - b) ce crédit additionnel soit transformé en crédit remboursable en majorant le crédit d'impôt fédéral remboursable pour enfants de 100 \$ par enfant. On déduit de cette majoration la proportion du crédit additionnel utilisée pour ramener à zéro l'impôt fédéral à payer;
 - c) le gouvernement négocie avec le Québec pour que celui-ci accorde une réduction équivalente aux contribuables de cette province qui ont des enfants admissibles.
4. Qu'un parent puisse choisir soit de déclarer comme personne à charge un enfant âgé de 19 à 21 ans et demander un crédit d'impôt pour personne à charge de 130 \$ soit, s'il y a droit, de toucher un crédit équivalent à l'exemption de marié, et que, en arrêtant ce choix, l'enfant perde le droit de

transférer la fraction inutilisée du crédit pour frais de scolarité et pour études au parent qui subvient à ses besoins.

5. Que le seuil de revenu pour le crédit d'impôt remboursable pour enfants soit majoré de 1 500 \$, et donc porté de 24 000 à 25 500 \$.
6. Que le parent ayant le revenu le plus élevé soit tenu d'inclure les allocations familiales dans son revenu.
7. Qu'un conjoint ou une personne à charge puisse déclarer jusqu'à 1 000 \$ de revenu net avant que la pleine valeur du crédit d'impôt auquel a droit le contribuable qui subvient aux besoins de la personne commence à être réduite.

Les frais médicaux et les personnes handicapées

8. Que l'administration fédérale, de concert avec les autres paliers de gouvernement, examine de toute urgence le régime fiscal et le régime d'aide sociale pour s'assurer qu'ils ne constituent pas un obstacle aux personnes handicapées qui font partie de la population active ou souhaitent en faire partie.

Les cotisations au RPC ou au RRQ et à l'assurance-chômage

9. Qu'un crédit d'impôt fédéral non remboursable de 17 % soit accordé aux travailleurs indépendants pour leurs cotisations au RPC/RRQ, à la place d'une déduction partielle et d'un crédit partiel.

Les crédits d'impôt pour études

10. Que le nouveau crédit d'impôt fédéral pour études soit offert à tous les étudiants à plein temps inscrits dans des établissements désignés d'enseignement postsecondaire.

Mesures d'élargissement de l'assiette fiscale

11. Qu'à titre provisoire seulement, la proportion d'un gain ou d'une perte en capital devant être incluse dans le calcul du gain en capital imposable ou d'une perte en capital admissible d'un particulier soit portée de la moitié aux deux tiers pour les gains et pertes réalisés en 1988 et 1989.
12. Qu'en 1990, après un examen de la question de l'imposition des gains en capital, le montant intégral des gains en capital soit inclus dans le revenu et que le montant intégral des pertes en capital soit déductible, à condition que ces gains et pertes soient corrigés en fonction de l'inflation à partir de la date de prise de possession ou du 1^{er} janvier 1972, si cette dernière est la plus récente.

L'exemption à vie pour gains en capital

Exemption pour gains en capital - Biens agricoles admissibles - Exemption pour biens agricoles

13. Que la définition de «bien agricole admissible» soit modifiée de façon à ne viser que les biens immobiliers a) appartenant au particulier; b) utilisés pendant au moins cinq années qui ne doivent pas nécessairement être consécutives avant l'année de la disposition; et c) utilisé par le particulier, son conjoint ou l'un de ses enfants qui participe activement à l'exploitation de l'entreprise agricole au Canada ou par une «corporation agricole familiale» ou une «société agricole familiale».

14. Que la définition de «bien agricole admissible» soit modifiée de façon à viser une action du capital-actions d'une «corporation agricole familiale» ou une participation dans une «société agricole familiale» a) détenue par le particulier, et b) dans laquelle le particulier, son conjoint ou l'un de ses enfants a participé activement pendant au moins cinq années qui ne doivent pas nécessairement être consécutives avant l'année de la disposition.

Corporation exploitant une petite entreprise - Exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise

15. Qu'un gain réalisé à la disposition d'actions d'une corporation exploitant une petite entreprise donne droit à l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital seulement si a) le particulier, qui vend les actions, ou le conjoint décédé participait activement à l'entreprise (que ce soit avant la constitution en société en tant que propriétaire, associé ou employé, ou après cette constitution) pendant au moins cinq années (consécutives ou non) avant l'année de la disposition; b) la corporation exploitant une petite entreprise ne participait pas à l'entreprise agricole et c) l'actif total de la corporation exploitant une petite entreprise et toutes les corporations qui lui sont associées (déterminé conformément à des principes comptables généralement acceptés sur une base consolidée ou combinée, selon le cas) ne dépasse pas 35 millions de dollars, limite à laquelle les régimes réglementaires de revenu différé sont assujettis lorsqu'ils cherchent à augmenter leurs portefeuilles de biens étrangers en investissant dans des titres de petites entreprises.

Pertes cumulatives nettes sur placements

16. Que, comme le propose le Livre blanc, les gains en capital nets imposables donnant droit à l'exemption à vie pour gains en capital soient, après 1987, diminués des autres pertes sur placements calculées au moyen d'une formule de pertes cumulatives nettes sur placements et déduites par le contribuable lorsqu'il calcule son revenu aux fins de l'impôt.

17. Que la définition des dépenses pour placements comprise dans la formule des pertes cumulatives nettes sur placements a) exclue toute dépense engagée avant 1988 et amortie après 1987 par suite d'acquisitions de biens réalisées avant 1988, comme les frais d'aménagement au Canada, les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz et la déduction pour amortissement demandée à l'égard d'un immeuble résidentiel à logements multiples; b) inclue les pertes finales subies lors de la disposition de biens amortissables acquis après 1987.

18. Que la définition de revenu de placements comprise dans la formule des pertes cumulatives nettes sur placements inclue la déduction pour amortissement récupérée dans le revenu à l'égard de biens amortissables acquis après 1987.

Les frais d'automobile

19. Que la règle des 20 à 90 % proposée ne soit pas adoptée et qu'au lieu, le contribuable puisse réclamer à titre de déduction la proportion des frais déductibles que représente l'utilisation à des fins d'entreprise, moins 500 \$. Les frais déductibles comprennent d'une part la déduction pour amortissement et les intérêts sur les fonds empruntés pour acheter le véhicule, ou les frais de location, jusqu'à concurrence des maximums proposés dans le Livre blanc, et d'autre part, le coût réel de l'assurance, de l'immatriculation, du stationnement et tous les autres frais de fonctionnement.
20. Que la limite de 20 000 \$ applicable au coût d'une voiture de tourisme et donnant droit à une déduction pour amortissement ou pour frais de location soit relevée de manière à tenir compte de la taxe provinciale de vente au détail sur une voiture de 20 000 \$, et que cette limite soit rajustée périodiquement.
21. Que soit maintenue la règle actuelle permettant de réduire les frais pour droit d'usage lorsque l'utilisation à des fins personnelles de l'automobile fournie par l'employeur équivaut à moins de 1 000 kilomètres par mois.

Les frais de repas d'affaires et de représentation

22. Que soit adoptée la limite proposée de 80 % relativement aux dépenses déductibles de repas et de représentation mais que soient entièrement déductibles les dépenses de repas engagées à l'occasion d'un congrès, d'une conférence ou d'un colloque, ou encore d'un voyage en dehors de la ville pour au moins une nuit.

Les productions cinématographiques canadiennes portant visa (films)

23. Que le taux de la déduction pour amortissement pour les productions cinématographiques canadiennes portant visa soit fixé à un taux d'amortissement linéaire de 50 %, sous réserve de la règle de la demi-année. Le Comité recommande en outre que la règle de mise en service ne soit pas appliquée à ces productions.

Les immeubles résidentiels à logements multiples

24. Que les propriétaires d'immeubles résidentiels à logements multiples au 17 juin 1987 puissent continuer indéfiniment de se prévaloir de la déduction pour amortissement au taux de 5 % pour accroître leurs pertes déductibles d'impôt ou en créer.
25. Que le premier acheteur d'un immeuble résidentiel à logements multiples après le 17 juin 1987 soit autorisé à se prévaloir de la déduction pour amortissement au taux de 4 % pour créer ou accroître une perte déductible

d'impôt, à condition que le prix de vente soit inférieur au coût d'achat d'origine.

L'étalement du revenu

26. Que le système d'établissement de la moyenne du revenu sur cinq ans soit maintenu pour les agriculteurs et les pêcheurs.
27. Qu'un système d'étalement du revenu approprié soit instauré pour empêcher que les particuliers à faible revenu ne perdent l'avantage qu'offrent les crédits d'impôt personnel, en raison de la fluctuation de revenu.

La fiscalité des agriculteurs

28. Que les agriculteurs continuent à avoir le choix entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice pour les fins de l'impôt sur le revenu.
29. Que le ministre du Revenu national envisage d'établir des comités d'examen des pairs composés d'exploitants agricoles, de répartiteurs et de vérificateurs. Ces comités auront pour tâche d'examiner les opérations et les projets des agriculteurs afin de déterminer si une exploitation agricole a un espoir raisonnable de profit et si le contribuable peut être considéré comme un agriculteur.
30. Que Revenu Canada affecte du personnel ayant de l'expérience en agriculture à l'examen et à la vérification des déclarations d'impôt des agriculteurs.
31. Que les personnes qui satisfont au critère d'entreprise agricole et qui utilisent la comptabilité de caisse dans leurs activités agricoles puissent déduire des pertes agricoles jusqu'à concurrence de 10 000 \$ de leurs autres revenus, sous réserve d'une disposition de récupération de cette déduction. Par exemple, les personnes dont le revenu non agricole serait inférieur ou égal à 30 000 \$ pourraient bénéficier de la déduction intégrale; celles dont le revenu non agricole serait supérieur à 30 000 \$ verraient leur déduction réduite d'un dollar pour chaque tranche de deux dollars de revenu au-delà de 30 000 \$.
32. Que les personnes qui répondent au critère d'entreprise agricole et ont recours à la comptabilité d'exercice puissent déduire toutes les pertes agricoles de leurs autres revenus.
33. Que les propositions du Livre blanc concernant la comptabilité d'exercice modifiée, le critère de rentabilité et le critère de recettes brutes soient rejetées.

Chapitre 5 : La réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés

34. Que le taux de la déduction pour amortissement des machines et du matériel de fabrication (catégorie 29) soit ramené à 30 % de la valeur résiduelle et non pas à 25 % comme le propose le Livre blanc.

La règle de mise en service

35. Que l'admissibilité à la déduction pour amortissement et au crédit d'impôt à l'investissement, applicables aux biens admissibles, soit soumise à une règle, non pas de mise en service, mais de mise en place.
36. Que, s'agissant d'une règle de mise en service ou de mise en place, un bien soit, selon le cas, réputé mis en service ou mis en place 24 mois après son acquisition, s'il n'a pas été effectivement mis en service ou en place à ce moment.

Les crédits d'impôt à l'investissement

37. Que le montant annuel des dépenses de recherche scientifique et de développement expérimental donnant droit au crédit d'impôt à l'investissement ne soit pas limité à la moitié de l'impôt fédéral payable.
38. Que le remboursement des crédits d'impôt à l'investissement dans la R-D soit décidé en fonction du besoin, autrement dit en fonction du revenu de l'entreprise, et non pas de son caractère public ou privé.

Les actions accréditives

39. Que le taux auquel peut être acquise la déduction pour épuisement gagné soit ramené de $33 \frac{1}{3}$ à $16 \frac{2}{3}$ % pour les dépenses admissibles engagées après la fin de 1988 et que la déduction soit abolie pour les dépenses admissibles engagées après 1989.

Les biens en immobilisation admissibles

40. Que les biens en immobilisation admissibles soient considérés comme une catégorie distincte de biens amortissables dont le coût serait réputé être égal au pourcentage applicable du coût réel et que tout produit résultant de la vente de ces biens soit réputé être égal au pourcentage applicable du produit réel.
41. Que le «pourcentage applicable» dans le cas des biens en immobilisation admissibles soit porté de la moitié aux deux tiers.
42. Qu'au moment de la mise en application de ces recommandations, le solde des ensembles cumulatifs existants de biens en immobilisation admissibles soit augmenté d'un tiers et que le taux d'amortissement applicable aux biens en immobilisation admissibles soit ramené de 10 à 8 %.
43. Que tout produit résultant de la vente de biens en immobilisation admissibles qui dépasse le coût initial soit considéré comme un gain en capital admissible à l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital.
44. Que les règles actuelles relatives à l'amortissement récupéré et aux gains en capital imposables continuent à s'appliquer lorsque le produit de la vente d'un

bien en immobilisation admissible ne doit être versé qu'au cours d'une année ultérieure.

L'immobilier

45. Que les entreprises de promotion immobilière puissent continuer à déduire les frais financiers des terrains vacants à titre de dépenses courantes.
46. Que les propositions exigeant la capitalisation des frais accessoires engagés pendant la construction soient considérées comme appropriées et soient mises en application, mais que les montants soient capitalisés totalement dans les coûts du bâtiment.
47. Que le gouvernement institue un impôt minimum de remplacement pour le secteur immobilier. L'impôt serait établi à un taux peu élevé et sur une assiette suffisamment large, avec une règle de minimis. En outre, cet impôt ne serait exigible que dans la mesure où il serait supérieur à l'impôt ordinaire sur le revenu des sociétés, mais serait limité à 28 % de la partie canadienne du bénéfice comptable déclaré.
48. Que les propositions du Livre blanc exigeant une réduction du taux de déduction pour amortissement pour les bâtiments de 5 à 4 % soient adoptées et que le ministère des Finances fasse une évaluation afin de déterminer si un taux préférentiel de déduction pour amortissement devrait être offert aux contribuables qui rénovent des bâtiments de plus de 50 ans.

Les frais d'émission de titres

49. Que, comme il est proposé dans le Livre blanc, les dépenses relatives à l'émission d'actions, d'intérêts dans des sociétés de personnes et d'unités de fiducie soient amorties sur cinq ans, mais que les dépenses relatives aux fonds empruntés soient amorties sur la durée de l'obligation d'endettement, les périodes éventuelles de renouvellement comprises, avec un maximum de cinq ans, et que toute partie non amortie des frais soit déductible au cours de l'année où l'emprunt est remboursé.

Chapitre 6 : Le financement par actions privilégiées et le versement de dividendes

50. Que l'exemption de 500 000 \$ sur les dividendes d'actions privilégiées pour tout groupe de sociétés soit réduite à un niveau inférieur de dividendes exemptés ou ne soit accordée qu'aux entreprises non imposables d'une taille déterminée.
51. Que le gouvernement prenne des mesures immédiates pour instaurer un impôt anticipé des sociétés qui soit global et qui porte sur les dividendes versés sur les actions ordinaires et privilégiées.

Chapitre 7 : Les intermédiaires financiers

52. Que pour faire en sorte que le revenu imposable reflète raisonnablement le revenu d'entreprise, les bénéfices et pertes sur les transactions portant sur les obligations et les prêts hypothécaires soient amortis sur la durée restante du titre dans le cas de tous les intermédiaires financiers.

La réassurance financière

53. Que le calcul de l'actif canadien exigé soit fait chaque mois ou, du moins, chaque trimestre.
54. Que le calcul du fonds de placement canadien se fasse de telle manière qu'une augmentation ou une diminution des prêts sur polices étrangères n'influe pas sur le fonds de placement canadien.
55. Que le recours à des accords financiers, y compris les contrats de réassurance, entre des intermédiaires financiers soit empêché par une règle antiévitement particulière semblable à l'article 845 de l'*Internal Revenue Code* des États-Unis.

Les provisions générales pour pertes sur prêts

56. Que le niveau autorisé des provisions générales pour pertes sur prêts continue à être établi en vertu d'une formule, mais que le niveau des provisions soit réduit de moitié sur cinq ans.
57. Que le Surintendant des institutions financières puisse exiger des provisions particulières supplémentaires pour pertes sur prêts à cause de facteurs comme la concentration géographique, industrielle ou politique du risque et que ces provisions soient déductibles de l'impôt.
58. Que des méthodes soient mises au point pour répartir les provisions pour pertes sur prêts entre les pays pour les fins de l'impôt sur le revenu.

Réserves pour sinistres non réglés

59. Que soit accepté le principe de tenir compte de l'intérêt dans le calcul des réserves pour sinistres des assurances IARD.
60. Que l'on exige de tenir compte immédiatement de l'intérêt dans le calcul des réserves dans le cas des demandes de règlement structurées.
61. Que les réserves pour sinistres dans le domaine des assurances IARD qui concernent les sinistres existants mais non réglés puissent s'épuiser comme s'ils sinistres étaient réglés.
62. Que l'on tienne compte de l'intérêt dans le calcul des réserves pour sinistres futurs dès que le Surintendant des institutions financières sera convaincu que l'Institut canadien des actuaires aura établi des normes appropriées pour assurer des réserves suffisantes.

63. Que les réserves pour sinistres ou les réserves actuarielles que le Surintendant des institutions financières exigera pour des fins de solvabilité soient déductibles d'impôt.

Un impôt minimum de remplacement sur la marge

64. Qu'à partir du 1^{er} janvier 1988, le gouvernement instaure un impôt minimum sur les gains canadiens des banques, des compagnies de fiducie et des compagnies d'assurance-vie que l'on appellerait «impôt minimum de remplacement sur la marge» et que cet impôt soit basé sur les marges de ces intermédiaires financiers.
65. Que soient éliminées les limites concernant les placements dans les valeurs mobilières et l'immobilier que recommande le Livre blanc.
66. Qu'on se demande si les limites de 10 %, 5 % et 2 % sur la propriété de certaines actions privilégiées et de certaines actions d'institutions financières désignées imposables et cotées sont toujours nécessaires compte tenu de l'adoption de l'impôt minimum de remplacement sur la marge.

L'impôt sur les revenus de placements

67. Que l'impôt proposé sur les revenus de placements des compagnies d'assurance-vie ne soit pas instauré.

Parts des caisses de crédit

68. Que dans la mesure où les provinces permettront à l'avenir des parts à «unités cumulées», on accorde aux parts des caisses de crédit le traitement des gains en capital.

Croix bleue

69. Que le ministère des Finances se demande si la Croix bleue devrait continuer à être exonérée de l'impôt sur le revenu.

Chapitre 8 : La réforme de la taxe fédérale de vente

70. Que le Parlement promulgue en 1988 une loi visant à réformer le régime actuel de la taxe fédérale de vente, cette loi devant entrer en vigueur le plus tôt possible.

Sociétés de commercialisation liées et déplacement de la taxe de vente au niveau du commerce de gros

71. Qu'on ne donne pas suite aux propositions visant à percevoir une taxe fédérale de vente auprès des sociétés de commercialisation liées au fabricant et à déplacer la taxe de vente au niveau du commerce de gros pour une gamme

limitée de produits; et qu'à la place, une surtaxe fédérale de vente de 3 % des taxes à payer soit introduite temporairement, mais que celle-ci ne s'applique pas à la taxe proposée sur les services de télécommunications.

72. Qu'une disposition antiévitement s'applique aux sociétés de commercialisation liées.

La taxe sur les services de télécommunications

73. Que le service résidentiel *Touch-tone* soit exempté de la taxe de vente proposée de 10 % sur les télécommunications.

74. Que tous les abonnés du «Nord éloigné», de l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et d'autres endroits éloignés situés au Canada où il n'existe pas de liaison par route, chemin de fer ou bateau pendant toute l'année, soient assujettis à la taxe de vente proposée de 10 % sur les télécommunications imposée sur les appels interurbains jusqu'à concurrence de 3 \$ par mois.

Chapitre 9 : Les remises accélérées

75. Qu'un système officiel, financé par le gouvernement, soit établi pour autoriser les membres de l'Association canadienne des paiements à percevoir les impôts ou taxes, au nom du gouvernement.

76. Que les versements effectués par les assujettis au Receveur général du Canada soient réputés lui être parvenus dès qu'ils sont versés à un membre de l'Association canadienne des paiements.

Chapitre 10 : L'évitement de l'impôt et l'observation de la loi

77. Que la disposition générale antiévitement proposée dans le Livre blanc ne soit pas adoptée et qu'elle soit remplacée par ce qui suit :

Disposition générale antiévitement

«245(1) Le ministre peut ne pas tenir compte des conséquences d'une opération d'évitement et déterminer raisonnablement le revenu, le revenu imposable, l'impôt à payer du contribuable en cause ou tout autre montant payable par lui ou qui lui est remboursable en application de la présente loi, après avoir conclu que ce montant a été déterminé à la suite d'une opération d'évitement.

Opération d'évitement

(2) Est une opération d'évitement :

- a) toute opération qui permet d'obtenir indûment ou de façon factice une réduction, un report ou un remboursement de l'impôt ou de tout autre montant payable en application de la présente loi; ou

b) toute opération faisant partie d'une série d'opérations ou d'événements qui permet d'obtenir indûment ou de façon factice une réduction, un report ou un remboursement de l'impôt ou de tout autre montant payable en application de la présente loi.

Interprétation

(3) Pour l'application du présent article, un mécanisme, un stratagème ou un événement est assimilé à une opération.

Rajustements au cours du processus de décision ministérielle

(4) Pour déterminer raisonnablement, en vertu du paragraphe (1), le revenu, le revenu imposable d'une personne ainsi que l'impôt ou tout autre montant payable par cette personne ou qui lui est remboursable en application de la présente loi, le ministre peut :

- a) refuser en totalité ou en partie une déduction utilisée aux fins du calcul du revenu, du revenu imposable, ou de l'impôt payable ou d'une partie de ces montants;
- b) attribuer à une autre personne toute déduction ainsi que tout revenu, toute perte ou tout autre montant ou toute partie de ces montants;
- c) requalifier la nature de tout paiement ou de tout autre montant.

Rajustement d'office en cas de double imposition

(5) Le ministre peut rajuster d'office le calcul du revenu et du revenu imposable d'une personne non visée au paragraphe (4) ainsi que le calcul de l'impôt et de tout autre montant payable par cette personne ou qui lui est remboursable en application de la présente loi, de façon à éliminer une double imposition, et il doit aviser cette personne du rajustement dans le 90 jours suivant l'envoi à la personne visée au paragraphe (4) d'un avis de cotisation pour l'année à laquelle s'applique l'opération d'évitement.

78. Qu'aucune pénalité ne soit imposée au contribuable qui participe à une opération d'évitement correspondant à la définition énoncée à l'article 245 proposé.

Les pénalités

79. Que la pénalité de 50 % sur les frais d'intérêt imposés aux acomptes tardifs et insuffisants ne soit pas appliquée.

Chapitre 11 : La réforme et la simplification du régime fiscal

80. Qu'à titre de projet-pilote, les ministères concernés établissent un groupe chargé de suivre les recommandations du rapport *Impôt simplifié* et de simplifier les articles du régime fiscal qui traitent des règles d'attribution.

L'impôt minimum de remplacement

81. Que lorsque le régime fiscal présenté dans le présent rapport aura été mis en place et qu'il se sera passé assez de temps pour que la réforme ait été entièrement réalisée, le ministre des Finances s'interroge sur la nécessité de conserver l'impôt minimum de remplacement.

CHAPITRE 1

Les propositions du Comité ne modifieront pas les recettes fédérales

Le Comité reconnaît que beaucoup de ses recommandations influenceront sur les recettes du fisc fédéral. Certaines entraîneront une réduction, d'autres un accroissement des impôts perçus. Conformément à la démarche suivie dans le Livre blanc, le Comité s'est fixé comme principe de ne pas modifier les recettes de l'État. Prises ensemble, les recommandations énoncées dans le présent rapport ont un effet nul sur les recettes, tout comme les propositions du Livre blanc.

Il n'est cependant pas facile d'en faire la démonstration. Le Comité a fait ce qu'il pouvait dans le court délai qui lui était imparti pour obtenir des estimations détaillées de l'effet sur les recettes. Dans certains cas, l'opération est simple et des calculs précis peuvent être effectués à partir de données disponibles au grand public. Dans d'autres cas, on ne peut établir qu'un ordre de grandeur. Le Comité a consulté le ministère des Finances pour obtenir des estimations détaillées et aussi précises que possible, et il est convaincu que l'ensemble des propositions contenues dans son rapport aura un effet nul sur les recettes.

Un aperçu de l'effet des recommandations du Comité sur les recettes fédérales est donné au tableau 1. Les recommandations ont été classées en petits groupes. Aucune estimation n'a été faite de la refonte proposée de la fiscalité des gains en capital et du paiement anticipé de l'impôt des sociétés. Ces mesures pourront être mises en application en même temps que la deuxième étape de façon que l'effet sur les recettes soit nul. En outre, les estimations présentées indiquent l'effet annuel moyen sur les recettes pour les prochaines années. Le Comité n'a pu fournir d'estimations annuelles détaillées pour les cinq prochaines années comme l'ont fait les auteurs du Livre blanc.

Le tableau indique le montant des recettes qui seront perdues ou gagnées par suite des modifications du Comité aux propositions de réforme du Livre blanc. Ainsi, l'effet qu'auront les changements proposés à la fiscalité des intermédiaires financiers et à l'impôt minimum sur les sociétés immobilières est estimé en soustrayant des recettes totales attribuables aux propositions du Comité le montant des recettes perdues par suite de la non-application de l'impôt sur le revenu de placements et en soustrayant de ce total un certain montant pour tenir compte de la diminution des recettes fiscales à l'extérieur du secteur financier par suite de la cession d'instruments financiers exempts d'impôt. De même, le montant net des recettes attribuables à la surtaxe sur la taxe de

vente fédérale a été calculé en soustrayant les 300 millions de dollars que le Livre blanc prévoit percevoir en appliquant la taxe aux sociétés de commercialisation et au niveau du gros.

Les estimations de recettes qui figurent dans le tableau 1 représentent l'effet net des principales recommandations du Comité sur les recettes fédérales. On peut dire que les recommandations du Comité sont équilibrées et ont un effet nul sur les recettes.

Tableau 1

**Estimation de l'effet annuel des recommandations
du Comité sur les recettes fédérales**

	(En millions de dollars)
Accroissement des prestations aux enfants, imposition des allocations familiales et relèvement du seuil du revenu net des personnes à charge	- 225
Gains en capital et biens en immobilisations admissibles	0
Frais d'automobile et autres dépenses, étalement, revenus agricoles	- 100
Accroissement de la déduction au titre du matériel de fabrication et de transformation, non limitation des crédits d'impôt à l'investissement et autres modifications mineures à l'impôt des sociétés	- 200
Changements dans la fiscalité des intermédiaires financiers, y compris l'impôt marginal minimum de remplacement et l'impôt minimum de remplacement sur les sociétés immobilières	400
Effets nets des modifications à la taxe de vente transitoire	125
Estimation de l'effet net sur les recettes	0

Introduction et généralités

Introduction

Si les impôts sont inévitables, comme en conviennent la plupart des gens, il en va de même des réformes fiscales. L'histoire témoigne de nombreuses réformes fiscales déclenchées par diverses circonstances : guerres, révolutions, commissions royales d'enquête et modifications législatives. Le 18 juin 1987, le ministre des Finances du Canada, l'honorable Michael H. Wilson, a déposé au Parlement un Livre blanc qui propose une réforme fiscale en deux étapes. La première étape est une réforme de l'impôt direct des particuliers et des sociétés qui devrait dans l'ensemble entrer en vigueur pour l'exercice 1988 et comporte par ailleurs plusieurs mesures provisoires touchant la taxe fédérale de vente en attendant la deuxième étape de la réforme fiscale. Celle-ci consistera en une réforme du régime de la taxe de vente. À cet égard, trois solutions sont envisagées dans le Livre blanc mais aucun calendrier d'application n'a encore été déterminé. Les recettes provenant de la réforme de la taxe de vente permettront de remplacer celles de l'actuelle taxe, de supprimer les surtaxes actuelles visant les particuliers et les sociétés, de réduire davantage l'impôt sur le revenu des particuliers et des familles à revenu moyen et d'augmenter le crédit remboursable au titre de la taxe de vente. (Par Livre blanc, nous entendons ici non seulement le Livre blanc lui-même, qui est un énoncé relativement bref du ministre des Finances, mais aussi les documents connexes sur la réforme fiscale que celui-ci a déposés le 18 juin 1987.)

Les propositions contenues dans le Livre blanc ont été renvoyées au Comité permanent des finances et des affaires économiques. Dans ce rapport, le Comité se borne à étudier les propositions concernant la première étape. La deuxième étape fera l'objet d'audiences et d'un rapport à part.

Les objectifs de la réforme

Dans toute économie moderne, le régime fiscal est en constante évolution; au Canada, cette évolution a produit, pour reprendre les termes mêmes du ministre, « un incroyable enchevêtrement d'encouragements spéciaux, de déductions particulières et

de défalcatons extraordinaires». Chaque mesure spéciale profite à quelqu'un (qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés), mais ceux qui ne tirent aucun avantage du régime le considèrent injuste. De plus, les mesures spéciales ont souvent des effets secondaires qui, s'ils deviennent trop importants, entraînent l'adoption de mesures de contrepartie; c'est ainsi que l'on aboutit à cet incroyable enchevêtrement auquel le Livre blanc propose de remédier.

D'après le Livre blanc, les propositions de réforme fiscale ont été conçues de manière à répondre à cinq grands objectifs : équité, compétitivité, simplicité, cohérence, et fiabilité. Les trois premiers objectifs sont relativement courants dans n'importe quelle réforme fiscale, encore que l'on préfère souvent inscrire la compétitivité au sein d'un objectif plus vaste d'efficacité. Par recherche d'une cohérence, on veut dire que les structures de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe de vente doivent être bien intégrées et compatibles les unes avec les autres, d'une part, et que l'ensemble du système fiscal doit être lui aussi compatible avec les autres politiques et programmes du gouvernement, d'autre part. Enfin, pour ce qui est de l'objectif de fiabilité, on veut dire que les recettes fiscales doivent être prévisibles, qu'elles doivent être fondées sur une assiette fiscale juste, large et sûre, et que l'on peut s'attendre à ce que les règles ne changent pas à tout instant.

La réforme fiscale doit chercher à concilier ces cinq objectifs. À cette fin, on propose dans le Livre blanc de réduire les taux d'imposition, de même que le nombre des tranches d'imposition, d'élargir l'assiette fiscale, d'alléger le fardeau fiscal des particuliers et de puiser à d'autres sources de revenu. Dans l'ensemble, le Livre blanc y réussit mais on semble avoir perdu de vue l'objectif de simplicité ou tout au moins lui avoir accordé moins d'importance qu'aux autres. On espérait que la réforme fiscale permettrait de remédier à ce problème, mais il demeure entier en dépit de quelques simplifications modestes proposées dans le Livre blanc. Cette question est abordée au chapitre XI.

Par ailleurs, la réforme fiscale ne devait pas simplement permettre d'atteindre les cinq objectifs précités. Elle devait aussi ne rien changer aux recettes publiques et être compatible avec les récentes mesures fiscales adoptées aux États-Unis (ce qui ne veut pas dire que nous devons procéder ici à une réforme fiscale identique à celle des États-Unis mais que, pour des raisons de compétitivité, la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés ne doit pas trop s'éloigner des mesures qui ont été adoptées aux États-Unis). Comme le dit le Livre blanc, «dans un monde de plus en plus interdépendant, il importe de ne pas laisser le régime fiscal canadien placer nos négociants, entreprises, investisseurs et personnes de haute compétence en situation désavantageuse par rapport à l'étranger». À cet égard, l'écart grandissant entre les taux d'imposition des revenus des sociétés au Canada et aux États-Unis était particulièrement inquiétant. Nous traiterons de cette question ci-dessous.

Aperçu des recettes publiques

L'impôt sur le revenu est probablement celui que les Canadiens connaissent le mieux. Parce qu'il est bien connu, on a tendance à négliger le reste du système fiscal. Le tableau 2 donne une bonne idée de la ventilation des recettes publiques totales.

Tableau 2

Recettes publiques totales — 1986

	Gouvernement fédéral	Adminis- trations provin- ciales et locales
	(en millions de dollars)	
Recettes totales consolidées	70 882	66 913
Total de l'impôt sur le revenu	50 145	28 248
Sur le revenu des particuliers	38 321	24 072
Sur le revenu des sociétés	10 724	4 176
Sur les paiements à des non résidents	1 100	0
Impôts fonciers et impôts connexes	—	16 840
Total des impôts à la consommation	19 427	19 197
Taxes de vente générales	10 850	13 081
Taxes sur les carburants	1 297	3 389
Taxes sur les boissons alcooliques et le tabac	2 616	2 000
Droits de douanes	4 205	0
Autres	459	727
Impôts divers	1 310	2 628

Source : Statistique Canada, Division CANSIM

On constate que l'impôt fédéral sur les revenus des particuliers procure le gros des recettes fiscales, soit plus de 50 % du total. Il reste cependant que des dizaines de milliards de dollars sont tirés d'autres sources. Comme la plupart des provinces lient leur propre impôt sur le revenu à l'impôt fédéral sur le revenu, la réforme envisagée par le gouvernement fédéral a des répercussions sur la politique fiscale des provinces. Par ailleurs, toute modification de la politique fiscale des provinces peut influencer sur d'autres sources de recettes, des taux de la taxe provinciale de vente aux impôts fonciers locaux. Toutes ces interrelations, qu'elles soient directes ou indirectes, montrent bien l'importance d'avoir un régime cohérent.

Étant donné que le tableau ne porte que sur une année, il n'est pas possible d'observer les fluctuations dans le temps de l'importance relative des diverses sources de recettes. Le changement le plus important, qui joue un rôle considérable dans les propositions actuelles de réforme fiscale, est la part de plus en plus grande de l'impôt sur le revenu des particuliers. En effet, dans les années 50, l'impôt sur le revenu des particuliers produisait environ un quart des recettes fiscales fédérales totales; en 1986, cet impôt représentait plus de la moitié des recettes fiscales fédérales. Comme le signale le Livre blanc :

L'importance relative des impôts sur le revenu des particuliers a considérablement augmenté tandis que la part de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe de vente a sensiblement diminué. Cette évolution de la distribution relative des recettes fiscales fédérales résulte de la combinaison des politiques appliquées dans les années 70 et au début des années 80 et des répercussions inégales de la conjoncture économique à la fin des années 70 et au début des années 80 sur la composition et l'importance des assiettes fiscales.

Le Livre blanc conclut qu'il est opportun de rééquilibrer les parts relatives des diverses sources de recettes fiscales.

Faute d'une réforme fiscale, on aurait continué d'accorder une importance croissante à l'impôt direct des particuliers. Les mesures prévues à la première étape de la réforme fiscale diminueront la part représentée par l'impôt direct des particuliers et augmenteront celle de l'impôt direct des sociétés et de la taxe de vente.

Les dépenses fiscales

Ce qu'un particulier ou une société paie en impôts, le gouvernement le touche en recettes fiscales. À cette analyse en deux volets du système fiscal, il convient d'ajouter un élément qui suscite de plus en plus de préoccupations ces dernières années : les dépenses fiscales (appelées aussi, exonérations, concessions, dégrèvement ou stimulants fiscaux), c'est-à-dire ce qu'un particulier ou une société ne paie pas en impôts et que le gouvernement ne touche pas.

Les inquiétudes exprimées au sujet des exonérations fiscales ont amené le ministère des Finances à publier des documents sur cette question en 1979, en 1980 et en 1985. Le plus récent, intitulé *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*, contient des estimations relatives aux mesures concernant l'impôt sur le revenu des particuliers et les taxes à la consommation de 1979 à 1983 et concernant les mesures relatives à l'impôt sur le revenu des sociétés de 1979 à 1982. Les documents du ministère hésitent à présenter des estimations du coût de certaines mesures sélectives sous prétexte que l'addition des estimations ne peut donner la valeur de toutes les mesures fiscales. Malgré tout, l'ensemble dépasse les dix milliards de dollars.

Les documents du ministère des Finances sont muets sur la dépense fiscale qui a suscité le plus d'attention ces dernières années, c'est-à-dire le crédit d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS). Le CIRS est entré en vigueur en janvier 1984 et a été abrogé en mai 1985. Ce crédit, et en particulier les opérations vente-rachat auxquelles il a donné lieu, a été qualifié de fiasco. Dans son rapport annuel de 1984, le vérificateur général a mis en lumière les problèmes que posaient le CIRS et les opérations vente-rachat. Son rapport annuel de 1985 comprenait un chapitre sur les dépenses fiscales en général. En juin 1986, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a déposé un rapport plus complet qui traitait des problèmes que posait le crédit d'impôt pour la recherche scientifique.

Vu ce qui s'est passé avec les CIRS, il est tentant d'approuver les tentatives d'élargissement de l'assiette fiscale par l'élimination des concessions fiscales. Or, les concessions fiscales permettent de tenir compte de l'importance de certains groupes et

de leurs problèmes. Les artistes canadiens en sont un bon exemple, et la Conférence canadienne des arts, qui avait comparu précédemment devant le Comité, a déclaré :

Nous sommes conscients du fait que le gouvernement tiennne à ce que la réforme fiscale soit avantageuse pour les Canadiens en général [...] mais nous craignons qu'une démarche aussi globale et générale n'ait pour effet de reculer une fois encore le moment où nous obtiendrons, pour les artistes et les organismes du domaine des arts, le statut spécial vis-à-vis de l'impôt que nous réclamons depuis longtemps.

Le Comité reconnaît la place spéciale qu'occupent les artistes dans la société canadienne et il aimerait qu'on leur vienne en aide le plus efficacement possible. Le Canada ne peut pas se permettre de négliger sa culture ni les artistes qui y contribuent. Cependant, d'autres groupes pourraient également revendiquer un statut spécial aux fins de l'impôt. Or, l'un des éléments importants de la réforme fiscale consiste à rééquilibrer le système fiscal afin d'accorder plus de poids aux objectifs d'équité et de simplicité qu'aux arguments des groupes spéciaux.

Les propositions contenues dans le Livre blanc visent à élargir l'assiette fiscale par la suppression de certaines concessions fiscales, mais on reconnaît que ce procédé a des limites : «les propositions de réforme fiscale présentées dans ce Livre blanc visent à équilibrer l'élimination d'avantages fiscaux particuliers et la prise en compte des priorités et des besoins du Canada». Une des tâches du Comité consistait, entre autres, à s'assurer que l'équilibre était réalisé.

La réforme fiscale américaine

Comme on l'a dit, la réforme de la fiscalité aux États-Unis a été un des facteurs qui ont entraîné la décision de procéder à une refonte du système fiscal canadien. En fait, l'adoption de la *Tax Reform Act of 1986* aux États-Unis a amené tous les pays industrialisés de l'Occident à analyser et à modifier leur système fiscal. Les aspects les plus marquants de la réforme fiscale américaine sont une réduction des taux d'imposition supérieurs pour les particuliers et les sociétés, un élargissement de l'assiette fiscale par la réduction voire l'élimination de nombreuses concessions fiscales et un allègement du fardeau fiscal des particuliers au détriment de celui des sociétés.

En 1988, les États-Unis appliqueront un barème de taux à deux niveaux pour l'impôt sur le revenu des particuliers : 15 % pour le revenu imposable en deçà de 29 750 \$ U.S. et 28 % pour le reste. Avant la réforme, il y avait 15 paliers d'imposition et le plus élevé atteignait 50 % des revenus imposables dépassant 175 250 \$ U.S. Le taux maximal d'imposition des sociétés américaines passera de 46 à 34 %.

Les gains en capital seront considérés comme un revenu aux fins de l'impôt et les particuliers ne pourront plus déduire les frais d'intérêt sur les prêts-automobile, les achats à crédit et d'autres prêts à la consommation. Les sociétés seront également touchées par le nouveau régime fiscal des gains en capital. De plus, elles feront face à des déductions pour amortissement moins généreuses, à des restrictions imposées aux dépenses pour repas d'affaires et frais de représentation et à un impôt minimum fondé sur une définition plus large du revenu. On estime que toutes ces mesures accroîtront de 120 milliards de dollars américains les impôts des sociétés sur une période de cinq ans.

Pour des raisons de compétitivité, le système fiscal canadien ne devrait pas trop s'éloigner de celui des États-Unis, mais rien n'oblige le Canada à copier la réforme fiscale des États-Unis. Étant donné la façon dont la plupart des provinces ajustent leur système fiscal à celui du gouvernement fédéral, la réforme fiscale fédérale comporte une importante dimension provinciale. Aux États-Unis, les liens entre les États et le gouvernement fédéral sont moins étroits. Il était beaucoup plus facile pour les États-Unis d'élargir leur assiette fiscale que ce ne l'est maintenant au Canada. Les avantages sociaux et les programmes de soins médicaux sont beaucoup plus étendus au Canada qu'ils ne le sont aux États-Unis, si bien que les impôts sur le revenu sont plus élevés ici qu'aux États-Unis et qu'ils continueront de l'être aussi longtemps que les Canadiens bénéficieront d'une plus vaste gamme d'avantages sociaux.

Autres influences sur la réforme fiscale

La réforme fiscale au Canada n'a pas été influencée uniquement par la réforme récente du système fiscal aux États-Unis. Comme c'est le cas dans la plupart des économies développées, le système fiscal canadien a fait l'objet d'examen périodiques. L'examen le plus détaillé a été effectué par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, nommée en 1962. La Commission, appelée Commission Carter du nom de son président, Kenneth E. Carter, termina son rapport en décembre 1966 (le rapport fut déposé à la Chambre des communes en février 1967). Le rapport comprenait six volumes et un index, auxquels étaient joints 30 volumes portant sur des études connexes.

La Commission avait principalement porté son attention sur l'impôt des particuliers et des sociétés et avait proposé d'importants changements au système fiscal, changements qui découlaient de plusieurs objectifs populaires en matière de fiscalité, parmi lesquels l'équité avait été considérée comme primordiale. La première conclusion du rapport semble familière et encore pertinente vingt ans plus tard :

Le régime actuel ne traite pas équitablement tous les Canadiens. Des personnes qui se trouvent dans des situations à peu près semblables ne paient pas les mêmes impôts. Par ailleurs, le fardeau fiscal d'autres personnes dont la situation est fondamentalement différente n'est pas approprié.

Les changements qui y étaient recommandés nous semblent également familiers en raison des questions qu'ils ont soulevées et des solutions proposées pour corriger les défauts du système. Ces changements comprenaient entre autres une notion globale du revenu (fondée sur le principe qu'un dollar est toujours un dollar, et que les cadeaux, les legs, les gains en capital et les autres formes de revenu devaient donc être traités de la même manière), un nouveau barème progressif de taux d'imposition qui devait réduire le taux marginal maximal, une reconnaissance de la famille ou du célibataire comme principal fondement du système fiscal, l'intégration des impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers et le remplacement de la taxe sur les ventes des fabricants par une taxe de vente au détail plus globale.

Le rapport de la Commission Carter fut suivi en 1969 d'un Livre blanc, puis de rapports de comités de la Chambre des communes et du Sénat. Le gouvernement promulga finalement une réforme fiscale dans le budget du 18 juin 1971; cette réforme entra en vigueur le 1^{er} janvier 1972. Les réformes qu'elle contenait n'étaient pas aussi radicales que celles qui avaient été proposées par la Commission Carter, mais elles

élargissaient l'assiette de l'impôt, intégraient les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, abaissaient le taux marginal maximal, augmentaient les exemptions personnelles et frappaient d'un impôt la moitié des gains en capital.

Les budgets ultérieurs ont également bien modifié le système fiscal. Les réformes et les remaniements partiels qu'ils contenaient — comme la plupart des budgets en contiennent — ont finalement produit le système fiscal compliqué que nous connaissons aujourd'hui.

Les travaux du Comité

Travaux préliminaires

En raison de ses attributions, le Comité traite souvent de questions liées à la fiscalité. Il étudie régulièrement des motions de voies et moyens et analyse des propositions qui entraînent des changements au droit fiscal canadien. Au début de 1986, le Comité a étudié la question de la simplification de l'impôt et, en juin 1986, il a publié à ce sujet le rapport *Impôt simplifié* qui portait principalement sur l'impôt des particuliers.

Dans son discours à la Chambre des communes le 23 octobre 1986, le ministre des Finances a présenté des lignes directrices qui devaient présider à la réforme fiscale et il a demandé au Comité permanent des finances et des affaires économiques de les examiner et de présenter des recommandations sur la meilleure façon de procéder à une réforme fiscale, tout en conservant un système qui réponde aux besoins du Canada.

Le discours du ministre faisait état de neuf lignes directrices : équité, simplicité et observation, équilibre, stabilité (des recettes), compétitivité internationale, croissance économique, priorités canadiennes, mise en oeuvre de mesures transitoires et consultation. On peut considérer cette liste comme un prolongement des trois caractéristiques jugées habituellement les plus importantes pour un système fiscal idéal — l'équité, la simplicité et l'efficacité — ou un prolongement aux cinq objectifs énoncés dans le Livre blanc.

Le Comité a tenu des audiences publiques durant lesquelles plus de vingt groupes ont comparu entre novembre 1986 et avril 1987. En outre, le Comité a rencontré plusieurs fois des représentants du ministère des Finances. Bien que certaines de ces séances aient eu lieu à huis clos, le ministère n'a pas fourni au Comité de renseignements précis sur la réforme fiscale imminente. Les autres séances auxquelles a participé le ministère des Finances ont porté sur la motion de voies et moyens d'octobre 1986 qui mettait en oeuvre les mesures budgétaires de février 1986. Toutes ces séances ont porté sur des questions importantes pour la réforme fiscale, tout comme la séance au cours de laquelle le ministère a comparu pour discuter de son budget des dépenses pour l'année financière 1987-1988.

N'ayant qu'une idée générale de la future réforme fiscale, le Comité a pour ainsi dire mené une enquête durant ses premières audiences. Plutôt que de déterminer la réaction des témoins à une proposition précise, le Comité les a laissés exposer toutes les questions dont ils voulaient parler. Certains ont présenté des propositions complètes de réforme fiscale, d'autres se sont concentrés sur une ou deux questions précises (comme

les crédits d'impôt pour les personnes à revenu modeste ou les déductions pour amortissement pour les fabricants). Plusieurs ont discuté des conséquences qu'entraînerait le remplacement de l'actuelle taxe fédérale de vente par une taxe sur les opérations commerciales, bien qu'aucune proposition précise à ce sujet n'ait été présentée au Comité. Néanmoins, ces premières audiences ont constitué un excellent travail préliminaire à l'étude du Livre blanc.

L'étude des propositions du Livre blanc

Le ministre des Finances a présenté le Livre blanc le soir du jeudi 18 juin 1987. Le Comité a commencé à tenir des audiences sur la réforme fiscale le lundi suivant, soit le 22 juin 1987. Les premières séances ont eu lieu avec des représentants du ministère des Finances qui ont présenté une vue d'ensemble du Livre blanc et ont traité de certaines questions précises.

Avant même la présentation du Livre blanc, le Comité des finances avait commencé à rassembler des comptables, des avocats, des économistes et d'autres attachés de recherche. Au cours de l'été, ces attachés de recherche ont rencontré plusieurs fois des représentants du ministère des Finances et ces réunions ont donné lieu à d'autres demandes de renseignements et d'explications, au fur et à mesure qu'émergeaient les questions critiques de la réforme fiscale et que le rapport prenait forme.

Pendant l'été également, les Canadiens que la réforme fiscale intéressait — tant des groupes que des particuliers — ont commencé à présenter des mémoires, en petit nombre au début et en quantité incroyable vers la date limite du 18 août. Le Comité a reçu plus de 550 mémoires qui ont été analysés par sujet, et les renseignements ont été mis sur ordinateur. Après avoir été étudiés par les membres du Comité et les attachés de recherche, les mémoires ont également servi à dresser la liste des témoins qui ont été invités à comparaître devant le Comité.

Le Comité a entendu 174 témoins (les ministères des Finances et du Revenu national ne compte que pour un, bien qu'ils aient comparu plusieurs fois). Ces audiences ont eu lieu à Ottawa et, pendant les deux dernières semaines de septembre, dans des villes de l'Est et de l'Ouest du pays. Outre les audiences publiques, le Comité a organisé un grand nombre de réunions de travail à huis clos pour discuter des questions soulevées par le Livre blanc et des mémoires qui lui avaient été présentés, pour étudier les témoignages et pour préparer le rapport. Au milieu d'octobre, le Comité a passé trois jours au Mont Sainte-Marie (Québec), pour se concentrer sur son rapport.

Le mandat du Comité des finances consistait à étudier les propositions prévues pour la première étape de la réforme fiscale et contenues dans le Livre blanc. Plus précisément, le présent rapport étudie les questions soulevées par le document accompagnant le Livre blanc et intitulé *Réforme de l'impôt direct*, de même que les questions liées aux mesures transitoires proposées dans le Livre blanc.

L'importance que le Comité avait accordée à certaines questions soulevées dans les documents joints au Livre blanc s'est modifiée au fur et à mesure de l'étude des mémoires, du déroulement des audiences et des discussions sur la réforme fiscale. La présentation du présent rapport suit approximativement celle du document intitulé

Réforme de l'impôt direct avec des chapitres additionnels sur la première étape des changements à la taxe de vente fédérale et sur la simplification.

Dans un rapport de cette nature, l'importance accordée à certains sujets dépend de plusieurs facteurs, et notamment de la complexité inhérente du sujet, de l'importance accordée au sujet dans les mémoires et pendant les audiences, et de la mesure dans laquelle le Comité est d'accord avec les propositions du Livre blanc. Lorsqu'il était tout à fait d'accord avec le Livre blanc, le Comité a traité très brièvement d'un sujet, ou même pas du tout. Dans certains cas, le sujet traité dans une section de ce rapport couvre des sujets connexes qui ne sont alors pas abordés dans les sections où il devrait figurer.

En général, le Comité est d'accord avec les objectifs énoncés et avec l'essentiel de la réforme fiscale. La transformation des déductions et des exemptions en crédits d'impôt, la diminution des taux d'imposition et l'élargissement de l'assiette de l'impôt rendent le système plus équitable et plus progressif. Le Comité se réjouit de ces initiatives. Toutefois, comme le montre la liste des recommandations, le Comité rejette de nombreuses mesures contenues dans le Livre blanc. Les raisons pour lesquelles le Comité est en désaccord avec le Livre blanc sur des questions particulières et son analyse des recommandations figurent dans le texte du rapport.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 1. Que le régime fiscal canadien soit réformé conformément aux mesures proposées dans le Livre blanc sur la réforme fiscale et, en particulier, qu'entrent en vigueur le barème proposé de taux d'imposition pour l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, l'élargissement de l'assiette de l'impôt et les crédits d'impôt, et que les autres mesures prévues à la première étape de la réforme fiscale soient adoptées, sous réserve des recommandations qui suivent;**
- 2. Que le régime fiscal soit modifié moins fréquemment à la suite de cette réforme et qu'il demeure aussi stable et simple que possible.**

Incidence macro-économique

Comme les propositions du Livre blanc ne visent pas une augmentation des recettes et n'entraînent qu'une restructuration restreinte des sources de recettes, leurs répercussions sur l'économie seront faibles. Le calendrier d'entrée en vigueur des divers éléments de la réforme influera sur les effets à court terme. La première étape prévoit une diminution de l'impôt des particuliers en 1988 et surtout en 1989 (au moyen de remboursements). Cela aura sans doute pour effet de favoriser l'achat de biens de consommation. Ces allègements seront financés en partie par la perception accélérée des impôts, mesure qui influe très peu sur l'économie. L'augmentation de la taxe de vente et de l'impôt des sociétés atténuera l'effet stimulant de la hausse du revenu disponible des consommateurs, et encore plus après 1989 puisque la réforme de l'impôt des sociétés s'applique graduellement en application.

changement de l'impôt direct sans des chapitres additionnels sur la première page des changements à la table des votes fédérale et sur la table des votes provinciales.

Dans un rapport de cette nature, l'importance accordée à certains sujets dépend de plusieurs facteurs, et notamment de la complexité technique du sujet de l'importance accordée au sujet dans les semaines et pendant les audiences, et de la mesure dans laquelle le Comité est d'accord avec les propositions du Livre blanc. Lorsqu'il était fait à fait d'accord avec le Livre blanc, le Comité a traité très brièvement d'un sujet, ou même pas du tout. Dans certains cas, le sujet traité dans une section de ce rapport couvre des sujets connexes qui ne sont pas abordés dans les sections où il devrait l'être.

En général, le Comité est d'accord avec les objectifs généraux et avec l'esprit de la réforme fiscale. La transformation des déductions et des exemptions en crédits d'impôt, la diminution des taux d'imposition et l'établissement de l'impôt de l'impôt rendent le système plus équitable et plus progressif. Le Comité se réjouit de ces initiatives. Toutefois, comme le montre le tableau des recommandations, le Comité a de nombreuses mesures contenues dans le Livre blanc. Les raisons pour lesquelles le Comité est en désaccord avec le Livre blanc sur des questions particulières et son analyse des recommandations figurent dans le texte du rapport.

Par conséquent, le Comité recommande :

1. Que le régime fiscal canadien soit révisé conformément aux mesures proposées dans le Livre blanc sur la réforme fiscale en ce qui concerne :

l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, l'établissement de l'impôt de l'impôt et les crédits d'impôt, et que les autres mesures prévues à la première étape de la réforme fiscale soient adoptées sans réserve des recommandations qui suivent :

2. Que le régime fiscal soit modifié autant que possible :

Le Comité a tenu de nombreuses audiences à l'échelle nationale. Ces audiences ont lieu à Ottawa et, pendant les deux dernières semaines de septembre, dans les villes de l'Est et de l'Ouest du pays. Outre les audiences publiques, le Comité a organisé un grand nombre de réunions de travail à huis clos pour discuter des questions soulevées par le Livre blanc et des mémoires qui lui avaient été présentés, pour étudier les témoignages et pour préparer le rapport. Au milieu d'octobre, le Comité a passé trois jours au Mont Sainte-Marie (Québec), pour se concentrer sur son rapport.

Le mandat du Comité des finances consistait à étudier les propositions prévues pour la première étape de la réforme fiscale et contenues dans le Livre blanc. Plus récemment, le présent rapport étudie les questions soulevées par le Livre blanc et intitulé *Réforme de l'impôt direct*, de même que les questions liées aux mesures transitoires proposées dans le Livre blanc.

L'importance que le Comité avait accordée à certaines questions soulevées dans les documents joints au Livre blanc s'est modifiée au fur et à mesure de l'étude des mémoires, de l'établissement des audiences et des discussions sur la réforme fiscale. La présentation du présent rapport aux approches de celle-ci.

Les conséquences économiques de la réforme fiscale

L'un des objectifs de la réforme fiscale est de favoriser la compétitivité, la croissance et l'emploi. Le Livre blanc prétend que la diminution des subventions accordées par le régime fiscal à certains types d'investissements accroîtra l'efficacité de l'économie; que des taux d'imposition moins élevés constituent le meilleur moyen de récompenser le succès et de stimuler l'activité économique; et que le régime fiscal ne devrait pas désavantager les Canadiens sur les marchés intérieurs et internationaux.

Le Comité avait invité certains organismes de recherche en politique économique à présenter leurs analyses des conséquences économiques globales de la réforme fiscale. Ils ont en général conclu que la réforme fiscale aurait des répercussions macro-économiques au cours des prochaines années. La réforme de l'impôt des particuliers devrait stimuler l'achat de biens de consommation vers la fin de 1988 et en 1989.

La réforme apportera également certains changements structurels durables. Ceux-ci seront positifs dans la mesure où l'on procédera à la réforme de la taxe de vente, prévue à la deuxième étape. Les témoins se sont accordés pour dire que le régime fiscal canadien demeurera concurrentiel par rapport à celui des États-Unis. Personne n'a analysé les répercussions économiques de la réforme sur les régions, mais des témoins ont estimé que ces répercussions seraient probablement minimes.

Incidence macro-économique

Comme les propositions du Livre blanc ne visent pas une augmentation des recettes et n'entraînent qu'une restructuration restreinte des sources de recettes, leurs répercussions sur l'économie seront faibles. Le calendrier d'entrée en vigueur des divers éléments de la réforme influera sur les effets à court terme. La première étape prévoit une diminution de l'impôt des particuliers en 1988 et surtout en 1989 (au moyen de remboursements). Cela aura sans doute pour effet de favoriser l'achat de biens de consommation. Ces allègements seront financés en partie par la perception accélérée des impôts, mesure qui influe très peu sur l'économie. L'augmentation de la taxe de vente et de l'impôt des sociétés atténuera l'effet stimulateur de la hausse du revenu disponible des consommateurs, et encore plus après 1989 puisque la réforme de l'impôt des sociétés entrera graduellement en application.

Il en résultera vraisemblablement une intensification temporaire de l'activité économique. Selon plusieurs études indépendantes présentées au Comité, la production en 1989 pourrait être supérieure de 0,5 % à ce qu'elle serait sans la réforme fiscale. La réforme pourrait contribuer à créer de 30 000 à 100 000 emplois de plus et à faire baisser le taux de chômage de 0,2 à 0,4 %. Dès 1991, la progression de l'emploi serait encore plus vigoureuse. L'indice des prix à la consommation afficherait une hausse de 0,1 à 0,2 % au cours de la période 1988-1991, en raison de l'augmentation de la taxe de vente, de l'impôt des sociétés et du niveau d'activité.

Plusieurs témoins ont souligné avec satisfaction l'uniformisation des taux d'imposition de tous les types d'investissements, faisant remarquer que la diminution des distorsions introduites par le régime fiscal actuel contribuera à améliorer, à long terme, la qualité des investissements. Malgré tout, ils nous ont avertis que la première étape de la réforme, à elle seule, risque d'entraîner à la longue un ralentissement de l'économie à cause de l'augmentation du fardeau fiscal sur les investissements.

Les économistes ont tous demandé de ne pas retarder l'entrée en vigueur de la deuxième étape. Même si elle a des effets inflationnistes temporaires, la réforme de la taxe de vente aura des effets économiques bénéfiques à longue échéance. Le remplacement de la taxe de vente fédérale réduira les distorsions, éliminera la taxation des intrants d'entreprises et accroîtra la position concurrentielle des produits et des services canadiens. Si la deuxième étape comporte des dégrèvements fiscaux, elle contribuera également à stimuler l'épargne et l'investissement, de même que l'ardeur au travail et l'esprit d'entreprise, et elle permettra ainsi de corriger tout effet négatif de la première étape sur la croissance économique.

La compétitivité

Les analyses macro-économiques présentées au Comité laissent entendre que le régime fiscal canadien demeurera concurrentiel à l'échelle internationale, notamment par rapport à celui des États-Unis. Le Livre blanc prétend qu'il le demeurera. Les témoignages entendus par le Comité ont laissé entendre que le régime fiscal dans son ensemble resterait concurrentiel et le *Conference Board* du Canada a indiqué que le régime fiscal des sociétés continuerait à accorder aux fabricants canadiens un léger avantage, quoique moindre qu'auparavant. Ces questions sont étudiées plus en détail dans d'autres parties du présent rapport. Il importe cependant de noter que le régime fiscal canadien perdra cet avantage concurrentiel s'il n'est pas réformé. Le Canada perdrait en effet des recettes fiscales, des investissements et des emplois au profit des États-Unis. Éviter cette situation est certes l'un des avantages économiques de la réforme, et celui qui pourrait bien être plus important que les autres effets déjà discutés. La réforme fiscale n'en devient que plus urgente.

Le déficit

Comme l'a signalé le Livre blanc, les propositions de la première étape de la réforme fiscale n'ont pratiquement aucun effet sur le déficit fédéral à moyen terme. Dans la mesure où la première étape de la réforme stimule l'activité économique au cours des prochaines années, les recettes augmenteront quelque peu.

Certains groupes de recherche sur la politique économique ont avancé que la réforme aurait dû chercher à réduire le déficit et non pas viser uniquement à maintenir le niveau actuel des recettes publiques. Ils ont dit craindre que les projections économiques présentées dans le Livre blanc ne soient trop optimistes et que le déficit ne s'accroisse si l'économie affiche des résultats pires que ceux qui ont été prévus. On a fait remarquer qu'on ne sait pas de combien l'élargissement de l'assiette de l'impôt aura pour effet d'accroître les recettes et que les résultats obtenus pourraient être inférieurs à ceux escomptés. Un certain nombre de représentants du milieu des affaires se sont également inquiétés de la taille du déficit fédéral.

Le Comité estime cependant que la réforme fiscale est en elle-même une initiative très valable et qu'il serait hasardeux et compliqué de chercher en même temps à modifier la stratégie fiscale.

Quant à l'incertitude liée aux prévisions de rendement des mesures d'élargissement de l'assiette fiscale, il convient de se rappeler que, dans le passé, l'octroi de nombreuses concessions fiscales généreuses avait entraîné une baisse imprévue des recettes. En éliminant ou en resserrant ces concessions, l'élargissement de l'assiette fiscale réduit le risque futur d'un manque à gagner. Bon nombre des mesures s'attaquent à l'érosion continue de la base des recettes et en empêchent l'érosion future. Si l'on ne peut évaluer avec précision le rendement de chacune des mesures d'élargissement de l'assiette fiscale, ensemble elles ne peuvent que rendre plus exactes les projections des recettes en assurant une base de recettes plus fiable. Le Comité souscrit à cette initiative de la réforme fiscale. Il a examiné minutieusement les propositions afin de déterminer si elles assurent en fait une base de recettes fiable et par le biais de bon nombre de ses recommandations, le Comité contribue à cet objectif.

• un élargissement de l'assiette fiscale.

Au cours de son examen de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, le Comité a été aidé par les témoignages faits dans de nombreux mémoires et par un grand nombre de témoins. Naturellement, les commentaires étaient axés sur l'équité du régime réformé. L'introduction des crédits d'impôt et les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale ont été très appréciées. Cependant, les répercussions globales de la réforme sur la progressivité de l'impôt ont été abordées par de nombreux témoins comme étant plutôt neutres, et beaucoup se sont déclarés déçus que les propositions n'aient pas abordé l'indexation totale des piliers d'imposition et des crédits.

Les nouveaux crédits d'impôt

Presque tous les mémoires et témoins étaient favorables à la conversion des exemptions personnelles et de certaines déductions en crédits d'impôt. En accordant la même réduction d'impôt à tous les contribuables admissibles, quel que soit leur revenu, les crédits d'impôt rendent le régime fiscal plus équitable et plus progressif.

Deux questions d'ordre général ont été soulevées lors des audiences du Comité. Un certain nombre de témoins se sont demandés pourquoi certaines déductions seraient remplacées par des crédits et que d'autres ne le seraient pas. Certains ont également fait

Certains groupes de recherche sur la politique économique ont estimé que le
niveau actuel des recettes publiques est insuffisant pour financer les dépenses
économiques prévues dans le Livre blanc. Ils ont dit également que le déficit ne
s'accroîtra pas si l'on applique les propositions de la réforme. On a fait
remarque qu'on ne peut pas se fier à ces estimations pour évaluer l'impact
pour et après la réforme. Un certain nombre de commentateurs ont dit qu'il y a
également un déficit fédéral.

Le Comité estime cependant que la réforme fiscale est en elle-même une initiative
très valable et qu'il serait intéressant de connaître les résultats de la réforme.
Mettre la réforme fiscale
Quant à l'incidence des propositions de réforme sur les recettes et les dépenses
de l'assiette fiscale, le Comité ne se fonde pas sur le Livre blanc de l'assiette
concessions fiscales générales avait entraîné des pertes importantes des recettes. En
éliminant ou en réduisant ces concessions, l'assiette fiscale tend à
finir l'impôt à un niveau à peu près égal à celui des recettes. On ne peut pas
comme de la base des recettes et on empêche l'émission future. On ne peut pas
avec précision le rendement de chaque des mesures d'élargissement de l'assiette
fiscale, ensemble elles ne peuvent que rendre plus exactes les prévisions des recettes et
assurer une base de recettes plus stable. Le Comité soutient à cet égard de la
réforme fiscale. Il a examiné minutieusement les propositions afin de déterminer si elles
assurent en fait une base de recettes stable et par le fait de son nombre de
recommandations. Le Comité contribue à cet effet.

La compétitivité

Les analyses micro-économiques présentées au Comité laissent entendre que le
régime fiscal canadien demeure concurrentiel à l'échelle internationale, non seulement
par rapport à celui des États-Unis. Le Livre blanc prétend qu'il ne demeure pas
concurrentiel par le Comité ont laissé entendre que le régime fiscal dans son
ensemble resterait concurrentiel et le Conference Board du Canada a indiqué que le
régime fiscal des sociétés continuerait à accorder aux fabricants canadiens un léger
avantage, quoique moindre qu'aujourd'hui. Ces questions ont été étudiées plus en détail
dans d'autres parties du présent rapport. Il importe cependant de noter que le régime
fiscal canadien perdrait cet avantage concurrentiel si il n'est pas réformé. Le Canada
perdrait en effet ses recettes fiscales, des investissements et des emplois au profit des
États-Unis. Éviter cette situation est certes l'un des avantages économiques de la
réforme, et celui qui pourrait bien être plus important que les autres effets déduits
fiscaux. La réforme fiscale n'en devient que plus urgente.

La dette

Comme l'a signalé le Livre blanc, les propositions de la première étape de la
réforme fiscale n'ont pratiquement aucun effet sur le déficit fédéral à moyen terme.
Dans la mesure où la première étape de la réforme stimule l'activité économique au
cours des prochaines années, les recettes augmenteront quelque peu.

La réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers

Vue d'ensemble et incidence

Le Livre blanc propose une réforme radicale de l'impôt sur le revenu des particuliers. Trois grandes séries de changements sont envisagées; elles auront pour effet de réduire de 2 à 2,4 milliards de dollars les recettes fédérales découlant de l'impôt sur le revenu des particuliers au cours de cinq prochaines années. On y propose :

- une diminution des taux d'imposition et une réduction du nombre de tranches d'imposition de dix à trois;
- une conversion des exemptions personnelles et de certaines déductions en crédits d'impôt;
- un élargissement de l'assiette fiscale.

Au cours de son examen de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, le Comité a été aidé par les commentaires faits dans de nombreux mémoires et par un grand nombre de témoins. Naturellement, les commentaires étaient axés sur l'équité du régime refondu. L'introduction des crédits d'impôt et les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale ont été très appréciées. Cependant, les répercussions globales de la réforme sur la progressivité de l'impôt sont apparus à de nombreux témoins comme étant plutôt neutres, et beaucoup se sont déclarés déçus que les propositions n'aient pas abordé l'indexation totale des paliers d'imposition et des crédits.

Les nouveaux crédits d'impôt

Presque tous les mémoires et témoins étaient favorables à la conversion des exemptions personnelles et de certaines déductions en crédits d'impôt. En accordant la même réduction d'impôt à tous les contribuables admissibles, quel que soit leur revenu, les crédits d'impôt rendent le régime fiscal plus équitable et plus progressif.

Deux questions d'ordre général ont été soulevées lors des audiences du Comité. Un certain nombre de témoins se sont demandés pourquoi certaines déductions seront remplacées par des crédits et que d'autres ne le seront pas. Certains ont également fait

observer que la conversion en crédits n'était pas une mesure isolée, et qu'il fallait l'évaluer dans le contexte de l'ensemble de la réforme fiscale. Ces questions seront traitées tour à tour.

Le Comité a passé de nombreuses heures à étudier avec des fonctionnaires et des témoins la portée de la conversion des exemptions en crédits. Toutes les exemptions personnelles étant converties, on a ainsi un jeu cohérent et bien intégré de mesures qui accentuent l'équité et peuvent, en fait, simplifier dans une certaine mesure les déclarations d'impôt. Le Comité ne souscrit pas entièrement aux changements prévus au régime fiscal des enfants à charge, mais il est d'accord avec le principe général de l'introduction de crédits d'impôt en remplacement des exemptions personnelles.

Le Livre blanc propose que les déductions pour frais de scolarité et d'études, pour les cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ) versées par les employés, pour les dons de charité et les frais médicaux soient transformées en crédits. Les cotisations aux régimes de pensions et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR), les cotisations syndicales et professionnelles, les frais de garde d'enfants et les cotisations au RPC/RRQ payables sur les gains d'un travailleur indépendant continueront d'être considérés comme des déductions.

La question est de savoir pourquoi certaines déductions sont converties tandis que d'autres ne le sont pas. Le principe général invoqué dans le Livre blanc est que les dépenses engagées pour gagner un revenu devraient être déductibles. Par contre, les stimulants fiscaux et la reconnaissance de circonstances spéciales comme, par exemple, le régime accordé aux personnes à charge, sont plus justes quand ils prennent la forme de crédits. De l'avis du Comité, les nouveaux crédits pour frais de scolarité et d'études, les dons de charité et les frais médicaux se justifient dans ces conditions. Par contre, le Comité a examiné les cotisations au RPC/RRQ prélevées sur les gains des travailleurs indépendants et il conclut que celles-ci devraient être transformées en crédits par mesure de simplification. Le Livre blanc indique que le gouvernement traitera des frais de garde d'enfants lorsqu'il étudiera la question de la garde des enfants. Les cotisations syndicales et professionnelles peuvent être considérées comme des dépenses pour emploi qui devraient donner droit à déduction.

Des fonctionnaires du ministère des Finances ont expliqué au Comité pourquoi les déductions pour épargne-retraite ne sont pas transformées en crédits. Un crédit d'impôt de 17 % réduirait l'aide fiscale accordée aux employés qui cotisent à des régimes enregistrés de retraite et à des REÉR et dont les revenus se situent dans les tranches moyennes et supérieures. Cela établirait une discrimination à l'encontre des régimes contributifs et des REÉR, et encouragerait un accroissement des cotisations de l'employeur. Les cotisants à revenu élevé qui approcheraient de la retraite préféreraient abandonner leur régime au lieu d'économiser des impôts fédéraux à 17 % sur des cotisations dont le revenu, quelques années plus tard, serait imposé à 26 ou 29 %. En d'autres mots, on ne peut introduire un crédit d'impôt pour cotisations sans réexaminer comment les avantages devraient être imposés. De toute évidence, des obstacles pratiques empêchent l'introduction d'un crédit d'impôt pour les régimes privés d'épargne-retraite.

De tels obstacles n'entravent pas l'introduction d'un crédit d'impôt pour cotisations au RPC/RRQ, puisque les cotisations sont obligatoires. C'est aussi le cas des cotisations d'assurance-chômage. Il n'est pas simple de comparer l'équité d'un crédit d'impôt et

d'une déduction parce que les conditions d'imposition des avantages est un facteur important. En ce qui concerne les régimes d'assurance sociale, on peut dire à juste titre qu'ils fournissent un seuil de revenu et qu'ils s'appliquent presque entièrement aux tranches de revenu les plus basses. La conversion en crédit d'impôt procure un montant important de recettes et en prélevant ces recettes sur les revenus moyens et supérieurs, on contribue à la progressivité du régime de l'impôt sur le revenu des particuliers.

La progressivité de l'impôt sur le revenu

Il est évident que les propositions du Livre blanc ne redistribueront pas de façon majeure le fardeau fiscal parmi les différents groupes de revenu. La réduction moyenne d'impôt par ménage s'établit à 0,9 % du revenu. Les ménages dont les revenus se situent entre 15 000 à 30 000 \$ connaîtront une réduction de 1,4 %, ceux situés entre 50 000 à 100 000 \$, une réduction de 0,6 %; les autres groupes sont très proches de la moyenne de 0,9 % (voir le tableau 3). La part des impôts fédéraux à payer est quelque peu réduite dans le cas des revenus inférieurs à 30 000 \$ et accrue dans le cas des revenus supérieurs à ce niveau (tableau 4).

Ces chiffres sont le résultat combiné de l'élargissement de l'assiette fiscale, de la conversion en crédits d'impôt et de la réduction des taux. L'élargissement de l'assiette suppose l'élimination et la réduction de divers avantages fiscaux qui sont très attrayants et donc très utilisés par les contribuables à revenu élevé. Les données fournies par le Livre blanc sur l'effet de la réforme montrent que la proportion de ménages qui verront leur impôt monter augmentera en fonction du revenu. Bien que les concessions fiscales soient réduites, la part d'impôt des contribuables à revenu élevé demeurera presque la même. Cela s'explique en partie par la forte réduction du taux marginal maximal de l'impôt fédéral de 34 à 29 %, et en partie par l'incidence relativement faible d'un certain nombre de mesures d'élargissement de l'assiette fiscale.

Tableau 3

Effet global de la réforme fiscale pour tous les ménages touchés

Variation moyenne de l'impôt fédéral et provincial sur les revenus des particuliers due à la réforme fiscale, 1988				
Revenu	Nombre de ménages touchés	Variation moyenne	Variation en pourcentage d'impôt	Variation en pourcentage du revenu
	(en milliers)	(\$)	(%)	(%)
Moins de 15 000 \$	2 860	-90	-15,5	-0,8
15 000 - 30 000	3 310	-320	-10,2	-1,4
30 000 - 50 000	2 575	-310	-4,1	-0,8
50 000 - 100 000	1 740	-395	-2,6	-0,6
100 000 et plus	235	-1 615	-3,2	-1,0
Total	10 720	-295	-4,5	-0,9

Tableau 4

**Répartition de l'impôt sur le revenu des particuliers
par catégorie de revenu, 1988**

Revenu	Proportion des déclarants	Proportion de l'impôt fédéral payable	
		Avant réforme fiscale	Après réforme fiscale
	(%)	(%)	(%)
Moins de 15 000 \$	46,7	1,6	1,3
15 000 - 30 000	28,7	25,2	24,0
30 000 - 50 000	18,2	38,3	38,5
50 000 - 100 000	5,5	22,8	23,8
100 000 et plus	0,8	12,1	12,4
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Ministère des finances, *Réforme fiscale 1987 : Réforme de l'impôt direct*. Tableaux 4.2 et 4.4, pages 37 et 38.

La conversion d'exemptions et de déductions en crédits d'impôt rend, à elle seule, le régime fiscal plus progressif, puisque le montant d'une déduction est fonction de la tranche d'imposition du contribuable; par contre, un crédit d'impôt accorde la même réduction d'impôt à tous. Cependant, la progressivité du régime fiscal n'augmente guère si l'on tient compte de la réduction des taux d'imposition. Deux grands mécanismes capables de rendre le régime fiscal plus progressif, (l'élargissement de l'assiette et le remplacement des exemptions et déductions par des crédits) ont donc été utilisés pour aboutir à un barème de taux moins progressif, si bien que la distribution du fardeau fiscal par catégorie de revenu demeure pratiquement inchangée.

L'indexation partielle

Bien des témoins qui ont comparu devant le Comité ont déploré le fait que le Livre blanc ne proposait pas l'indexation complète du régime de l'impôt direct des particuliers. Le Comité a soigneusement examiné cette question à l'aide d'études sur l'effet de l'indexation partielle contenues dans certains des mémoires.

Si les prix et les revenus continuent à grimper comme ils le font actuellement au Canada, l'absence d'indexation complète fera que les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers augmenteront plus vite que les revenus. Le fardeau fiscal augmentera, et cela ne se produira pas uniformément du haut en bas de l'échelle des revenus; l'augmentation sera plus rapide pour ceux dont les revenus se situeront aux échelons inférieurs de chaque palier d'imposition, y compris les faibles revenus imposables. Le seuil de revenu auquel les particuliers commenceront à payer un impôt sur le revenu chutera en termes réels.

Les mémoires et témoins qui ont abordé le sujet de l'indexation partielle ont indiqué que les gains découlant de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers

seront passagers, étant donné que plusieurs années sans indexation complète porteront le fardeau fiscal sur les revenus au niveau où il se situerait en 1988 sans réforme fiscale. C'est évidemment un argument valable si le taux annuel d'inflation est égal ou supérieur au facteur maximal d'indexation de trois pour cent par an. Le Livre blanc prévoit que ce taux sera de trois pour cent en moyenne pour les années 1989 à 1992. Les calculs faits pour le Comité indiquent que, après trois années d'indexation partielle avec un taux d'inflation de trois pour cent ou plus, les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers atteindront approximativement le même niveau par rapport au revenu que celui qu'on aurait atteint en 1988 sans effectuer de réforme.

Ces constatations ont amené le Comité à comparer l'effet de la réforme fiscale et de trois ans d'indexation partielle. La question était de savoir si, en 1991, un contribuable paierait moins d'impôt en fonction de son revenu qu'il n'en paierait en 1988 sans la réforme. On admet que la réforme fiscale réduira le fardeau fiscal en 1988 et les années ultérieures, mais il s'agit ici de comparer le fardeau de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1991, après la réforme et après trois ans d'indexation partielle, et celui de 1988 sans la réforme.

On a constaté qu'un contribuable célibataire disposant seulement d'un revenu tiré d'un emploi s'en tirera encore mieux en 1991 qu'en 1988, indépendamment de son revenu. Une famille de quatre personnes à un revenu dans la tranche d'imposition faible ou élevée s'en tirera aussi mieux en 1991. Cependant, si celui qui gagne le revenu dans cette famille est dans la tranche d'imposition moyenne, la famille sera dans une situation pire en 1991. L'indexation partielle diminuera la valeur du crédit d'impôt remboursable pour enfants (spécialement dans le cas des familles qui recevront un crédit partiel) et la valeur du nouveau crédit d'exemption pour enfants. Les avantages fiscaux des parents ayant des enfants à charge seront aussi réduits par la réforme fiscale. Par conséquent, cette réforme n'atténuera pas la réduction des prestations pour enfants au moyen de l'indexation partielle, et elle réduira encore davantage ces prestations pour les familles à revenu moyen. Dans le cas des grandes familles, ces effets seront encore plus sévères. Cette question est étudiée dans la section «Prestations aux enfants» du présent chapitre.

On peut aussi montrer que les propositions du Livre blanc élèveront le seuil de revenu auquel une famille de quatre personnes à un revenu commence à payer des impôts et que cette augmentation compensera l'effet de trois ans d'indexation partielle. Pour la plupart des autres contribuables, la réforme élèvera davantage ce seuil. Ainsi, les propositions du Livre blanc ramènent donc à zéro les impôts de 850 000 personnes qui en paieraient autrement. Les familles dont le revenu est inférieur au seuil d'imposition ne sont pas touchées par la réforme fiscale, mais elles peuvent accuser une réduction de la valeur réelle de leurs remboursements d'impôt par suite de l'indexation partielle. Cependant, il faudrait aussi noter que le crédit d'impôt remboursable pour enfants a été sensiblement augmenté depuis 1985.

Le Comité est d'avis que la situation financière de l'État fédéral exclut l'indexation complète. Il a envisagé l'indexation complète du crédit de base des particuliers et d'autres crédits accordés aux particuliers afin de mettre automatiquement à jour le seuil d'imposition et de compenser l'effet de l'indexation partielle sur les faibles revenus imposables, mais il lui a fallu rejeter cette possibilité en raison de son coût élevé et de ses effets inadéquats. Le Comité note avec satisfaction que la réforme fiscale corrige les

effets de plusieurs années d'indexation partielle sur les revenus qui se situent dans la tranche d'imposition minimale et sur le seuil de revenu au-dessus duquel les gens commencent à payer l'impôt fédéral sur le revenu. Il exhorte le gouvernement à continuer d'apporter régulièrement de telles corrections.

Une structure de taux concurrentielle

Les commentaires sur la compétitivité du régime canadien de l'impôt sur le revenu des particuliers tendent à comparer notre taux marginal maximal avec celui des États-Unis. L'importance des professionnels, entrepreneurs et investisseurs hautement payés pour le bien-être du Canada, et l'idée que ces particuliers sont très mobiles géographiquement sont à la base de cette préoccupation.

Le taux fédéral maximal de 29 % est proche du taux américain maximal de 28 %. Mais lorsqu'on tient compte des impôts provinciaux et des impôts des États américains, la différence est plus sensible. D'autre part, le taux fédéral américain dépasse 28 % dans une large gamme de revenus en raison de la récupération de l'avantage du taux de 15 % et de l'élimination progressive de l'exemption personnelle. Ainsi, un taux de 33 % s'applique aux contribuables célibataires dont le revenu varie de 43 150 \$ à 101 760 \$ et à ceux qui produisent une déclaration conjointe dont le revenu varie de 71 900 \$ à 171 650 \$.

Certains témoins se sont demandés à quel point le taux marginal maximal d'imposition des particuliers influait sur la compétitivité. On a dit que tous les Canadiens profitent d'un secteur public élargi, et que le choix du lieu d'implantation dépend de la qualité de vie et de nombreux facteurs autres que les impôts. D'autres témoins ont cependant insisté sur la mobilité des entrepreneurs, professionnels et investisseurs qui sont si essentiels pour l'économie canadienne. Certains ont aussi signalé qu'aux États-Unis les revenus élevés payaient davantage d'impôt depuis la récente réduction du taux maximal d'imposition.

Le Comité conclut que les propositions du Livre blanc relatives à la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers ont été soigneusement élaborées et que les répercussions sur les contribuables sont un compromis acceptable entre les critères d'équité, d'efficacité et de compétitivité. Ce n'est bien sûr qu'une évaluation globale, et le Comité propose des amendements à certaines propositions du Livre blanc. Par exemple, le Comité propose quelques améliorations aux avantages fiscaux pour enfants. Cependant, l'effet global de ce jeu de mesures est approprié et le Comité appuie la nouvelle structure de taux ainsi que les initiatives d'élargissement de l'assiette fiscale et la conversion des déductions en crédits.

Les crédits d'impôt

Les prestations aux enfants

Les déductions d'impôt pour enfants font partie intégrante du régime de prestations familiales. Ce régime est en train de subir des changements considérables, et le Livre blanc en propose d'autres. Bon nombre de mémoires et de témoins ont fait état de ces changements et leurs remarques ne se limitaient pas aux propositions du Livre

blanc. Tous ont exprimé des inquiétudes au sujet de la vaste restructuration des allocations familiales et de la nette diminution des prestations versées aux familles à revenu moyen et élevé.

Les témoignages présentés au Comité indiquent que, sur une période de sept ans allant de 1984 à 1991, les prestations réelles qui seront versées aux familles à revenu élevé et moyen diminueront de moitié, et que celles versées aux familles à faible revenu seront en 1991 au niveau où elles étaient en 1984 si le gouvernement ne fait rien pour contrer les effets entraînés par l'indexation partielle et les propositions du Livre blanc. Le gouvernement s'est engagé à modifier les prestations aux enfants et, même s'il décide de se pencher exclusivement sur une politique nationale de garde des enfants, il ne serait pas raisonnable de formuler des recommandations en prenant comme point de départ la structure et le niveau des prestations prévu pour 1991.

Le Comité s'est trouvé devant un dilemme : son mandat était d'examiner le Livre blanc, mais c'est sur des changements importants et en cours de réalisation que le Comité a été invité à se pencher. En fin de compte, le Comité décida de s'en tenir plus ou moins aux propositions du Livre blanc et aux mesures fiscales visant les enfants. On trouvera ailleurs dans ce rapport des observations sur l'indexation partielle qui concernent également les prestations aux enfants. Le Comité estime que d'autres occasions se présenteront d'examiner la question des prestations familiales.

Les cinq séries de changements aux prestations aux enfants proposées par le Livre blanc sont :

1. La conversion de l'exemption pour enfants en crédit d'impôt. Ce changement fait suite aux mesures prises dans le budget de mai 1985 en vue de réduire l'exemption pour enfants. Le Comité s'inquiète des effets que ce changement aura sur les familles nombreuses.
2. L'élimination de l'exemption au titre des enfants à charge de 18 ans et plus, sauf ceux qui sont infirmes, et l'introduction d'un crédit pour frais de scolarité et pour études. Le Comité estime que ces changements vont trop loin.
3. Une réduction du «seuil» de revenu familial à partir duquel le crédit d'impôt pour enfants est éliminé progressivement. Cette réduction découle de la conversion de plusieurs déductions fiscales en crédits d'impôt; le Comité la juge peu souhaitable.
4. L'application d'un impôt progressif sur les allocations familiales parce que l'exemption est remplacée par un crédit d'impôt. On se demande lequel des deux parents devrait déclarer les enfants comme personnes à charge.
5. Le revenu net que peut toucher une personne à charge, sans que cela n'entraîne une diminution du crédit d'impôt pouvant être réclamé par le parent qui assume les frais d'entretien, est fixé à 500 \$ pour toute personne à charge. Ce plafond est trop bas.

La conversion de l'exemption pour enfants en crédit d'impôt

Les témoins ont qualifié la conversion de l'exemption pour enfants en crédit d'impôt de pas en avant. Toutefois, le montant du crédit, qui est fixé à 65 \$ par enfant, ne satisfait pas tout le monde. Ce niveau confirme les mesures annoncées dans le budget de mai 1985 qui ramenaient l'exemption pour enfants au niveau des allocations familiales et compensait ainsi l'impôt sur les allocations. Toutefois, le crédit va plus loin dans ce sens qu'il ne compense pas l'impôt sur les allocations familiales pour un parent dont le revenu imposable se situe dans la tranche d'imposition de 26 ou de 29 %.

Le Comité estime que ces changements sont trop vastes et trop subits pour les familles nombreuses. Il propose donc que l'on double le crédit d'impôt accordé au troisième enfant et aux enfants suivants. Chaque enfant recevra ainsi environ 100 \$, en supposant que les provinces emboîtent le pas au gouvernement fédéral.

Cette mesure viendra aider quelque peu les familles nombreuses à revenu moyen qui subiront peut-être une baisse (ou la perte) du crédit d'impôt remboursable pour enfants et qui ne bénéficieront que relativement peu de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette mesure avantagera également les familles nombreuses dont le revenu imposable est assez modeste. Toutefois, elle ne contribuera guère à atténuer la pauvreté si cette hausse des prestations n'est pas accordée aux familles qui n'ont aucun revenu imposable.

Le Comité propose que la hausse accordée au titre du crédit soit remboursable. Le remboursement, qui serait effectué par le gouvernement fédéral, s'élèverait à 100 \$ par enfant admissible et combinerait le crédit d'impôt fédéral et le crédit provincial. Il propose également de majorer le crédit d'impôt remboursable accordé au troisième enfant ainsi qu'aux enfants suivants dans les familles dont le revenu se situe en dessous du seuil imposable. Grâce à cette légère modification du régime fiscal, on sera plus sûr de verser des prestations aux familles qui en ont le plus besoin.

Le coût de cette mesure sera modeste. On s'attend à ce que la part du gouvernement fédéral, y compris la partie remboursable, soit de 55 millions de dollars, et celle des provinces, de 17 millions de dollars (à l'exception du Québec). Environ 600 000 familles en bénéficieront.

Par conséquent, le Comité recommande :

3. Que, pour le troisième enfant et pour chaque enfant suivant de moins de 19 ans qu'un contribuable déclare à sa charge :

- a) **le crédit d'impôt soit augmenté de 65 \$;**
- b) **ce crédit additionnel soit transformé en crédit remboursable en majorant le crédit d'impôt fédéral remboursable pour enfants de 100 \$ par enfant. On déduit de cette majoration la proportion du crédit additionnel utilisée pour ramener à zéro l'impôt fédéral à payer;**
- c) **le gouvernement négocie avec le Québec pour que celui-ci accorde une réduction équivalente aux contribuables de cette province qui ont des enfants admissibles.**

Les enfants à charge de 19 ans et plus

Le Livre blanc propose des changements radicaux aux mesures fiscales prévues pour les enfants à charge et pour les étudiants âgés de plus de 18 ans. Ces derniers seront considérés comme des adultes et ne pourront être comptés comme personnes à charge que s'ils sont infirmes. Un crédit de 250 \$ accordé aux enfants à charge infirmes de plus de 18 ans remplacera l'exemption actuelle.

L'exemption prévue pour les enfants à charge âgés de 18 à 21 ans sera éliminée, tout comme l'exemption accordée aux étudiants de 21 ans ou plus inscrits à temps plein dans un collège ou une université. Cette exemption devait atteindre 1 000 \$ en 1988. Pour sa part, le parent unique perdra l'équivalent de l'exemption de marié si l'enfant à charge a plus de 18 ans, à moins qu'il ne compte une autre personne à charge admissible au nouveau crédit offert comme équivalent de l'exemption de marié.

Pour remplacer ces exemptions le Livre blanc propose un nouveau crédit pour frais de scolarité et pour études qui peut être transféré au conjoint ou à un parent ou grand-parent qui subvient aux besoins de l'étudiant. Le crédit de 10 \$ par mois sera remboursé aux étudiants fréquentant à temps plein un établissement d'enseignement désigné, plus un crédit de 17 % des frais de scolarité payés au cours d'une année civile, jusqu'à concurrence d'un maximum combiné de 600 \$ par année. En raison de la transférabilité de ce crédit, il est fort probable que la totalité des frais de scolarité et des frais d'études autorisés soit déduite des impôts fédéraux.

En outre, les personnes âgées de plus de 18 ans auront droit, en tant qu'adultes, au crédit pour taxe fédérale de vente. Ce crédit, institué en 1986, passera du niveau actuel de 50 \$ par adulte ayant un revenu net inférieur à 15 000 \$, à 70 \$.

Grâce à ces changements, l'aide fiscale qui était accordée en raison de l'âge et du statut de personne à charge servira maintenant à couvrir les frais de scolarité au niveau postsecondaire. Il n'est pas facile d'évaluer les effets que cette mesure aura sur les personnes intéressées en raison du nombre de changements qui surviennent en même temps. C'est peut-être ce qui explique qu'un si petit nombre d'intervenants aient abordé cette question.

Le Comité s'est vite rendu compte qu'un grand nombre d'enfants fréquentent toujours des établissements d'enseignement secondaire lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. D'après les propositions du Livre blanc, ces enfants ne seront pas considérés comme personnes à charge. Selon la situation de la famille, ceci pourra occasionner une réduction considérable des prestations alors que l'enfant sera toujours, de toute évidence, une personne à charge. Le ministère des Finances a annoncé, le 31 août 1987, que la personne qui atteint l'âge de 18 ans est toujours considérée, l'année de son anniversaire, comme une personne âgée de moins de 18 ans aux fins du crédit d'impôt remboursable pour enfants, du crédit pour taxe de vente, du crédit pour personnes à charge et de l'exemption équivalente à l'exemption de marié. D'après le Comité, cette annonce règle bien le problème.

Cependant, le Comité juge trop sévère la réduction de l'aide fiscale accordée aux personnes âgées de 19 à 21 ans qui, pour une raison ou une autre, ne subviennent pas à leurs besoins ou ne fréquentent pas un établissement d'enseignement postsecondaire.

L'absence de débouchés dans les régions à fort taux de chômage, ou la difficulté de faire un choix ou de participer de façon active au marché du travail peuvent obliger des jeunes à rester à la charge de leurs parents une fois leurs études secondaires terminées. Les parents uniques risquent d'être les plus durement touchés par l'élimination de l'exemption équivalente à l'exemption de marié pour leurs enfants âgés de plus de 18 ans.

Afin d'aider ces jeunes et les parents qui subviennent à leurs besoins et afin d'atténuer les effets de la réforme fiscale sur ce groupe, le Comité propose le versement d'un crédit d'impôt pour personne à charge jusqu'à ce que l'enfant atteigne 21 ans. Le crédit d'impôt serait fixé à 130 \$ puisqu'il remplacerait l'exemption actuelle qui est deux fois plus importante que l'exemption accordée aux enfants de moins de 18 ans. Le crédit équivalent à celui de personne mariée devrait également être offert aux personnes à charge de moins de 21 ans. Selon une autre proposition formulée par le Comité, ces crédits devraient être réduits de 17 % du revenu de la personne à charge en sus de 1 000 \$.

Le Comité reconnaît que la transférabilité du crédit pour frais de scolarité et pour études permettra à de nombreux étudiants de bénéficier d'une aide fiscale généreuse par rapport à celle qui existe actuellement. Par conséquent, le Comité ne veut pas que le crédit d'impôt pour personnes à charge soit offert aux étudiants qui choisissent de transférer la fraction inutilisée de leur crédit pour frais de scolarité et d'études à la personne qui subvient à leurs besoins. L'étudiant a un choix et le Comité estime que la plupart des étudiants qui paient des frais de scolarité préféreront transférer leur crédit pour frais de scolarité et pour études plutôt que de se prévaloir du crédit pour personnes à charge. Le Comité estime que toutes les personnes âgées de plus de 18 ans, y compris celles qui choisissent de se prévaloir du crédit d'impôt pour personne à charge, devraient être considérées comme des adultes aux fins du crédit pour taxe de vente.

Cette proposition vise à subvenir aux besoins d'un groupe qui perdrait toute forme d'aide fiscale en vertu des propositions du Livre blanc.

Le Comité recommande donc :

- 4. Qu'un parent puisse choisir soit de déclarer comme personne à charge un enfant âgé de 19 à 21 ans et demander un crédit d'impôt pour personne à charge de 130 \$ soit, s'il y a droit, de toucher un crédit équivalent à l'exemption de marié, et que, en arrêtant ce choix, l'enfant perde le droit de transférer la fraction inutilisée du crédit pour frais de scolarité et pour études au parent qui subvient à ses besoins.**

Le crédit d'impôt remboursable pour enfants

Le crédit d'impôt fédéral pour enfants atteindra 524 \$ par enfant en 1988. Ce crédit est remboursable et est diminué de 5 % du revenu familial net lorsque celui-ci dépasse un seuil qui sera d'environ 24 000 \$ en 1988. Le Livre blanc propose non pas de modifier le crédit, mais plutôt de modifier la définition du revenu net. Une fois la réforme instituée, les dépenses pour emploi, les cotisations au RPC/RRQ et à l'assurance-chômage et enfin les frais de scolarité ne pourront être déduits du calcul du revenu net. Par conséquent, les familles toucheront un revenu plus élevé sur papier, après la

réforme, et celles dont le revenu net sera supérieur à 24 000 \$ recevront un crédit d'impôt pour enfants moins élevé.

Le montant de la réduction sera fonction du revenu familial. Les familles à un seul revenu qui ne réclameront aucun frais de scolarité verront leur revenu net augmenter d'au plus de 1 684 \$, soit la somme des déductions maximales actuelles autorisées pour les dépenses liées à l'emploi et pour les cotisations au RPC/RRQ et à l'assurance-chômage. Les familles à deux revenus pourraient toucher le double de ce montant si leur revenu est élevé. De toute façon, les deux travailleurs perdront les déductions de 500 \$ pour emploi. Étant donné que le crédit diminue de 5 % du revenu net lorsque celui-ci est supérieur à 24 000 \$, la famille à un seul revenu peut voir l'aide fiscale accordée aux enfants diminuer de 84 \$. Les familles à deux revenus perdront, en moyenne, plus de 100 \$.

Le Comité remarque que le seuil, comme tous les aspects de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la structure des paliers d'imposition, est partiellement indexé et que le crédit accordé aux familles dont le revenu dépasse le seuil diminue plus rapidement que les autres prestations versées aux enfants. De nombreuses familles dans des situations très diverses seront touchées par l'érosion du crédit d'impôt partiel pour enfants et par les changements enregistrés dans le revenu net. Les familles à soutien unique dont le revenu varie entre 25 000 et 30 000 \$ profiteront, en général, de la réforme de l'impôt direct. Par contre, les familles qui ont des revenus un peu plus élevés ne bénéficieront que dans une faible mesure de la réforme de l'impôt direct.

Le Comité souhaite qu'on rehausse le seuil du revenu pour ralentir l'érosion du crédit d'impôt pour enfants accordé aux familles dont le revenu est proche de ce seuil ou supérieur. Un montant de 1 500 \$ par famille compenserait, grosso modo, les effets de la réforme fiscale sur les familles à revenu unique et neutraliserait considérablement ceux qu'elle aurait sur les familles à deux soutiens. Cette mesure coûterait environ 90 millions de dollars.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 5. Que le seuil de revenu pour le crédit d'impôt remboursable pour enfants soit majoré de 1 500 \$, et donc porté de 24 000 à 25 500 \$.**

Imposition des allocations familiales

Le nouveau crédit d'impôt pour enfants de 65 \$ correspond à un impôt de 17 % sur les allocations familiales. Ce crédit compensera les impôts payés sur les allocations familiales par les familles dont le revenu se situera dans la tranche d'imposition de 17 %, mais non pour celles ayant un revenu supérieur. Ainsi, le Livre blanc propose l'imposition progressive des allocations familiales.

Aux termes des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le parent qui demande l'exemption fiscale pour enfants doit déclarer les allocations qu'il touche. En général, le parent qui touche un revenu élevé choisira de déclarer les allocations parce que son revenu est assujéti à des taux marginaux plus élevés que celui de son conjoint. Une fois la réforme fiscale instituée, il sera, de toute évidence, dans l'intérêt des familles que ce soit le conjoint dont le revenu est plus faible qui déclare les enfants comme personnes à charge.

Examinons la situation de plus près. Supposons que l'un des conjoints gagne plus de 55 000 \$. Si ce parent déclare les enfants comme personnes à charge, les allocations familiales sont imposées à un taux de 29 %. Cet impôt s'applique au parent unique ou au couple ayant deux revenus supérieurs à 55 000 \$. Si le conjoint gagne 20 000 \$, il peut déclarer les enfants à sa charge et ainsi éviter l'impôt de 29 %. Si le conjoint gagne 3 000 \$ et déclare les allocations familiales, il ne paierait aucun impôt et le crédit d'impôt pour enfants ne serait pas utilisé. Toutefois, le crédit pour personne mariée réclamé par l'autre conjoint serait réduit de 17 %. Ainsi, le conjoint qui gagne le revenu le plus élevé déclarera les enfants à sa charge. Ces exemples montrent que, en vertu des nouvelles règles, les allocations familiales ne seront pas imposées progressivement en fonction du revenu familial. Certains couples pourront procéder à un certain fractionnement de leur revenu, ce qui n'est pas permis pour d'autres formes de revenu.

L'imposition des prestations familiales en fonction du revenu familial serait sans doute la méthode d'imposition la plus juste. C'est ce qui se fait déjà pour le crédit d'impôt pour enfants. Toutefois, si l'on décide d'appliquer cette méthode aux allocations familiales, il faudra instaurer un nouveau régime, avec ses propres paliers, sinon ses propres taux d'imposition. Cette approche serait complexe. Toutefois, le Comité estime qu'il serait plus juste que le conjoint ayant le revenu le plus élevé déclare les enfants à sa charge.

Par conséquent, le Comité recommande:

- 6. Que le parent ayant le revenu le plus élevé soit tenu d'inclure les allocations familiales dans son revenu.**

Le revenu des personnes à charge

Le Livre blanc propose de limiter à 500 \$ le revenu de toutes les personnes à charge. Dans le cas des crédits pour personne mariée, du crédit équivalent à l'exemption de marié et du crédit pour personnes à charge, le conjoint ou la personne à charge pourrait déclarer jusqu'à 500 \$ de revenu net. Le crédit serait réduit de 17 % du revenu net au-delà du seuil de 500 \$.

En 1986, ce seuil était fixé à 520 \$ pour un conjoint, à 2 760 \$ pour un enfant de moins de 18 ans, et à 1 340 \$ pour une personne à charge âgée de plus de 18 ans, sauf les enfants infirmes. L'exemption de marié a été réduite du revenu qui dépasse le seuil, tandis que le crédit pour enfants à charge était réduit d'un montant égal à la moitié de la fraction du revenu qui était supérieure au seuil. Il est évident que le Livre blanc propose très peu de changements au régime fiscal du revenu des conjoints et réduit radicalement le revenu auquel sont autorisés les enfants à charge.

Le Comité considère qu'un seuil de 500 \$ pour le revenu d'une personne à charge n'est pas réaliste. Un revenu légèrement supérieur au seuil de 500 \$ ne devrait pas être assujéti à un taux d'imposition fédéral de 17 % comme il le sera effectivement si le crédit d'impôt pour personnes est fixé à ce taux. Un revenu net de seulement 900 \$ pour un enfant à charge de moins de 18 ans ne devrait pas éliminer complètement le crédit d'impôt pour enfants.

Le Comité propose que le seuil du revenu net pour toutes les personnes à charge soit porté à 1 000 \$. En majorant du même montant le seuil du revenu applicable à

toutes les personnes à charge on maintient un seul seuil de revenu, conformément à l'objectif de la réforme fiscale, qui est de simplifier le régime. De plus, dans le cas du crédit de personne mariée et du crédit équivalent à l'exemption de marié, le crédit est éliminé lorsque le revenu atteint 6 000 \$, soit le niveau correspondant au crédit personnel de base.

Cette mesure sera plus coûteuse que n'importe quelle autre recommandation formulée à l'égard des personnes à charge, parce bon nombre d'entre elles déclarent un revenu. Néanmoins, le Comité estime que cette mesure est justifiée. Elle est juste et encourage les personnes à charge à contribuer au revenu familial.

Le Comité recommande donc :

- 7. Qu'un conjoint ou une personne à charge puisse déclarer jusqu'à 1 000 \$ de revenu net avant que la pleine valeur du crédit d'impôt auquel a droit le contribuable qui subvient aux besoins de la personne commence à être réduite.**

Les frais médicaux et les personnes handicapées

Le Livre blanc propose de remplacer la déduction spéciale pour les personnes handicapées par un crédit d'impôt fédéral de 550 \$ à partir de 1988. Par ailleurs, la déduction des frais médicaux sera remplacée par un crédit d'impôt fédéral non remboursable de 17 % des frais médicaux admissibles qui dépassent 3 % du revenu net du contribuable.

Le Comité est en général favorable aux crédits d'impôt parce qu'ils accordent quantitativement la même aide fiscale indépendamment du revenu du contribuable. L'effet sur un contribuable de la conversion d'une exemption ou déduction particulière est limité par l'importance de l'exemption qui est remplacée, et cet effet est généralement modeste. Cependant, le crédit pour frais médicaux peut avoir de grandes répercussions lorsque les dépenses sont très élevées. Le Comité reconnaît qu'il y a des handicapés pour lesquels l'effet de la réforme fiscale est dominé par cette mesure. Ceux qui engagent en permanence des frais médicaux élevés pour des soins et appareils non couverts par l'assurance-maladie ou par une autre assurance, et dont le revenu (ou celui du parent lui leur vient en aide) se situe dans les tranches d'imposition moyennes ou supérieures, verront l'aide fiscale baisser considérablement. Cependant, le Comité est enclin à accepter ce fait et à envisager différemment le régime fiscal des personnes handicapées.

Le Comité a été impressionné par les arguments en faveur de l'insertion des handicapés dans la population active canadienne en tant que membres égaux et à part entière. Le Comité appuie totalement les aspirations de la Coalition des organisations provinciales des handicapés (COPOH) qui a déclaré que «à titre de personnes handicapées, nous aspirons collectivement à être indépendants et à participer à la vie normale de la société».

Après avoir examiné les témoignages au sujet des effets de la fiscalité et de l'aide sociale sur les handicapés, le Comité considère que tous les paliers des pouvoirs publics, en collaboration, doivent faire de plus grands efforts pour donner aux handicapés toutes les chances possibles de devenir de plus en plus indépendants, en les aidant à s'intégrer

plus pleinement dans la population active. Comme l'a souligné la COPOH, «une personne handicapée qui est inutilement dépendante est une personne qui aurait pu être un contribuable».

Des témoins ont signalé que les handicapés peuvent devoir engager des frais spéciaux qui sont nécessaires pour les rendre aptes au travail et que ceux-ci ne sont pas déductibles de l'impôt. L'idée de donner aux handicapés la possibilité de déduire les frais nécessaires pour les rendre aptes au travail est très séduisante, mais le Comité estime qu'il ne sera pas facile de mettre au point et de gérer une telle mesure en raison des besoins divers des handicapés et des différents régimes provinciaux de soutien à ces personnes.

Des groupes comme le COPOH ont aussi signalé au Comité que les travailleurs pauvres sont défavorisés par l'interaction du régime fiscal et du régime d'aide sociale. Ainsi, une personne qui n'a aucun revenu a droit aux prestations intégrales de l'aide sociale, qui peuvent comprendre le paiement intégral d'articles comme les prothèses et les fauteuils roulants. Pour sa part, une personne dont le revenu est imposable pourra obtenir un certain allègement grâce aux crédits d'impôt. Toutefois, les travailleurs pauvres qui ne gagnent pas suffisamment pour payer des impôts se retrouvent dans un *no man's land* entre ces deux groupes : ils ne peuvent recevoir ni les avantages intégraux du régime d'aide sociale ni ceux du régime fiscal. Le système les pénalise donc indûment parce qu'ils travaillent. Le Comité a appris que le taux d'imposition marginal effectif sur les premiers dollars gagnés par les travailleurs pauvres est de 50 % à cause des dispositions de récupération de l'aide sociale. Le Comité considère que cette situation va à l'encontre du but visé, et il croit que les prestations de bien-être social et les avantages connexes pour les soins, les médicaments et les prothèses liées à leur invalidité devraient être supprimés plus progressivement en fonction du revenu gagné.

Le Comité s'est aussi penché sur la question de l'amélioration des perspectives d'emploi des handicapés en encourageant les petites et moyennes entreprises à rendre leurs locaux plus accessibles aux handicapés. Le COPOH recommande qu'une déduction unique raisonnable de 45 000 \$ soit accordée aux entreprises qui font des dépenses en immobilisations pour aménager leurs locaux en fonction des salariés, des consommateurs ou des locataires handicapés. Le COPOH a fait observer que la réforme fiscale américaine de 1986 prévoyait de telles dépenses d'aménagement pour une somme de 35 000 \$ U.S. Cette recommandation a plu au Comité, mais il a appris qu'il existe déjà des programmes semblables dans certaines provinces, et notamment en Ontario.

Le Comité appuie les aspirations des handicapés à devenir plus indépendants et à faire partie intégrante de la population active, et il désire attirer l'attention sur les suggestions faites pour réduire les obstacles auxquels se heurtent ces personnes. Sans pour autant appuyer aucune de ces suggestions sans les avoir étudiées en détail, le Comité recommande :

- 8. Que l'administration fédérale, de concert avec les autres paliers de gouvernement, examine de toute urgence le régime fiscal et le régime d'aide sociale pour s'assurer qu'ils ne constituent pas un obstacle aux personnes handicapées qui font partie de la population active ou souhaitent en faire partie.**

Les dons de charité

Le Livre blanc propose de créer un crédit d'impôt fédéral non remboursable à deux niveaux pour les dons de charité. Au cours d'une année d'imposition, la première tranche de 250 \$ de dons de charité donnera lieu à un crédit fédéral de 17 %; et la partie dépassant ce seuil ouvrira droit à un crédit fédéral de 29 %.

De nombreux témoins ont exprimé leur déception face à la complexité de la proposition. Ayant mal interprété cette proposition, les auteurs de certains mémoires remis au Comité se sont inquiétés des conséquences que la réforme fiscale pourrait avoir sur l'aide fiscale aux organismes de charité. Après avoir soigneusement examiné les opinions exprimées à ce sujet, le Comité a finalement décidé d'entériner le crédit proposé.

En liant l'avantage fiscal à la valeur des dons, et non plus au revenu du donateur, on y gagne certainement en équité. Le régime fiscal ne récompense pas davantage la générosité des riches que celle des personnes à revenu moyen et faible. L'état ne favorise plus les donateurs d'une catégorie aux dépens d'autres en accordant un allègement fiscal accru à ceux qui donnent davantage!

Certains pensent que la création de ce crédit pourrait réduire l'encouragement fiscal qui incite le contribuable à effectuer des dons de charité. Le Comité estime quant à lui que cette crainte n'est pas fondée. En réalité, si l'on maintenait les déductions actuellement accordées aux particuliers au titre des dons de charité, la réduction des taux d'imposition inciterait moins les contribuables à donner aux organismes de charité. Le nouveau crédit compense la réduction des taux d'imposition et permettra à beaucoup plus de gens de bénéficier d'un dégrèvement fiscal de 29 %. Les auteurs du Livre blanc estiment que par ce crédit le gouvernement fédéral renonce à des recettes de l'ordre de 50 millions de dollars. D'où, un soutien fiscal accru aux organismes de charité.

Ce crédit ne change pas grand-chose à la situation des contribuables à revenu élevé. Pour eux, le crédit de 17 % pour dons de charité de moins de 250 \$ vaut moins qu'une déduction, et le crédit de 29 % pour la partie dépassant 250 \$ ne diffère pas d'une déduction. Cependant, pour les contribuables à revenu faible ou moyen, ce crédit de 29 % représente une amélioration sensible. Actuellement, quelque 750 000 de ces contribuables donnent annuellement plus de 250 \$ aux organismes de charité; la moyenne de leurs dons étant de près de 1 000 \$. Ils paieront ainsi moins d'impôt. Ces donateurs ainsi que de nombreux autres contribuables pourraient donc être incités à donner davantage aux organismes de charité parce qu'il leur en coûtera moins. Les contribuables dont le revenu se situe dans la tranche la plus basse effectuent plus du tiers de tous les dons. Par comparaison, bien qu'on constate une plus forte proportion de donateurs chez les particuliers à revenu élevé, ils sont en réalité moins nombreux et n'effectuent que le quart de l'ensemble des dons. Chose certaine, au Canada, les organismes de charité ne comptent pas largement sur les dons provenant de contribuables à revenu élevé. Le nouveau crédit pour dons de charité tient compte de ce fait en encourageant la générosité de façon uniforme, dans toutes les catégories de revenu.

Le seuil de 250 \$ est arbitraire et on a suggéré de l'abaisser à 100 \$, et même de le supprimer. Cette dernière solution est tentante parce qu'elle simplifierait les choses et aiderait les organismes de charité à recueillir des fonds; il leur serait en effet plus facile

d'expliquer aux donateurs les avantages fiscaux qu'ils en tirent. Cependant, une telle mesure entraîne des coûts pour le gouvernement et, d'après les quelques données dont nous disposons, le niveau de dégrèvement fiscal n'influe pas beaucoup sur la décision de donner ou non, et les organismes de charité y gagneraient moins que le gouvernement y perdrait. De l'avis du Comité, on fait un don surtout parce qu'une cause nous tient à coeur.

L'octroi d'un crédit à deux niveaux obligera le contribuable qui donne plus de 250 \$ à des organismes de charité à effectuer quelques calculs supplémentaires au moment de remplir sa déclaration. Il pourrait être plus simple d'accorder un crédit unique à taux intermédiaire de 26 %, par exemple, mais il faudrait encore effectuer un calcul distinct. En fin de compte, on peut intégrer le système à deux niveaux au calcul des crédits en majorant de 70 % le montant excédant 250 \$, après quoi on peut appliquer le crédit de 17 % (29 égale 170 % de 17). Présentée ainsi, la complexité accrue de l'opération semble acceptable.

Quand ils recueillent des fonds, les organismes de charité sont naturellement portés à faire valoir le fait que les dons ouvrent droit à une déduction d'impôt. On ne pourra plus procéder ainsi. Après la réforme, on pourra tenter de mettre l'accent sur le niveau d'encouragement fiscal. Mais la structure à double niveau et les régimes d'impôt provinciaux sont gênants. Tous n'ont pas saisi du premier coup que les crédits d'impôt de 17 et de 29 % ne sont accordés qu'au titre de l'impôt fédéral, et que le dégrèvement fiscal est bien plus généreux quand on tient aussi compte des régimes d'impôt provinciaux. En gros, les crédits d'impôt fédéral et provincial représentent un dégrèvement total de 25 cents par dollar jusqu'à concurrence d'un don de 250 \$, et de 45 cents par dollar pour la partie dépassant ce seuil. On peut donc calculer plus précisément la valeur de l'allégement fiscal qu'on ne pouvait le faire avant la réforme.

Les cotisations au RPC ou au RRQ et à l'assurance-chômage

Le Livre blanc prévoit que les exemptions relatives aux cotisations au RPC ou au RRQ et à l'assurance-chômage seront transformées en crédits d'impôt. Un crédit d'impôt fédéral non remboursable de 17 % s'appliquera aux cotisations et aux primes payées par tous les salariés et les travailleurs indépendants. Les cotisations patronales, y compris celles que versent les travailleurs indépendants pour leur propre compte, continueront d'ouvrir droit à une déduction.

Le Comité convient de l'équité de cette conversion des déductions en crédits d'impôt puisque les crédits accordent le même allégement fiscal à tous les contribuables. Toutefois, le Comité conclut que le fait d'exiger des travailleurs indépendants qu'ils réclament une déduction partielle et un crédit partiel pour leurs cotisations au RPC ou au RRQ aura pour effet de compliquer inutilement la formule T1 de déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers, laquelle déroutera tout particulièrement les travailleurs indépendants qui versent également des cotisations au RPC ou au RRQ. Par conséquent, le Comité recommande :

- 9. Qu'un crédit d'impôt fédéral non remboursable de 17 % soit accordé aux travailleurs indépendants pour leurs cotisations au RPC/RRQ, à la place d'une déduction partielle et d'un crédit partiel.**

Les crédits d'impôt pour études

Dans le Livre blanc, on propose que les frais de scolarité ne soient plus déductibles, mais que cette déduction soit remplacée par un crédit d'impôt transférable égal à 17 % des frais. En outre, la déduction pour études de 50 \$ par mois sera remplacée par un crédit transférable de 10 \$ par mois.

La Fédération des écoles indépendantes du Canada et l'Association des écoles alternatives et indépendantes de l'Ontario ont fait observer que les crédits d'impôt pour études ne s'appliquent pas aux études élémentaires et secondaires. Le Comité comprend bien les préoccupations des personnes qui offrent des formes différentes d'enseignement élémentaire et secondaire, mais il doit leur rappeler que le financement des écoles relève des provinces. La réforme fiscale de l'État fédéral ne peut offrir de stimulants aux contribuables qui souhaitent financer l'enseignement privé élémentaire ou secondaire.

L'Association canadienne pour l'enseignement à distance a comparu devant le Comité et a soulevé le problème que seuls les étudiants qui suivent des cours sur place reçoivent la déduction pour études de 50 \$ par mois et que les étudiants qui s'inscrivent à plein temps à des cours par correspondance n'y ont pas droit. Ces étudiants peuvent être invalides ou habiter des régions éloignées. L'Association canadienne pour l'enseignement à distance a estimé que de 200 à 300 élèves à plein temps s'inscrivent à des cours par correspondance. L'Association a fait observer dans son mémoire que «...la réglementation actuelle [...] est vieillotte et ne tient pas compte de l'évolution des modes d'enseignement dans le Canada d'aujourd'hui».

Le Comité a entendu les témoignages des représentants de deux universités, *Athabasca University* et *University of Waterloo*, qui ont mis l'accent sur la fréquence croissante du télé-enseignement au Canada. Pour être équitable, le crédit d'impôt fédéral pour études devrait être offert à tous les étudiants à plein temps. Il faudra que le critère soit des études à plein temps et non des études sur place. Le Comité a également entendu des témoignages demandant que les étudiants à temps partiel bénéficient du crédit proposé. Ces derniers ont actuellement droit à un crédit d'impôt pour leurs frais de scolarité et le Comité n'est pas convaincu que le crédit d'impôt pour études doive être élargi.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 10. Que le nouveau crédit d'impôt fédéral pour études soit offert à tous les étudiants à plein temps inscrits dans des établissements désignés d'enseignement postsecondaire.**

Mesures d'élargissement de l'assiette fiscale

Le taux d'inclusion des gains en capital et les revenus de dividendes

Les changements à l'imposition des gains et pertes en capital proposés dans le Livre blanc influent tant sur la proportion d'un gain en capital comprise dans le revenu que sur le montant et le calcul de l'exemption à vie pour gains en capital. Les changements proposés à l'imposition des revenus de dividendes sont aussi étudiés dans la présente section pour que soient comparés les avantages relatifs des gains en dividendes et des gains en capital.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* oblige actuellement le contribuable à calculer son revenu en incluant la moitié de ses gains en capital et en déduisant la moitié de ses pertes en capital. Ces gains ou pertes n'apparaissent que lorsqu'un contribuable aliène des «biens en immobilisation» tels que définis dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les propositions du Livre blanc

À compter de 1988, cependant, les contribuables seront tenus d'inclure dans leur revenu les deux tiers des gains nets en capital. Cette proportion sera portée aux trois quarts en 1990. Le Livre blanc prévoit que le nouveau taux d'inclusion portera le taux supérieur d'impôt fédéral réel appliqué aux gains en capital d'un particulier qui dépasse l'exemption à vie pour gains en capital, d'environ 17 % en 1987 à 19 % en 1988 et 1989 et à 22 % en 1990 et les années ultérieures. Les taux d'imposition fédéraux-provinciaux sur les gains en capital seront plus élevés et varieront d'une province à l'autre comme le montre le tableau ci-dessous préparé par la firme de comptables agréés, *Clarkson Gordon* pour sa publication, *Tax Reform in Canada*.

Tableau 5

Taux supérieur marginal d'impôt fédéraux-provinciaux sur les gains en capital

Province	Taux supérieur sur les gains en capital ¹ (en pourcentage)		
	1987	1988-1989	1990
Ontario	26,27	29,87	33,60
Québec ²	28,29	34,83	39,18
Colombie-Britannique	26,27	29,87	33,60
Alberta	26,55	30,29	34,08
Saskatchewan	27,87	31,86	35,84
Manitoba	29,03	33,02	37,15
Terre-Neuve	27,71	31,51	35,45
Territoires du Nord-Ouest	24,82	28,23	31,76
Yukon	25,16	28,61	32,19
Nouveau-Brunswick	27,37	31,13	35,02
Nouvelle-Écosse	27,12	30,84	34,69
Île-du-Prince-Édouard	26,86	30,55	34,37

¹ Les surtaxes et autres impôts provinciaux sur le revenu en vigueur ou proposés au 18 juin 1987 sont inclus pour toutes les années.

² Les taux pour 1988 et les années ultérieures supposent que le Québec s'alignera sur les changements apportés aux gains en capital par le gouvernement fédéral.

À la différence des particuliers la plupart des sociétés seront tenues d'inclure les deux tiers de leurs gains nets en capital et ce pour les années d'imposition commençant après le 30 juin 1988 et 75 % pour celles qui commencent après 1989. Pour les années d'imposition qui chevauchent le 1^{er} juillet 1988 ou le 1^{er} janvier 1990, le taux d'inclusion sera établi proportionnellement au nombre de jours dans les années antérieures et

postérieures à la date d'entrée en vigueur. En ce qui concerne les sociétés privées sous contrôle canadien qui réalisent des gains en capital, la date du 1^{er} juillet 1988 sera avancée au 1^{er} janvier 1988 pour correspondre aux réductions des taux d'imposition des particuliers et des sociétés en vigueur à cette date. Pour les sociétés dont les années d'imposition chevauchent le 1^{er} janvier 1988, le taux d'inclusion sera déterminé au prorata du taux d'inclusion de la moitié et des deux tiers compte tenu du nombre de jours des années d'imposition qui chevauchent cette date.

L'imposition des revenus de dividendes

La majoration des dividendes et le crédit d'impôt facilitent l'intégration des impôts des sociétés et des impôts des particuliers et tentent d'empêcher une double imposition. Ils essaient d'assurer que les revenus d'entreprise et les revenus de placements gagnés par une société privée sous contrôle canadien sont imposés au total comme si ces revenus avaient été gagnés directement par les actionnaires. Un contribuable majore actuellement d'un tiers ses dividendes imposables provenant de sociétés canadiennes imposables et demande un crédit d'impôt pour dividendes de 16 2/3 % du dividende majoré.

Le Livre blanc propose de ramener à un quart la majoration des dividendes. Ce changement ramènera à son tour à 13 1/3 % des dividendes majorés le crédit d'impôt pour dividendes parce que ce crédit demeurera aux deux tiers de la majoration. Ce crédit d'impôt compensera adéquatement un actionnaire d'une société privée sous contrôle canadien pour le taux d'imposition de 20 % (12% fédéral et 8 % provincial) des revenus tirés d'une entreprise exploitée activement.

L'opinion des témoins

Des fonctionnaires du ministère des Finances ont dit que c'était «en fait un appel au jugement en ce qui concerne le taux d'inclusion approprié» et que diverses considérations les avaient menés à établir un taux d'inclusion situé «quelque part entre les deux tiers et les trois quarts». À leur tour, ils ont rejeté l'approche américaine qui consiste à imposer en totalité les gains en capital pour les trois raisons suivantes : a) la nécessité de récompenser les risques associés au maintien de biens en immobilisation; b) la répugnance à créer une trop grande différence entre le taux réel d'imposition des dividendes et celui des gains en capital; et c) la nécessité de tenir compte du fait que les biens étaient conservés pendant de longues périodes, en reconnaissance du fait qu'une partie des gains est peut-être due à l'inflation. M. David Dodge, sous-ministre adjoint de la Direction de la politique et de la législation de l'impôt, a souligné que la proportion des trois quarts par rapport à celle de 70 % ou des deux tiers n'était nullement magique et que cette proportion des trois quarts avait été choisie pour «maintenir le taux d'imposition le plus bas possible». Le passage des deux tiers aux trois quarts permettrait vraisemblablement de récupérer 135 millions de dollars en 1990 et on estimait qu'il était équivalent à «environ un demi-point de réduction du taux pour les sociétés afin d'empêcher d'importantes ponctions de recettes au profit du Trésor américain». Le taux d'inclusion se fondait aussi sur la confiance du ministère en l'intégration au taux des petites entreprises et que ce chiffre résultait de l'adoption d'un crédit d'impôt pour dividendes de 25 % et d'un taux applicable aux petites entreprises de 12 % avec déduction pour impôt provincial.

Les commentaires de divers mémoires présentés à ce sujet et les témoignages déposés étaient à la fois élogieux et critiques. Le *Joint Securities Industry Committee on Tax Reform*, par exemple, demandait que l'augmentation soit limitée aux deux tiers. M. Donald Huggett, F.C.A., expert-conseil chez *Coopers & Lybrand*, était en faveur du maintien de la majoration existante des dividendes et du mécanisme de crédits d'impôt, mais il reconnaissait que le taux d'inclusion des gains en capital pourrait être porté aux deux tiers à condition qu'il soit réduit par un facteur d'inflation. Des opinions plus extrêmes ont aussi été avancées. La *Canadian Gift and Tableware Association* était en faveur du maintien du taux de 50 % tandis que l'Association des consommateurs du Canada, par exemple, demandait avec insistance l'imposition du montant intégral des gains en capital. Les raisons avancées par ces divers groupes pourraient être résumées de la façon suivante :

- L'imposition intégrale des gains en capital simplifiera et rendra équitable le régime fiscal;
- l'imposition intégrale ou accrue des gains en capital faussera les ratios d'endettement et dissuadera les investisseurs d'investir dans un nouveau capital de risque;
- l'imposition intégrale ou accrue des gains en capital aura un effet rétroactif et pénalisera les gains accrus qui n'étaient auparavant assujettis qu'à un taux d'inclusion possible de 50 % et qui sont peut-être le produit de l'inflation plutôt que de la croissance réelle.

Un certain nombre de témoins ont appuyé l'idée de l'imposition intégrale des gains en capital à condition que ces montants soient rajustés pour tenir compte de l'inflation. D'autres témoins tels que le Comité mixte de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés se sont inquiétés de l'augmentation proposée du fardeau fiscal sur les gains en capital et ont exhorté le gouvernement à envisager sérieusement des dispositions qui permettraient de rajuster le prix de base de l'actif pour tenir compte de l'inflation. Les fonctionnaires du ministère des Finances ont invoqué divers arguments contre l'indexation des gains en capital et ont exprimé leur réticence à traiter d'autres types de rendements, comme les intérêts, d'une façon différente du traitement accordé aux gains en capital, même si en 1982, le Royaume-Uni a adopté un système qui consiste à imposer la composante non inflationniste d'un gain en capital.

Les fonctionnaires du ministère des Finances ont aussi indiqué qu'ils avaient examiné d'autres concepts dans le cadre du projet visant à porter aux deux tiers le taux d'inclusion des gains en capital. Par exemple, ils ont rejeté l'introduction d'un autre concept en ce qui concerne le jour de l'évaluation (qui aurait accordé un répit provisoire), et ont préféré la simplicité au détriment de la rétroactivité et de l'équité. Ils ont aussi refusé d'utiliser une période arbitraire de détention d'un actif (cinq ans par exemple) qui aurait permis de déterminer si cet actif est un « bien en immobilisation » parce qu'ils étaient au courant des problèmes que cette méthode avait occasionnés aux États-Unis. Les contribuables américains ont apparemment déclaré des pertes subies pendant la période de détention de biens pour profiter des pertes intégralement déductibles et ont détenu leurs biens au-delà de ce délai pour s'assurer qu'ils bénéficieraient du régime des gains en capital.

Observations du Comité

Le Comité admet l'importance de l'élargissement de l'assiette fiscale en tant que moyen d'abaisser les taux d'imposition et il appuie l'augmentation proposée du taux d'inclusion des gains en capital, soit deux tiers, qui vise à réduire les différences entre les taux marginaux d'imposition des dividendes et des gains en capital. Le tableau 6, préparé par la firme de comptables agréés, *Clarkson Gordon*, pour sa publication *Tax Reform in Canada* donne les taux marginaux maximaux d'imposition des dividendes et des gains en capital selon les propositions du Livre blanc.

Tableau 6

Taux marginaux maximaux d'impôt fédéral-provincial sur les dividendes et les gains en capital (en pourcentage)

Province	Taux maximal des dividendes ¹		Taux maximal des gains en capital ¹		
	1987	1988	1987	1988-1989	1990
Ontario	35,71	30,26	26,27	29,87	33,60
Québec ²	41,87	38,82	28,29	34,83	39,18
Colombie-Britannique	35,71	30,26	26,27	29,87	33,60
Alberta	36,74	31,26	26,55	30,29	34,08
Saskatchewan	38,99	33,24	27,87	31,86	35,84
Manitoba	40,11	35,75	29,03	33,02	37,15
Terre-Neuve	37,67	31,92	27,71	31,51	35,45
Territoires du N.-O.	33,74	28,59	24,82	28,23	31,76
Yukon	34,20	28,98	25,16	28,61	32,19
Nouveau-Brunswick	37,21	31,53	27,37	31,13	35,02
Nouvelle-Écosse	36,86	31,24	27,12	30,84	34,69
Île-du-Prince-Édouard	36,52	30,94	26,86	30,55	34,37

¹ Les surtaxes et autres impôts provinciaux sur le revenu en vigueur ou proposés au 18 juin 1987 sont inclus pour toutes les années.

² Les taux applicables à 1988 et aux années ultérieures présument que le Québec s'alignera sur les changements apportés aux gains en capital par le gouvernement fédéral, mais non pas sur la majoration des dividendes et les changements relatifs aux crédits d'impôt.

Le tableau 7 préparé par le cabinet de comptables agréés *Touche Ross*, pour sa publication *Understanding Tax Reform - 1987 - Personal Tax Planning*, montre aussi les différences qui existent à divers taux marginaux :

Tableau 7

**Taux d'imposition combinés fédéraux et
provinciaux¹ sur le revenu de placements,
y compris la surtaxe fédérale (en pourcentage)**

Revenu imposable	1987	1988	1989	1990
De 27 501 \$ à 36 952 \$				
Dividendes	17,0	24,2	24,2	24,2
Gains en capital	19,1	26,5	26,5	29,8
De 36 953 \$ à 55 000 \$				
Dividendes	27,2	24,2	24,2	24,2
Gains en capital	23,0	26,5	26,5	29,8
De 55 001 \$ à 63 347 \$				
Dividendes	27,2	30,0	30,0	30,0
Gains en capital	23,0	29,6	29,6	33,3
Au-dessus de 63 348 \$				
Dividendes	35,4	30,0	30,0	30,0
Gains en capital	26,0	29,6	29,6	33,3

¹ Résume un taux d'imposition provincial de 50 %.

Le taux d'inclusion des deux tiers aidera aussi le gouvernement à simplifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il contribuera à rétrécir la différence de l'assiette fiscale entre les gains en capital et les dividendes et pourrait éviter de recourir à des dispositions antiévitement complexes (environ 15 pages) nécessaires pour empêcher de profiter de ces différences de l'assiette fiscale.

Le Comité a conclu que l'augmentation du taux d'inclusion des gains en capital, de 50 % à deux tiers, ne devrait être qu'une mesure provisoire. Le passage à un taux d'inclusion de 75 % est jugé inapproprié parce que, comme les tableaux précédents le montrent, l'écart entre l'imposition des dividendes et des gains en capital s'élargit en 1990. Le Comité exhorte aussi le gouvernement à reconsidérer les conclusions du ministère des Finances exposées dans le document de novembre 1980 intitulé *Étude du régime fiscal des gains en capital au Canada*. Dans ce document, le ministère indique que pour diverses raisons, «aucun pays industrialisé» n'avait apporté de correction globale en fonction de l'inflation aux gains en capital ou aux revenus de placements ou d'entreprise. Les corrections intégrales en fonction de l'inflation sont difficiles à justifier lorsque seule l'indexation partielle figure ailleurs dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Bien que le Comité reconnaisse que les corrections en fonction de l'inflation puissent aboutir à certaines complexités et iniquités, il préconise cependant un examen de l'indexation en tant que solution de rechange à l'imposition des gains en capital à la lumière de l'utilisation et du succès apparent de cette approche au Royaume-Uni depuis 1982. Par conséquent, le Comité préconise que le montant intégral des gains en capital soit inclus dans le revenu et que le montant intégral des pertes soit déductible. Il recommande donc :

- 11. Qu'à titre provisoire seulement, la proportion d'un gain ou d'une perte en capital devant être incluse dans le calcul du gain en capital imposable ou**

d'une perte en capital admissible d'un particulier soit portée de la moitié aux deux tiers pour les gains et pertes réalisés en 1988 et 1989.

12. Qu'en 1990, après un examen de la question de l'imposition des gains en capital, le montant intégral des gains en capital soit inclus dans le revenu et que le montant intégral des pertes en capital soit déductible, à condition que ces gains et pertes soient corrigés en fonction de l'inflation à partir de la date de prise de possession ou du 1^{er} janvier 1972, si cette dernière est la plus récente.

L'exemption à vie pour gains en capital

Jusqu'au budget fédéral de 23 mai 1985, les gains en capital imposables n'étaient exclus de l'assiette de l'impôt sur le revenu que dans certaines circonstances. Par exemple, les gains provenant de l'aliénation d'une résidence principale n'étaient pas inclus dans le revenu. En outre, dans son document de 1980 intitulé *Étude du régime fiscal des gains en capital au Canada*, le ministère des Finances a rejeté la non-imposition des gains en capital pour diverses raisons.

Néanmoins, dans le Discours du budget du 23 mai 1985, le ministre des Finances annonça l'introduction d'une exemption à vie pour gains en capital :

Les Canadiens se verront accorder une exemption à vie d'un demi-million de dollars au titre de leurs gains en capital. Tous les biens en immobilisation seront admissibles à cette exemption. Ce plafond d'exonération sera mis en place en six ans, à compter de cette année.

L'exemption totale pourra être utilisée immédiatement pour les gains en capital réalisés sur la vente de biens agricoles. Mes consultations des milieux agricoles me conduisent à croire que c'est là le moyen le plus efficace d'apporter l'aide nécessaire à ce secteur vital de notre économie.

Cette mesure encouragera un plus grand nombre de Canadiens à investir dans les petites et grandes entreprises. Elle aidera les sociétés canadiennes à redresser plus rapidement leur situation financière en attirant de nouveaux capitaux propres. Elle permettra aux petites entreprises d'obtenir plus aisément les fonds dont elles ont besoin pour mettre en oeuvre des idées et des activités nouvelles. Elle favorisera le financement de la recherche et du développement.

Plafonds quantitatifs existants

La loi actuelle limite à 500 000 \$ l'exemption à vie pour gains en capital applicable aux particuliers qui résident au Canada pendant toute l'année. En ce qui concerne les gains sur la vente de biens agricoles admissibles, le plafond de 500 000 \$ relatif à cette exemption a été appliqué à partir de 1985. En ce qui concerne les gains réalisés sur tous les autres biens en immobilisation, le plafond de 500 000 \$ devait être établi progressivement au cours des six années suivantes et devait atteindre son niveau maximal en 1990. Les plafonds cumulatifs progressifs applicables aux gains nets en capital sont les suivants : 1987 - 100 000 \$; 1988 - 200 000 \$; 1989 - 300 000 \$; 1990 - 500 000 \$.

La moitié des gains en capital nets qui dépassent le plafond d'exemption sont actuellement inclus dans le revenu. Aux fins du calcul de l'impôt minimum de remplacement, il faut aussi additionner au revenu imposable la moitié non imposable d'un gain en capital. Les réserves pour gains en capital demandées à l'égard de biens aliénés après 1984 ne sont pas admissibles aux plafonds progressifs plus élevés correspondant aux années d'imposition au cours desquelles les réserves sont incluses dans le revenu.

Restrictions qualitatives existantes

Les gains réalisés sur tous les biens en immobilisation, définis dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, donnent droit à l'exemption à vie pour gains en capital. Les «biens agricoles admissibles», définis dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, donnent droit immédiatement à l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital. Selon la définition, un «bien agricole admissible» est un bien immeuble utilisé par le contribuable, son conjoint ou l'un de ses enfants dans l'exploitation d'une entreprise agricole au Canada. Il désigne aussi un bien utilisé par une corporation ou une société de personnes qui est une «corporation agricole familiale» ou une «société agricole familiale». Un bien immeuble est réputé être utilisé par un particulier dans l'exploitation d'une entreprise agricole au Canada si ce bien était utilisé dans l'exploitation de l'entreprise au cours de l'année de disposition du bien ou pendant cinq années au moins au cours desquelles le bien appartenait à ce particulier, à son conjoint ou à l'un de ses enfants. Un «bien agricole admissible» comprend aussi une action d'une «corporation agricole familiale» ou une participation dans une «société agricole familiale» qui doit utiliser la totalité ou presque de ce bien à l'exploitation de l'entreprise agricole au Canada, et le contribuable qui détient des actions de la corporation ou une participation dans la société doit participer activement à l'entreprise. Ce critère est aussi rempli si le conjoint ou l'un des enfants du particulier y a participé activement. Le critère de participation active ne stipule aucune durée si bien qu'un particulier pourrait «participer activement» à l'entreprise pendant une courte période pour avoir droit à l'exemption à vie pour gains en capital. Un particulier n'est pas non plus tenu de posséder ou de détenir le bien immeuble, les actions ou la participation dans la société pendant une durée stipulée avant d'avoir droit de demander l'exemption à vie pour gains en capital.

Les nouveaux plafonds du Livre blanc

Le Livre blanc vise à imposer des restrictions additionnelles (quantitatives et qualitatives) à l'exemption à vie pour gains en capital. Il propose de ramener à 100 000 \$ l'exemption maximale à vie pour gains en capital à l'égard de tous les biens immobilisés autres que des «biens agricoles admissibles» et les actions d'une «corporation exploitant une petite entreprise» et de retarder l'utilisation par un particulier de l'exemption à vie pour gains en capital jusqu'à ce que les pertes cumulatives nettes sur placements réalisées après 1987 aient été compensées. Le plafond de 500 000 \$ au titre de l'exemption à vie pour gains en capital sera applicable, à partir de 1988, aux actions des corporations exploitant une petite entreprise. Cependant, les gains en capital résultant de dispositions d'actions de corporations exploitant une petite entreprise qui sont inclus dans le revenu après 1987 au moyen du mécanisme de réserve pour gains en capital donneront droit à l'exemption de 500 000 \$ à vie pour gains en capital si la disposition des actions a eu lieu après le 17 juin 1987.

Les biens agricoles admissibles

Un «bien agricole admissible» donne toujours droit à l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital, aussi appelée pour plus de commodité «exemption agricole». La définition devient plus restrictive pour les biens immeubles acquis par un particulier après le 17 juin 1987, car elle contient des critères additionnels. Un bien immeuble ne sera pas admissible à moins :

- a) qu'il ait appartenu à un particulier, à son conjoint ou à l'un de ses enfants pendant au moins 24 mois avant sa disposition et
- b) qu'au cours de deux années civiles au moins pendant lesquelles le bien appartenait au contribuable, les revenus bruts de l'entreprise agricole pour un exercice financier se terminant dans l'année au cours de laquelle le bien a été utilisé dépassent le revenu net provenant de toute autre source de ce contribuable, de son conjoint ou de l'un de ses enfants.

Un bien immeuble appartenant à un particulier et utilisé par une «corporation agricole familiale» ou une «société agricole familiale» dont le particulier, son conjoint ou l'un de ses enfants faisait partie, ne sera admissible que si la corporation ou la société a utilisé le bien dans l'exploitation de l'entreprise agricole au Canada pendant au moins 24 mois avant sa disposition.

Aucun changement n'est proposé aux règles portant sur les actions des corporations agricoles familiales ou sur les intérêts dans une société agricole familiale.

Les corporations exploitant une petite entreprise

À la disposition d'une action d'une «corporation exploitant une petite entreprise», un gain en capital donnera droit à l'exemption globale de 500 000 \$ (et non pas à celle de 100 000 \$) seulement si :

- a) la corporation est une corporation exploitant une petite entreprise au moment de la disposition;
- b) les actions n'ont été détenues par personne d'autre que le contribuable ou des personnes qui lui sont liées au cours des 24 mois qui précèdent;
- c) plus de 50 % de la valeur de l'actif de la corporation doit avoir été utilisé dans une entreprise qu'elle a exploitée activement essentiellement au Canada au cours de la période de détention.

Pour plus de commodité, cette exemption de 500 000 \$ est appelée dans ce rapport «exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise». Des règles techniques additionnelles sont prévues pour tenir compte des circonstances dans lesquelles les actions d'une corporation sont détenues par une société de portefeuille et dans lesquelles les actions de la société de portefeuille sont vendues.

Selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*, «Corporation exploitant une petite entreprise» s'entend d'une corporation qui, à une date donnée, est une corporation privée dont le contrôle est canadien et dont la totalité ou presque des éléments d'actif sont à la date donnée:

- a) soient utilisés dans une entreprise que la corporation ou une corporation liée à celle-ci exploite activement principalement au Canada,

b) soient constitués d'actions du capital-actions d'une ou de plusieurs corporations exploitant une petite entreprise rattachées à la date donnée à la corporation (au sens du paragraphe 186(4) selon l'hypothèse que ces corporations exploitant une petite entreprise sont, à la date donnée, des corporations payantes au sens du même paragraphe) ou d'obligations, effets, billets, mortgages, hypothèques ou titres semblables émis par ces corporations rattachées,

c) soient visés aux alinéas a) et b);

et pour l'application de l'alinéa 39(1)c), «corporation exploitant une petite entreprise» comprend une corporation qui était une corporation exploitant une petite entreprise à n'importe quelle date dans les 12 mois précédant la date donnée.»

Pertes nettes cumulatives sur placements

Selon le Livre blanc, les particuliers seront tenus de différer leurs demandes d'exemption à vie pour gains en capital jusqu'à ce qu'ils aient gagné un revenu de placements suffisant pour compenser les pertes sur placements subies du fait qu'ils possédaient directement ou indirectement des biens. Il semblerait que le raisonnement de la règle des pertes nettes cumulatives sur placements soit que les particuliers sont tenus de payer des impôts sur tout le revenu de placements jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de subvention fiscale nette pour leurs investissements avant de pouvoir demander une exemption à vie pour gains en capital, autre avantage fiscal, pour compenser le gain résultant de la disposition d'un placement.

Après 1987, les gains nets imposables en capital qui donnent droit à l'exemption seront réduits par les autres pertes nettes sur placements déduites par le contribuable dans le calcul de son revenu aux fins de l'impôt. Les pertes sur placements sont calculées de manière cumulative. Les pertes nettes cumulatives sur placements subies après 1987 réduiront la partie des gains en capital qui donne droit à l'exemption à vie pour gains en capital pour 1988 et les années ultérieures. Les pertes nettes cumulatives sur placements du contribuable à la fin de l'année seront la différence entre les dépenses de placements de ce contribuable pendant l'année et les années précédentes qui ont commencé après 1987, et son revenu de placements pour les mêmes années.

Les dépenses de placements se composent des postes suivants, qui sont déduits dans le calcul du revenu pour l'année :

- a) les déductions, intérêts compris, relatives à un bien qui rapporte de l'intérêt, des dividendes, un loyer ou d'autres revenus tirés de biens;
- b) les frais de financement, intérêts compris, relatifs à une participation ou à une contribution à une société en commandite ou une autre société de personnes ou un arrangement de copropriété dans lequel le contribuable ne joue pas de rôle actif;
- c) la part revenant au contribuable des déductions attribuées à une action accréditive relative aux ressources ou à des frais d'exploration au Canada et d'autres dépenses relatives à des avoirs miniers au Canada d'une société ou d'un arrangement de copropriété dans lequel le contribuable ne joue pas de rôle actif;

- d) toute perte pour l'année provenant de la location ou de la location à bail d'immeubles appartenant au contribuable ou à une société de personnes, non incluse par ailleurs dans les dépenses de placements.

La déduction pour amortissement demandée en 1988 à l'égard d'une production cinématographique portant visa acquise en 1987 sera exclue des dépenses de placements.

Le revenu de placements comprend les postes suivants, qui sont inclus dans le revenu :

- a) les intérêts, les dividendes imposables et les autres revenus tirés de biens;
- b) la part revenant au contribuable du revenu d'une société en commandite, de toute autre société de personnes ou d'un arrangement de copropriété dans lequel le contribuable ne joue pas un rôle actif;
- c) le revenu tiré pour l'année de la location ou de la location à bail d'immeubles appartenant au contribuable ou à une société de personnes, non inclus par ailleurs.

Résumé des témoignages et des mémoires

Les biens agricoles admissibles

Divers groupes agricoles se sont prononcés sur les restrictions imposées relativement à la définition d'un «bien agricole admissible». Par exemple, la *Saskatchewan Wheat Pool* et la Fédération canadienne de l'agriculture s'inquiètent du fait que le bien doive appartenir au contribuable pendant au moins deux ans avant sa disposition par le contribuable, son conjoint ou l'un de ses enfants et du fait que pendant cette période, le propriétaire doive être véritablement un agriculteur. Par conséquent, ces groupes ont recommandé que l'exemption pour biens agricoles soit accordée à un exploitant agricole véritable ou à un agriculteur qui aurait exploité l'entreprise agricole pendant cinq années avant sa disposition, que l'entreprise ait ou non été louée à des personnes autres que des membres de la famille ou exploitée par ces personnes.

L'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise

Certains groupes, tels que la *Canadian Organization of Small Business*, ont critiqué la portée de l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise et le manque de neutralité consécutif qui existe entre les petites entreprises constituées en sociétés et celles qui ne le sont pas. Bien que la plupart des ventes des petites entreprises représentent la disposition d'éléments d'actif plutôt que d'actions, un vendeur sera autorisé à vendre des actions plutôt qu'un actif utilisé dans une entreprise non constituée en société pour tirer parti de l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise ou de l'exemption à vie de 100 000 \$ pour gains en capital. La constitution d'une entreprise en société serait requise avant qu'un particulier soit autorisé à vendre l'actif d'une entreprise à propriétaire unique ou d'une société de personnes.

Pertes cumulatives nettes sur placements

Parmi les changements quantitatifs et qualitatifs qui influent sur le calcul de l'exemption à vie pour gains en capital, les règles relatives aux pertes cumulatives nettes sur placements ont été les plus critiquées. Ces commentaires négatifs émanaient principalement de groupes d'intérêt dans certains secteurs de l'économie (par ex., l'industrie des ressources et l'industrie cinématographique) qui ont conclu que le rendement après impôt d'un investissement dans des actions accréditives ou des productions cinématographiques, par exemple, qui jouissent de privilèges fiscaux, chuterait sensiblement à cause de l'incapacité des investisseurs de recourir à l'exemption à vie pour gains en capital.

La limite de l'exemption à vie pour gains en capital

Un certain nombre de groupes sociaux comme l'Organisation nationale anti-pauvreté et le Conseil national du bien-être ont préconisé l'élimination de l'exemption à vie pour gains en capital en raison de l'avantage qu'elle semble donner aux Canadiens riches. Des groupes émanant de professions libérales étaient du même avis. Par exemple, l'*Institute of Chartered Accountants of British Columbia* a déclaré que l'exemption à vie pour gains en capital est une «piètra politique fiscale» parce que «la déduction potentielle n'a pas de répercussions tangibles sur les investisseurs qui réalisent de nouveaux investissements (à l'exception des actions accréditives)» et qu'elle «a abouti à un régime fiscal nettement plus complexe avec l'addition des mesures anti-évitement requises pour stopper l'utilisation abusive des déductions». En revanche, le *Joint Securities Industry Committee on Tax Reform* a recommandé que le plafond de 500 000 \$ soit aussi conservé pour les actions de sociétés canadiennes inscrites en bourse parce que l'exemption à vie pour gains en capital «a été un important facteur d'encouragement des Canadiens à acheter en quantité record du capital-actions d'entreprises canadiennes» qui a «contribué dans une grande mesure à la croissance et à la création d'emplois au Canada».

La valeur des propositions du Livre blanc

Le Comité reconnaît que l'exemption à vie pour gains en capital a singulièrement compliqué le régime fiscal et a nécessité l'introduction de nombreuses dispositions anti-évitement. Néanmoins, en fin de compte, le Comité estime que l'exemption à vie pour gains en capital incite les Canadiens à faire preuve d'esprit d'entreprise et à investir leur capital dans des entreprises nouvelles et risquées et que cette exemption doit être maintenue. Cependant, pour empêcher l'utilisation abusive de cette exemption, le Comité appuie la proposition du Livre blanc de fixer le plafond de l'exemption à vie à 100 000 \$ de gains cumulatifs nets en capital découlant de la disposition de la plupart des formes de biens en immobilisation. Le Comité est aussi d'accord avec M. Allan Short, directeur adjoint de la Législation au ministère des Finances, qui a dit que le plafond de 500 000 \$ applicable à l'exemption à vie pour gains en capital constituait «une assez bonne reconnaissance de l'importance que le gouvernement attache aux secteurs des petites entreprises et de l'agriculture». Sous réserve de la présentation d'autres commentaires sur la pertinence des règles proposées relativement aux biens agricoles admissibles et aux corporations exploitant une petite entreprise, le Comité recommande que l'exemption pour biens agricoles et que le plafond de 500 000 \$ applicable à l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise soient

appliqués pour le moment aux gains cumulatifs nets en capital découlant de la disposition de ces types de biens en immobilisation.

Considérant que l'objet de l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise est de soulager les corporations exploitant une petite entreprise, le Comité rejette la suggestion que le plafond de 500 000 \$ de l'exemption à vie pour gains en capital s'applique aux actions de toutes les corporations en raison des pertes de recettes que subirait vraisemblablement le gouvernement.

L'exemption pour biens agricoles et les règles applicables aux biens agricoles admissibles

Le Comité est d'avis que les changements proposés ne sont pas assez radicaux pour empêcher le recours abusif à l'exemption pour biens agricoles. Si les règles proposées étaient mises en vigueur, les particuliers pourraient exploiter une entreprise agricole pendant une période limitée de deux ans avant de vendre leurs biens immeubles. Pour restreindre l'exemption pour biens agricoles aux gains véritables à l'égard des biens immeubles agricoles et pour empêcher des spéculateurs d'exploiter une entreprise agricole pendant une année et de profiter de l'exemption, le Comité propose des changements qui obligeront un particulier ou un membre immédiat de sa famille à participer activement à l'agriculture au Canada. Ces changements devraient assurer qu'il n'est pas pertinent de se demander si l'entreprise agricole est détenue directement ou indirectement, à condition que la participation soit détenue pendant une période de cinq années immédiatement avant l'année de la disposition de cette participation et avant que l'entreprise soit exploitée activement à un moment donné avant la disposition pendant un total de cinq années qui ne doivent pas nécessairement être consécutives. En conséquence, le Comité préconise aussi des changements aux règles existantes portant sur la caractérisation des actions des corporations agricoles familiales ou des sociétés agricoles familiales pour s'assurer que les gains résultant de la détention d'une participation directe ou indirecte dans une entreprise agricole bénéficient du même régime.

Le Comité reconnaît aussi qu'un contribuable peut être en mesure de recourir fréquemment à l'exemption pour biens agricoles dans une entreprise familiale s'il transfère tout d'abord une participation directe ou indirecte dans le bien ou dans l'entreprise agricole à ses enfants selon la méthode du report d'impôt ou du transfert libre d'impôt en prévision d'une vente de tout le bien ou de toute l'entreprise à un tiers. Le Comité pense que le gouvernement aurait peut-être intérêt à examiner si les transferts libres d'impôt qui permettent le transfert entre vifs de participation directe ou indirecte dans le bien ou dans l'entreprise agricole devraient être autorisés si l'objet principal du transfert consiste à permettre à la famille du cédant de bénéficier de l'exemption pour biens agricoles lorsque celui-ci n'aura pu en profiter.

L'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise et les corporations exploitant une petite entreprise

Le Comité estime que les règles proposées ont une portée trop vaste parce qu'elles récompensent le propriétaire passif d'une entreprise et étendent aussi l'exemption aux actionnaires de grandes corporations privées dont le contrôle est canadien qui n'ont pas besoin du plafond de 500 000 \$ de l'exemption à vie pour gains en capital pour risquer

leur capital. Par conséquent, le Comité pense que le plafond de l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise ne devrait être accordé qu'au propriétaire/gérant qui est «activement engagé ou employé» dans une entreprise exploitée par une corporation qui répond à un critère de taille particulier. Le Comité admet que de nombreux critères ou plafonds différents en matière de taille peuvent être appropriés. Le «critère de taille» de 35 millions de dollars d'actifs proposé par le Comité figure dans les Règlements de l'impôt sur le revenu et est actuellement utilisé comme repère relativement aux placements dans de petites entreprises par les régimes réglementaires de revenu différé comme moyen d'augmenter également leurs portefeuilles de biens étrangers. Il existe également d'autres normes en matière de taille dans les lois provinciales sur l'épargne-actions et sur le capital de risque. Bien que les fonctionnaires du ministère des Finances aient critiqué dans leurs témoignages les «plafonds en matière de taille» parce qu'ils encouragent les corporations à cesser de croître, le Comité conclut que l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise vise à inciter des personnes à investir dans des entreprises risquées et qu'un stimulant aussi généreux que celui de 500 000 \$ ne devrait pas être accordé une fois qu'une corporation a atteint une certaine taille. Le Comité recommande par conséquent l'adoption de règles qui accentuent la participation active du propriétaire/gérant dans une entreprise active pendant un minimum de cinq ans avant la vente d'actions de la corporation qui exploite cette entreprise. Le Comité reconnaît que certaines entreprises peuvent être exploitées sans être constituées en sociétés soit à titre d'entreprises à propriétaire unique, soit à titre de sociétés de personnes avant d'être constituées en sociétés et il croit que la forme d'exploitation d'une entreprise ne devrait pas empêcher le propriétaire/gérant de demander l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise. Par conséquent, le Comité croit que la période pendant laquelle le propriétaire/gérant participe activement à l'exploitation de l'entreprise sans qu'elle soit constituée en société devrait intervenir dans le calcul de la période de cinq ans. Le Comité se préoccupe aussi de la nécessité de règles qui empêcheraient une corporation d'être admissible en tant que «corporation exploitant une petite entreprise» si elle ne pouvait pas être aussi qualifiée de «corporation agricole familiale». Le Comité préconise donc l'exclusion spécifique d'une corporation exploitant une entreprise agricole au Canada de la définition de «corporation exploitant une petite entreprise» aux fins de déterminer si un particulier a droit à l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise.

Le Comité reconnaît aussi que l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise incitera à vendre des actions plutôt que l'actif même si l'acheteur, dans de nombreux cas, préfère acquérir l'actif pour des raisons fiscales et commerciales. Néanmoins, le Comité reconnaît que l'exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise permettra aux propriétaires ou aux associés d'entreprises non constituées en sociétés de bénéficier de la limite d'exemption de 500 000 \$ plutôt que de celle de 100 000 \$ ou peut-être d'aucune exemption, dans certains cas, s'ils recourent tout d'abord à la méthode du transfert de l'actif avec report d'impôt en faveur de la corporation, avant de vendre les actions. Le Comité croit que les coûts associés à la constitution en société de l'entreprise ne dissuaderont pas le vendeur de demander la constitution en société. Néanmoins, le Comité partage les préoccupations de témoins tels que la *Canadian Organization of Small Business Inc.* selon lesquelles certaines ventes d'actifs devraient aussi être assujetties à l'exemption à vie pour gains en capital. Il exhorte aussi les fonctionnaires du ministère des Finances à essayer d'élaborer des solutions dans ce domaine et suggère que, pour commencer, les biens en immobilisation

admissibles devraient bénéficier du régime des biens amortissables pour qu'au moins les particuliers qui résident au Canada puissent se prévaloir de l'exemption de 100 000 \$ à vie pour gains en capital à l'égard d'éléments d'actif qui augmentent vraisemblablement de valeur, tels que l'achalandage. Ce sujet est étudié plus en détail dans le présent rapport au chapitre «Biens en immobilisation admissibles».

Les pertes cumulatives nettes sur placements

L'exemption à vie pour gains en capital est déductible du revenu imposable. Cette déduction permet à un contribuable de réduire ses gains imposables cumulatifs nets une fois qu'il a aussi déduit tout report de pertes en capital admissibles et toute perte cumulative demandée au cours de l'année d'imposition au titre de placements dans une entreprise. Le Livre blanc propose de réduire davantage l'exemption à vie pour gains en capital demandée par un contribuable du montant des pertes cumulatives nettes sur placements demandé pour 1987 aux fins de l'impôt. L'objectif avoué est de «réduire les possibilités d'abri fiscal et d'assurer une meilleure concordance entre les déductions et les revenus exonérés d'impôt». Par conséquent, une personne qui n'a aucun revenu de placements mais qui déduit des intérêts sur l'argent emprunté pour acheter des actions sera tenue de différer sa demande d'exemption à vie pour gains en capital lors de la vente des actions ou d'autres biens en immobilisation jusqu'à ce qu'elle ait gagné de tous ses autres investissements un montant égal à son revenu imposable. Le calcul des pertes cumulatives nettes sur placements se fait en deux étapes. La première nécessite le calcul des divers éléments contenus dans les définitions de revenu de placements et de dépenses pour placements. La seconde implique que l'on détermine au 31 décembre si les dépenses pour placements dépassent le revenu de placements.

Le Comité appuie le concept des pertes cumulatives nettes sur placements parce qu'il empêche un particulier de tirer un avantage économique net du régime fiscal. Cela pourrait se produire parce que les frais d'intérêt sont déductibles en totalité même si les gains en capital découlant de l'utilisation de ces fonds empruntés peuvent être exempts d'impôt grâce au recours à l'exemption à vie pour gains en capital. Le Comité se rend compte du rôle que devraient jouer les pertes cumulatives nettes sur placements dans la restriction de la prolifération des abris fiscaux. Le Comité est aussi sensible aux remarques faites sur l'effet néfaste de ces pertes sur le rendement après impôt de certains placements. Néanmoins, il considère que la possibilité qu'ont les investisseurs de recourir à d'autres stimulants fiscaux, comme la DPA sans restriction (pour les IRLM), ou à des déductions (comme celles à l'exploration), accroît suffisamment l'attrait d'un placement sans perturber indûment la rentabilité de l'investissement. Dans la mesure où le Comité recommande l'élimination de certains stimulants fiscaux de la règle des pertes cumulatives nettes sur placements, il ne le fait que pour accorder un soulagement provisoire à certains contribuables ou pour corriger des lacunes structurelles dans la formule des pertes cumulatives nettes sur placements résultant de l'adoption du «concept de mise en commun de fonds». Toutefois, le Comité croit que certains éléments de la formule des pertes cumulatives nettes sur placements peuvent aboutir au refus avec effet rétroactif de l'exemption à vie pour gains en capital. Les actifs acquis en 1987 avant la proposition de la formule des pertes cumulatives nettes sur placements ne devaient pas influencer sur l'exemption à vie pour gains en capital accordée lors de la vente d'une autre immobilisation.

Le Comité est d'avis que la déduction de certains coûts en 1988 et dans les années ultérieures qui sont liés aux dépenses engagées pour l'acquisition de biens en 1987 et les années précédentes devrait être exclue du calcul des pertes cumulatives nettes sur placements. Dans la mesure où l'exclusion de ces montants s'avérerait trop difficile et compliquerait indûment la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ces montants pourraient alors demeurer dans le calcul. En principe, toute déduction pour amortissement relative aux immobilisations acquises avant le 18 juin 1987 devrait être exclue du calcul des pertes cumulatives nettes sur placements. Cependant, par souci de simplicité, le Comité restreint ses remarques sur l'exclusion des pertes cumulatives nettes sur placements exclusivement à certaines dépenses relatives à des ressources telles que les frais d'aménagement au Canada et à la déduction pour amortissement relative aux IRLM et à des productions cinématographiques canadiennes portant visa qui peuvent contribuer aux dépenses pour placements. Le revenu de ces placements pourrait alors aussi être exclu du revenu de placements.

Le Comité exhorte aussi le ministère des Finances à envisager d'autres questions techniques, telles que le besoin d'inclure dans les pertes cumulatives nettes sur placements la récupération de la déduction pour amortissement et les pertes finales ainsi que la capacité des contribuables de corriger le solde de leurs pertes cumulatives nettes sur placements pendant les années d'imposition frappées de prescription. Cette dernière correction serait requise au cas où Revenu Canada déciderait ultérieurement qu'un placement aurait dû être classé dans l'actif d'une entreprise.

Le Comité reconnaît que les pertes cumulatives nettes sur placements devraient normalement être calculées en fonction uniquement de l'actif auquel elles sont associées. Par conséquent, la déduction d'une exemption à vie pour gains en capital à l'égard d'un actif ne serait reportée que jusqu'à ce que soient épuisées les pertes cumulatives nettes sur placements résultant de l'acquisition, de la propriété, de l'utilisation et de la vente de cet actif. Toutefois, le Comité se rend compte qu'isoler un placement ne ferait qu'accroître la complexité du régime fiscal et que Revenu Canada pourrait bien avoir du mal à administrer ce système. Par conséquent, en élargissant le calcul des pertes cumulatives nettes sur placements pour inclure les flux découlant de la détention directe et indirecte de tous les placements, le ministère des Finances sacrifie l'équité à la simplicité.

Le Comité se rend toutefois compte de certains des problèmes inhérents au calcul par «mise en commun» de revenus et de dépenses pour placements et que la formule des pertes cumulatives nettes sur placements, telle qu'elle est actuellement conçue, mène à certains résultats arbitraires et à certaines iniquités. Comme l'exemple suivant le montre, la règle des pertes cumulatives nettes sur placements peut obliger les contribuables à organiser leurs placements en fonction de la fiscalité, contrairement à l'un des principes du Livre blanc qui vise à empêcher toute distorsion au niveau des décisions économiques. Par exemple, un contribuable peut avoir acquis en 1988 des biens immobiliers qui auront acquis une plus-value importante d'ici 1990. En 1989, le contribuable peut avoir emprunté des fonds pour acquérir des actions qui reflètent une perte accumulée en 1990. La vente du bien immobilier peut ne pas donner au contribuable le droit de se prévaloir de l'exemption à vie pour gains en capital en 1990 parce que les coûts du service de la dette associés à un autre actif (les actions) auront occasionné des pertes cumulatives nettes sur placements à la fin de 1989. Si le contribuable avait vendu le bien immobilier avant d'acquérir les actions, il aurait été en mesure de se prévaloir de l'exemption en ce qui concerne les gains réalisés sur la vente.

Bien que cet exemple démontre que les pertes cumulatives nettes sur placements devraient être calculées en isolant les placements, le Comité est d'accord avec l'adoption par le ministère des Finances de l'approche plus simple relative au calcul des pertes cumulatives nettes sur placements au détriment de l'équité et de la «justice sommaire».

Recommandations

Exemption pour gains en capital - Biens agricoles admissibles - Exemption pour biens agricoles

13. Que la définition de «bien agricole admissible» soit modifiée de façon à ne viser que les biens immobiliers a) appartenant au particulier; b) utilisés pendant au moins cinq années qui ne doivent pas nécessairement être consécutives avant l'année de la disposition; et c) utilisé par le particulier, son conjoint ou l'un de ses enfants qui participe activement à l'exploitation de l'entreprise agricole au Canada ou par une «corporation agricole familiale» ou une «société agricole familiale».

14. Que la définition de «bien agricole admissible» soit modifiée de façon à viser une action du capital-actions d'une «corporation agricole familiale» ou une participation dans une «société agricole familiale» a) détenue par le particulier, et b) dans laquelle le particulier, son conjoint ou l'un de ses enfants a participé activement pendant au moins cinq années qui ne doivent pas nécessairement être consécutives avant l'année de la disposition.

Corporation exploitant une petite entreprise - Exemption pour détention d'actions d'une petite entreprise

15. Qu'un gain réalisé à la disposition d'actions d'une corporation exploitant une petite entreprise donne droit à l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital seulement si a) le particulier, qui vend les actions, ou le conjoint décédé participait activement à l'entreprise (que ce soit avant la constitution en société en tant que propriétaire, associé ou employé, ou après cette constitution) pendant au moins cinq années (consécutives ou non) avant l'année de la disposition; b) la corporation exploitant une petite entreprise ne participait pas à l'entreprise agricole et c) l'actif total de la corporation exploitant une petite entreprise et toutes les corporations qui lui sont associées (déterminé conformément à des principes comptables généralement acceptés sur une base consolidée ou combinée, selon le cas) ne dépasse pas 35 millions de dollars, limite à laquelle les régimes réglementaires de revenu différé sont assujettis lorsqu'ils cherchent à augmenter leurs portefeuilles de biens étrangers en investissant dans des titres de petites entreprises.

Pertes cumulatives nettes sur placements

16. Que, comme le propose le Livre blanc, les gains en capital nets imposables donnant droit à l'exemption à vie pour gains en capital soient, après 1987, diminués des autres pertes sur placements calculées

au moyen d'une formule de pertes cumulatives nettes sur placements et déduites par le contribuable lorsqu'il calcule son revenu aux fins de l'impôt.

17. Que la définition des dépenses pour placements comprise dans la formule des pertes cumulatives nettes sur placements a) exclue toute dépense engagée avant 1988 et amortie après 1987 par suite d'acquisitions de biens réalisées avant 1988, comme les frais d'aménagement au Canada, les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz et la déduction pour amortissement demandée à l'égard d'un immeuble résidentiel à logements multiples; b) inclue les pertes finales subies lors de la disposition de biens amortissables acquis après 1987.
18. Que la définition de revenu de placements comprise dans la formule des pertes cumulatives nettes sur placements inclue la déduction pour amortissement récupérée dans le revenu à l'égard de biens amortissables acquis après 1987.

La déduction pour revenu de placements et les personnes âgées

Le Comité a recueilli les témoignages de nombreux représentants des personnes âgées qui s'inquiètent surtout de la suppression de la déduction de 1 000 \$ au titre des revenus de placements, de l'imposition des gains en capital et de l'indexation. Bon nombre craignent que la réforme fiscale n'aggrave la situation des personnes âgées.

Le Comité a étudié les questions précises qui ont été soulevées à propos de l'incidence de l'ensemble des propositions de réforme fiscale sur le revenu des particuliers. La suppression de la déduction au titre du revenu de placements n'est pas un fait isolé. Quand on tient compte des autres propositions, on constate bien qu'elles n'entraînent pas une grave perte pour les personnes âgées.

Comme plus de 70 % des déclarants âgés de 65 ans et plus toucheront en 1988 un revenu se situant dans les tranches inférieures, le niveau des nouveaux crédits d'impôt et le remplacement de plusieurs taux par un taux uniforme de 17 % sont naturellement un sujet de préoccupation. On a fixé à 1 020 \$ le niveau du crédit d'impôt personnel de base qu'on propose d'accorder afin de compenser la disparition des deux taux d'imposition fédéraux les moins élevés (ceux de 6 et de 16 %) et d'atténuer l'effet de la perte de la déduction pour emploi et de la déduction pour revenu de placements. Ainsi donc, la grande majorité des contribuables dont le revenu se situe dans cette tranche paieront moins d'impôt lors de l'entrée en vigueur des propositions contenues dans le Livre blanc.

Quant à la déduction des frais relatifs à un emploi, sa disparition n'affectera que bien peu de personnes âgées. Celles dont le revenu se situe dans les tranches inférieures auront aussi droit à un nouveau crédit pour personne âgée d'une valeur de 550 \$, qui est supérieur à l'exemption actuelle. Celle-ci, calculée à un taux de 17 %, ne serait plus que de 455 \$. La déduction pour revenu de pensions subsiste aussi, sous forme d'un crédit de 17 % pour la tranche de revenu ne dépassant pas 1 000 \$, ce qui équivaut à la déduction actuelle. Les effets conjugués de ces mesures feront que les personnes âgées à faible revenu paieront moins d'impôt après la réforme.

Par ailleurs, de nombreuses personnes âgées ayant un faible revenu n'en paieront plus du tout. Avec la majoration des crédits d'impôt personnel, le seuil du revenu imposable s'élèvera, surtout dans le cas des personnes âgées. Avant la réforme fiscale, une personne âgée vivant seule et qui touchait des prestations d'un régime public de pensions ainsi que des intérêts sur un compte bancaire pouvait toucher 7 900 \$ de revenu (sans tenir compte du supplément de revenu garanti) avant d'avoir à verser le moindre impôt fédéral. Après la réforme, elle pourra toucher 9 300 \$ de revenu sans avoir à payer d'impôt. Actuellement, un couple de personnes âgées mariées peut toucher 14 200 \$ non imposables; après la réforme ce revenu non imposable sera de 17 500 \$. Pour les contribuables âgés ayant un revenu de pensions admissible, les seuils seront plus élevés avant et après la réforme.

Les représentants de personnes âgées ont réclamé une indexation complète du régime fiscal. Il pourrait, en effet, être souhaitable d'indexer complètement le régime fiscal et les prestations des programmes d'aide sociale; cependant, les personnes âgées sont moins touchées que d'autres contribuables. Il en est ainsi parce que, dans la très grande majorité des cas, les prestations non imposables (SV et RPC) que touchent les personnes âgées sont entièrement indexées. Ailleurs, dans le présent rapport, il est question plus en détail de la pleine indexation. On aborde aussi plus loin la question de l'imposition des gains en capital.

En somme, le Comité estime que la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers n'augmentera pas le fardeau fiscal des personnes âgées à faible revenu. Le Comité conclut comme les auteurs du Livre blanc que près de neuf Canadiens sur dix âgés de plus de 65 ans bénéficieront d'une diminution d'impôt.

Les frais d'automobile

Revenu Canada et le ministère des Finances s'inquiètent depuis longtemps du fait que certaines dépenses réclamées à des fins d'entreprise visent en réalité une utilisation personnelle. Les frais d'automobile en sont un exemple typique, car le professionnel ou le vendeur qui se sert de son automobile à des fins d'entreprise peut également s'en servir pour emmener sa famille en vacances. Et tout en allant visiter un client ou vendre un terrain ou un contrat d'assurance, il peut en profiter pour faire une commission personnelle, de sorte qu'il est difficile de faire le partage entre l'utilisation à des fins d'entreprise et l'utilisation personnelle. Il existe actuellement certaines règles visant à exclure les dépenses pour utilisation personnelle des frais d'automobile donnant droit à une déduction, mais elles ne règlent pas complètement le problème.

Par conséquent, le Livre blanc propose de resserrer les règles à cet égard :

Les déductions au titre de l'amortissement et des coûts de crédit-bail des automobiles seront limitées à la partie du coût de l'automobile qui ne dépasse pas 20 000 \$ et les frais de financement déductibles seront limités. Les déductions admissibles des employés ou des travailleurs indépendants subiront d'autres réductions si l'automobile n'est pas utilisée en totalité ou en quasi-totalité (c'est-à-dire pour au moins 90 pour cent) à des fins d'entreprise.

Les fonctionnaires du ministère des Finances qui ont comparu devant le Comité des finances ont laissé entendre que les nouvelles règles relatives aux frais d'automobile ajouteraient environ 150 millions de dollars aux recettes fédérales pour 1988. (Le Livre

blanc évalué à 230 millions de dollars les recettes supplémentaires qui reviendront au Trésor fédéral en 1988 par suite de la réduction des dépenses déductibles au titre d'une automobile, d'un bureau à domicile, de repas d'affaires ou d'activités de représentation.)

Ce sont les modifications proposées aux frais d'automobile qui, plus que tout autre aspect de la réforme fiscale, ont été dénoncées dans les mémoires qu'a reçus le Comité. En effet, plus de 90 mémoires traitaient de cette question. Les deux grands sujets de préoccupation étaient la façon de définir l'utilisation «en quasi-totalité à des fins d'entreprise» et la limite de 20 000 \$ relative aux déductions pour amortissement et pour frais de location à bail.

Les plus touchés par ces modifications seront les particuliers qui utilisent leur automobile pour plus de 20 % et pour moins de 90 % à des fins d'entreprise. Dans leur cas, les déductions pour amortissement et pour frais de location et d'intérêt ne pourront dépasser un cinquième du montant admissible. De plus, ils ne pourront pas déduire les frais habituels d'immatriculation, d'assurance et de stationnement (au lieu habituel d'affaires). Ils pourront toutefois déduire les autres dépenses de fonctionnement (carburant, entretien et réparation) au prorata de l'utilisation à des fins d'entreprise.

En comparaison, ceux qui utilisent leur automobile pour au moins 90 % à des fins d'entreprise auront droit au montant maximal admissible à la déduction pour amortissement ou à la déduction pour frais de location et d'intérêt et ils pourront aussi déduire dans une proportion égale les frais d'assurance, d'immatriculation et de stationnement et toutes leurs autres dépenses de fonctionnement au prorata de l'utilisation à des fins d'entreprise. Ceux qui utilisent leur automobile pour moins de 20 % à des fins d'entreprise auront également droit aux déductions maximales pour amortissement ou pour frais de location et d'intérêt, calculées en fonction de cette utilisation, et ils pourront déduire dans une proportion égale leurs autres dépenses de fonctionnement, mais pas leurs frais d'assurance, d'immatriculation ou de stationnement.

Le Comité considère, lui aussi, que les frais d'utilisation d'une automobile à des fins personnelles ne devraient pas être inclus dans les déductions à des fins d'entreprise. Cependant, la règle de l'utilisation à 90 % et certaines autres limites aux déductions pour frais d'automobile semblent tomber dans l'excès contraire et empêcher les contribuables de déduire des dépenses d'entreprises légitimes. À cet égard, l'Association canadienne de l'immobilier a présenté l'argument fondamental suivant :

L'automobile est une nécessité pour l'agent immobilier. Le coût en capital et les frais de location, de même que les frais de financement et d'assurance constituent des dépenses tout aussi légitimes que celles engagées par l'employeur qui loue des espaces à bureaux.

Le Comité propose donc que, dans tous les cas, les déductions admissibles pour frais d'automobile soient calculées au prorata de l'utilisation à des fins d'entreprise. Il considère cependant qu'il serait plus simple et plus juste de tenir compte de la part d'utilisation personnelle comprise dans les frais d'automobile en soustrayant un montant fixe des déductions calculées. Il propose un montant de 500 \$ pour l'année.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 19. Que la règle des 20 à 90 % proposée ne soit pas adoptée et qu'au lieu, le contribuable puisse réclamer à titre de déduction la proportion des frais déductibles que représente l'utilisation à des fins d'entreprise, moins 500 \$. Les frais déductibles comprennent d'une part la déduction pour amortissement et les intérêts sur les fonds empruntés pour acheter le véhicule, ou les frais de location, jusqu'à concurrence des maximums proposés dans le Livre blanc, et d'autre part, le coût réel de l'assurance, de l'immatriculation, du stationnement et tous les autres frais de fonctionnement.**

L'autre modification relative aux frais d'automobile qui a été fortement critiquée est celle qui fixe à 20 000 \$ la valeur maximale du coût en capital donnant droit à une déduction pour amortissement ou pour frais de location. Plusieurs personnes ont soutenu que cette limite était arbitraire et insuffisante, et elles ont proposé de la faire passer à 30 000 \$ ou à 35 000 \$. Le Comité a examiné les arguments présentés à cet égard, mais il les a trouvés peu convaincants. Il estime que la limite de 20 000 \$ empêcherait que le contribuable moyen n'ait à payer la note pour l'utilisation d'une automobile de luxe à des fins d'entreprise.

La *Canadian Automobile Leasing Association* (CALA) a présenté des données estimatives sur le coût actuel des automobiles pouvant être utilisées à des fins d'entreprise. Selon ces estimations, le coût de remplacement du parc automobile d'une entreprise serait en moyenne de 19 657 \$ pour les voitures 1988 de taille moyenne, dotées d'un équipement approprié. La liste des voitures données en exemple comprenait la *Chrysler New Yorker*, la *Ford Taurus GL*, la *Pontiac 6000* et la fourgonnette *Ford Aerostar*; par équipement approprié, on entendait notamment un système de climatisation, une radio AM-FM, un régulateur automatique de vitesse, quatre portières et un moteur six cylindres. L'enquête effectuée par la CALA montrait que le coût des voitures achetées par les entreprises se situait aux alentours de la limite de 20 000 \$. Bien sûr, le particulier qui achète une voiture paie généralement un prix supérieur à celui exigé de l'entreprise qui en achète plusieurs. Ainsi, d'après l'enquête de la CALA, le prix moyen des voitures achetées par des particuliers était de 21 157 \$, lequel prix comprenait les frais de transport et d'examen de la voiture avant livraison, la marge commerciale du concessionnaire, la taxe de vente et les frais d'immatriculation.

Plusieurs mémoires ont souligné le fait que le coût des automobiles variait selon les régions, et la Fédération canadienne des concessionnaires de l'automobile a soutenu pour sa part que la limite de 20 000 \$ équivalait en réalité à une limite d'environ 18 000 \$ quand on tenait compte des frais de transport et de préparation de l'automobile ainsi que de la taxe de vente provinciale. Le Comité ne considère pas les frais de transport comme un problème étant donné la politique d'égalisation de ces frais adoptée par la plupart des constructeurs au Canada. Beaucoup de mémoires ont aussi déploré que la limite ne soit pas indexée. En conclusion, le Comité a reconnu que la variation du prix des voitures en raison des différences entre la taxe de vente des provinces était un argument valable.

Compte tenu de tous ces facteurs, le Comité recommande :

- 20. Que la limite de 20 000 \$ applicable au coût d'une voiture de tourisme et donnant droit à une déduction pour amortissement ou pour frais de**

location soit relevée de manière à tenir compte de la taxe provinciale de vente au détail sur une voiture de 20 000 \$, et que cette limite soit rajustée périodiquement.

Les entreprises et les employés qui ont droit à une automobile fournie par leur employeur sont également touchés par les modifications proposées. Ainsi, les entreprises sont soumises à la limite de 20 000 \$ de même qu'à la limite connexe de 250 \$ par mois applicable aux frais de financement. De plus, la valeur de la déduction pour amortissement de chaque voiture doit être calculée séparément, et non pas sur une base commune, comme cela se fait généralement aux fins de l'impôt. Comme nous le faisons remarquer au chapitre XI de notre rapport, les entreprises vont trouver le régime fiscal de plus en plus complexe par suite de la réforme proposée des règles applicables aux frais d'automobile.

Les employés qui ont droit à une automobile fournie par leur employeur pourraient voir augmenter la valeur de leurs avantages imposables par suite de l'élimination de la règle leur permettant de réduire les frais pour droit d'usage de l'automobile en fonction de l'utilisation qu'ils en font à des fins personnelles. Ces frais correspondent généralement à 2 % par mois du coût initial de l'automobile ou aux deux tiers des frais de location. Le régime actuel prévoit la possibilité de réduire ces frais si l'utilisation personnelle équivaut à moins de 1 000 kilomètres par mois, le montant de la réduction étant calculé au prorata de l'utilisation effective à des fins personnelles.

Le Livre blanc propose de supprimer carrément la possibilité de réduire les frais pour droit d'usage même lorsque l'utilisation à des fins personnelles de l'automobile fournie par l'employeur est seulement accessoire. Étant donné que les frais annuels pour droit d'usage sont calculés à raison de 24 % du coût initial de l'automobile, sans aucun rajustement pour amortissement, le Comité a conclu que la modification proposée est excessive et a pour effet de considérer une part de l'utilisation à des fins d'entreprise comme une utilisation à des fins personnelles. Par conséquent, il recommande :

21. Que soit maintenue la règle actuelle permettant de réduire les frais pour droit d'usage lorsque l'utilisation à des fins personnelles de l'automobile fournie par l'employeur équivaut à moins de 1 000 kilomètres par mois.

Les frais de repas d'affaires et de représentation

Actuellement, les dépenses de repas d'affaires et de représentation engagées dans le cadre des affaires sont entièrement déductibles à condition que la somme réclamée soit raisonnable. En théorie, sinon en pratique, les repas d'affaires ou frais de représentation comportent cependant un élément de consommation personnelle qui ne devrait pas être déductible.

Le Livre blanc propose de tenir compte du fait que la déduction des frais de repas d'affaires ou de représentation procure un avantage personnel et, par conséquent, de limiter la déduction à 80 % de leurs coûts. Le plafond s'appliquera également aux pourboires, aux droits d'entrée, à la location d'une chambre dans un hôtel ou dans un endroit de villégiature à des fins de représentation et au coût des loges dans des installations sportives. Il s'appliquera aussi au coût des repas pris pendant que l'on se

rend ou qu'on assiste à un congrès, à une conférence, à un colloque ou à une manifestation du même genre. Des restrictions semblables ont été imposées en Grande-Bretagne, en Australie et aux États-Unis.

Le Comité a entendu à ce sujet les représentants de nombreux groupes d'hommes d'affaires qui étaient d'avis que les dispositions actuelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pourraient très bien s'appliquer aux avantages personnels que tirent les gens d'affaires des frais de repas ou de représentation. Le Comité a également entendu les arguments de représentants de la *Canadian Food & Restaurant Association* qui ont proposé que les repas soient entièrement déductibles lorsque cette dépense est engagée à l'occasion d'un voyage à l'extérieur, d'un colloque ou d'un congrès, ou d'une réunion d'affaires où le contribuable est accompagné d'un client ou d'un collègue.

Le Comité convient que la déduction des frais de repas d'affaires et de représentation comporte un élément de consommation personnelle. En fait, le Comité est d'avis qu'une déduction de 80 % de certains frais de représentation, comme les loges à des événements sportifs ou la location de chambres à des endroits de villégiature, est généreuse.

Cependant, le Comité reconnaît que lorsqu'un contribuable engage des dépenses de repas à l'occasion d'une convention, d'une conférence ou d'un colloque, ou lorsqu'il passe au moins une nuit loin de chez lui, il ne retire aucun avantage personnel puisqu'il doit consommer un repas dans un restaurant. Par conséquent, le Comité recommande :

- 22. Que soit adoptée la limite proposée de 80 % relativement aux dépenses déductibles de repas et de représentation mais que soient entièrement déductibles les dépenses de repas engagées à l'occasion d'un congrès, d'une conférence ou d'un colloque, ou encore d'un voyage en dehors de la ville pour au moins une nuit.**

Les frais de bureau à domicile

Sous le régime fiscal actuel, les travailleurs indépendants peuvent déduire de leur revenu toutes les dépenses relatives à un bureau à domicile utilisé à des fins d'entreprise. Dans le cadre de l'élargissement de l'assiette fiscale, le Livre blanc prévoit des restrictions aux déductions qui peuvent être demandées à ce titre :

Un travailleur indépendant pourra demander la déduction d'une partie des dépenses, calculée au prorata (par exemple le loyer, la déduction pour amortissement et les frais hypothécaires ou dépenses de fonctionnement comme le chauffage, l'électricité ou l'assurance) relatives à son domicile uniquement si le local est utilisé exclusivement, de façon régulière et continue, pour gagner un revenu d'entreprise. Pour être admissible, le bureau à domicile doit également être soit le principal lieu d'affaires du contribuable, soit être utilisé de façon régulière pour rencontrer des clients ou des patients.

Le problème auquel les changements proposés visent à remédier est semblable à celui que pose le traitement des frais d'automobile. Les contribuables ne devraient pas être autorisés à déduire comme dépenses d'entreprise des dépenses à des fins d'utilisation personnelle. De façon générale, les groupes qui ont fait des observations sur les frais d'automobile ont aussi fait des observations semblables sur les frais de bureau à

domicile. Cependant, ils étaient principalement préoccupés par les modifications relatives aux frais d'automobile.

Les contribuables touchés par les restrictions relatives aux frais de bureau à domicile voudraient, bien sûr, que soient conservées les règles actuelles à cet égard. Deux objections ont été souvent formulées en ce qui concerne les modifications proposées. La première était qu'elles traiteront différemment deux contribuables qui auraient des emplois presque similaires et utiliseraient autant d'espace, par exemple deux agents d'assurance ou deux décorateurs, dont l'un serait au service d'un employeur et l'autre travaillerait à son compte. La seconde est que les règles proposées ne tiennent pas compte des distances énormes que doivent parcourir certains contribuables ayant un revenu d'entreprise. Témoinant devant le Comité, le président de l'Association canadienne de l'immobilier a expliqué cette seconde objection en ces termes :

Le Canada est si vaste qu'il n'est pas donné à tout le monde de vivre à une distance raisonnable de son lieu d'emploi principal. Parfois le bureau principal se trouve à 50 milles de distance.

S'il est un groupe qui est touché par les vastes distances qui caractérisent le Canada, c'est bien celui des agriculteurs, et le Comité s'est penché tout particulièrement sur leur cas. Les exploitations agricoles sont parfois de petites entreprises familiales situées dans des localités rurales; il se peut bien qu'il n'y ait pas de local utilisé exclusivement pour gagner un revenu d'entreprise dans la maison de l'agriculteur, mais sans cette maison, il n'y aurait pas d'exploitation agricole.

L'exemple des maisons de ferme montre bien la nécessité de clarifier les règles et les définitions qui sous-tendent les propositions de réforme. Le Livre blanc veut que les frais de bureau à domicile ne puissent être déduits que lorsqu'un tel bureau est nécessaire à la marche de l'entreprise. Les règles actuelles permettent de déduire comme dépenses d'entreprise certains frais qui sont plutôt accessoires à la conduite de l'entreprise.

Le problème du traitement apparemment inégal de contribuables qui exercent une activité presque identique demeure entier. Comme l'a souligné l'Association des assureurs-vie du Canada à l'une de nos audiences, il existe des différences importantes entre les employés et les travailleurs indépendants, même quand ils semblent exercer une activité identique. Le régime fiscal devrait tenir compte de ces différences.

Le Livre blanc donne des exemples de contribuables qui seront touchés par les nouvelles règles concernant les frais de bureau à domicile. Malheureusement, ces exemples ne s'appliquent pas à plusieurs cas soulevés dans les mémoires et les témoignages (par exemple celui des agriculteurs, des auteurs, des artistes et des décorateurs). Ce qui ressort cependant de ces exemples, c'est que les membres des milieux d'affaires et des professions libérales qui, pour plus de commodité utilisent un bureau à domicile, ne pourront pas inclure les frais engagés pour ce bureau dans leurs dépenses d'entreprise. Si toutefois c'est leur principal lieu d'affaires ou s'ils l'utilisent de façon régulière pour rencontrer des clients ou des patients, ils pourront déduire les frais engagés à ce titre.

Le Comité approuve de façon générale les modifications proposées aux déductions pour frais de bureau à domicile. Il estime cependant, pour les raisons exposées ci-dessus, que les règles et les définitions doivent être clarifiées.

Les productions cinématographiques canadiennes portant visa (films)

Le Livre blanc propose trois changements qui modifieront le traitement fiscal spécial applicable aux investissements dans des productions cinématographiques canadiennes portant visa. Premièrement, la déduction pour amortissement (DPA) accéléré serait ramenée de 100 à 30 % (de la valeur résiduelle, sous réserve de la règle de la demi-année). Toutefois, cette déduction pourrait toujours être imputée au revenu d'autres sources. Deuxièmement, une autre déduction pour amortissement sera instituée afin d'autoriser la pleine déduction de la fraction non amortie du coût en capital des productions cinématographiques canadiennes portant visa du revenu net tiré de ces productions après avoir demandé la DPA ordinaire. Cette DPA supplémentaire serait calculée sans tenir compte de la règle de la demi-année ni de la règle de mise en service qui est proposée. Troisièmement, les sommes réclamées au titre de la DPA pour investissement dans un film seraient incluses dans les pertes nettes cumulatives sur placements, ce qui retarderait pour le contribuable le recours à l'exemption à vie pour gains en capital.

La période de transition initialement prévue pour effectuer ces changements a été modifiée le 31 août 1987 dans un communiqué de presse du ministère des Finances (n° 87-128) qui faisait état d'inégalités dans la nature des films produits. Ainsi, les séries pourront continuer de jouir des dispositions actuelles régissant la DPA, sous certaines réserves, tout comme les autres productions portant visa acquises en 1987 si les principaux travaux de prise de vues sont terminés avant le 1^{er} juillet 1988. De plus, les sommes investies dans ces productions ne seront pas touchées en 1988 par les dispositions qu'on propose d'appliquer aux pertes nettes cumulatives sur placements.

Les audiences publiques tenues par le Comité ont servi de tribune aux représentants du secteur du cinéma et à ses travailleurs. Les craintes formulées avaient trait à la réduction du taux de la déduction pour amortissement (DPA). Le communiqué du 31 août 1987 répondait, semble-t-il, adéquatement aux préoccupations de ce secteur d'activité qui réclamait une période de transition plus longue. De plus, ces témoins ont jugé acceptable la proposition d'accroître les sommes réclamées au titre de la DPA qui peuvent être déduites des revenus cinématographiques.

Les représentants de l'industrie cinématographique étaient cependant mécontents de la réduction du taux de la DPA. Premièrement, ils ont dit que les investissements privés diminueraient, car à première vue, les productions cinématographiques paraîtraient moins attrayantes que d'autres investissements à risques. Ils ont ensuite souligné que le financement par le secteur privé Canadien était essentiel à la réalisation de productions canadiennes qui ne soient contrôlées ni par le gouvernement (au moyen de subventions) ni par les distributeurs américains (au moyen d'investissements). Troisièmement, le Comité a appris que le secteur en est encore à ses débuts et qu'il a besoin de l'aide du gouvernement. De plus, les allègements fiscaux accordés aux particuliers représentent, pour le gouvernement, un fardeau moins lourd que les subventions directes. Enfin, les représentants du secteur cinématographique ont déclaré que celui-ci contribuait de façon importante à la création d'emplois au Canada. En

résumé, ils ont demandé qu'on maintienne l'aide fiscale actuellement accordée aux productions cinématographiques.

En général, le Comité convient qu'il faut resserrer les règles qui s'appliquent aux investisseurs dans ce domaine. Toutefois, il est d'avis que plusieurs changements s'imposent pour éviter que les investissements cinématographiques ne connaissent une baisse. De plus, ces changements doivent être conformes à la politique gouvernementale, qui vise à encourager le cinéma canadien. Le Comité estime qu'un taux d'amortissement de 30 % de la valeur résiduelle est trop sévère et sans rapport avec la réalité du secteur cinématographique.

On pourrait, au risque de simplifier à l'excès, présenter le cycle de vie d'un film de la façon suivante : habituellement, les plus grosses dépenses sont engagées pendant la première année de production. Le montage et la sortie du film ont lieu la deuxième année. Enfin, la plupart des recettes tirées de la distribution du film dans les cinémas et sur bandes vidéo sont réalisées avant la fin de la troisième année. Normalement, les films génèrent très peu de revenus après la quatrième année. Un taux d'amortissement linéaire de 50 % assujéti à la règle de la demi-année, mais non à celle de la mise en service, correspondrait assez bien à l'amortissement du film et refléterait mieux la brièveté de vie de celui-ci. En adoptant un taux d'amortissement de 30 %, par contre, il faudra huit ans pour amortir 93 % du coût d'un film.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 23. Que le taux de la déduction pour amortissement pour les productions cinématographiques canadiennes portant visa soit fixé à un taux d'amortissement linéaire de 50 %, sous réserve de la règle de la demi-année. Le Comité recommande en outre que la règle de mise en service ne soit pas appliquée à ces productions.**

Le Livre blanc propose également qu'on n'impose aucune limite à la DPA applicable au revenu tiré des productions cinématographiques canadiennes portant visa. Le Comité estime que cette proposition stimulera le secteur du cinéma et qu'elle devrait être adoptée.

Le Comité éprouve des inquiétudes au sujet du régime fiscal accordé au revenu réalisé par des sociétés de personnes qui se départissent d'une participation dans un film. Au cours des témoignages, on a exposé au Comité des cas de contribuables qui, ayant investi dans un film par l'intermédiaire d'une société en commandite et ayant déduit le coût de leur investissement au moyen d'une perte de société qui leur avait été attribuée, avaient par la suite disposé de leur participation. Ces contribuables ont été réputés avoir réalisé un gain en capital. Le Comité estime que la personne qui investit dans un film a l'intention de l'exploiter à fond et que, par conséquent, le produit de la vente de l'intérêt qu'elle détient à titre d'investisseur doit être assimilé à un revenu imposable, qu'il s'agisse d'une vente directe ou de la vente de sa participation. Le Comité conclut qu'il ne convient pas de traiter un investissement dans le secteur cinématographique comme un gain en capital. Il ne faudrait donc pas inclure la DPA réclamée pour investissement dans un film, dans le calcul des pertes nettes cumulatives sur les placements.

Les immeubles résidentiels à logements multiples

Comme autre mesure d'élargissement de l'assiette fiscale, le Livre blanc propose d'éliminer les avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires d'un immeuble résidentiel à logements multiples (IRLM).

Le programme des immeubles résidentiels à logements multiples a été instauré en 1974 pour inciter directement les contribuables, par l'intermédiaire du régime de l'impôt sur le revenu, à investir dans un type particulier de logements résidentiels. Bien que les concessions fiscales pour les nouveaux immeubles résidentiels à logements multiples aient pris fin en 1981, les acheteurs de ce type de logements ont continué à bénéficier, après cette date, du statut fiscal et des avantages fiscaux relatifs à ces immeubles.

En vertu du régime fiscal actuel, le contribuable est autorisé à créer ou à accroître la perte locative sur un immeuble résidentiel à logements multiples en demandant le montant maximal admissible de la déduction pour amortissement.

Le Livre blanc propose d'éliminer le statut fiscal d'un immeuble résidentiel à logements multiples au moyen des mesures suivantes :

- Après le 17 juin 1987, un immeuble résidentiel à logements multiples cessera d'être admissible aux concessions fiscales à titre d'immeuble résidentiel à logements multiples lorsqu'il sera revendu.
- Les contribuables qui possédaient des IRLM au 17 juin 1987 continueront de pouvoir réclamer la déduction pour amortissement pour créer ou accroître leur perte locative sur des immeubles résidentiels à logements multiples existants, mais ce jusqu'à la fin de 1990 seulement.

Les pertes locatives d'un immeuble résidentiel à logements multiples résultant du fait qu'un particulier réclame tant la déduction des frais d'exploitation réguliers que la déduction pour amortissement seront incluses dans le calcul des pertes nettes cumulatives sur placements, qui peuvent restreindre le montant de l'exemption à vie pour gains en capital dont peut se prévaloir le particulier lors de la vente ultérieure d'un placement.

Un certain nombre de mémoires ont fait valoir que les changements apportés au programme des IRLM posaient un sérieux problème du fait que le Livre blanc proposait de modifier les règles rétroactivement. Or, les contribuables qui ont acheté des immeubles résidentiels à logements multiples se sont fiés à ces règles lors de leur investissement pour en déterminer la rentabilité.

Le Comité conjoint de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a résumé cette attitude de la façon suivante :

Lorsqu'un stimulant existe et que les contribuables, en toute bonne foi, ont réalisé des investissements compte tenu des représentations du gouvernement, tout refus ultérieur des avantages fiscaux avec effet rétroactif ne peut que susciter chez eux irrespect et cynisme à l'égard des stimulants et d'autres aspects de notre régime de l'impôt sur le revenu.

Le Comité recommande donc :

- 24. Que les propriétaires d'immeubles résidentiels à logements multiples au 17 juin 1987 puissent continuer indéfiniment de se prévaloir de la déduction pour amortissement au taux de 5 % pour accroître leurs pertes déductibles d'impôt ou en créer.**

Des immeubles résidentiels à logements multiples ont été construits et achetés un peu partout au Canada. Cependant, dans certaines régions du pays, les investisseurs subissent d'importantes sorties de fonds et d'importantes pertes sur leur investissement en raison des conditions économiques défavorables, et cette conjoncture ne semble pas sur le point de changer. La proposition du Livre blanc de refuser aux acheteurs, après le 17 juin 1987, les avantages relatifs aux immeubles résidentiels à logements multiples imposera des difficultés supplémentaires aux personnes qui étaient propriétaires de ce genre d'immeubles en date du 17 juin 1987.

L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques a résumé la situation de la manière suivante :

L'Institut s'inquiète des répercussions néfastes de la modification avec effet rétroactif des règles d'un programme d'encouragement dans lequel les particuliers ont été encouragés à investir pour permettre aux gouvernements d'atteindre des objectifs réalisables en matière de logement. Par suite des propositions du Livre blanc, de nombreux investisseurs accuseront d'autres pertes et, dans certains cas, perdront leur investissement initial. On comprend difficilement les propositions faites à cet égard étant donné les dispositions relatives à l'impôt minimum qui limitent actuellement les avantages fiscaux qu'un particulier peut obtenir en se prévalant de la déduction pour amortissement sur un investissement dans un immeuble résidentiel à logements multiples.

En conclusion, le Comité estime que, lorsqu'un propriétaire existant détient un immeuble résidentiel à logements multiples d'une valeur moindre que son coût initial, il faudrait autoriser la cession à un investisseur ultérieur des avantages fiscaux. La déduction maximale pour amortissement au nouveau taux de 4 % devrait s'appliquer au revenu total lorsque l'acheteur paie moins au vendeur que le coût initial de l'immeuble. Pour s'assurer que les avantages relatifs aux immeubles résidentiels à logements multiples ne sont pas accordés déraisonnablement, cette disposition pourrait être limitée au premier acheteur après le 17 juin 1987. Le Comité juge inutile d'accorder cette concession aux contribuables qui, après le 17 juin 1987, vendent des immeubles résidentiels à logements multiples à un prix supérieur au coût initial.

Certaines formalités administratives seront requises. Par exemple, un acheteur pourra être tenu de déposer auprès de Revenu Canada une déclaration réglementaire signée par le vendeur, dans laquelle ce dernier certifierait que le prix de vente de l'immeuble résidentiel à logements multiples est inférieur à son coût d'origine.

Le Comité recommande donc :

- 25. Que le premier acheteur d'un immeuble résidentiel à logements multiples après le 17 juin 1987 soit autorisé à se prévaloir de la déduction pour amortissement au taux de 4 % pour créer ou accroître une perte**

déductible d'impôt, à condition que le prix de vente soit inférieur au coût d'achat d'origine.

Le Comité considère ses deux recommandations comme un moyen plus raisonnable d'éliminer progressivement les avantages relatifs aux immeubles résidentiels à logements multiples. La période d'élimination ne sera pas aussi courte que celle proposée dans le Livre blanc, et les contribuables qui se fiaient en toute bonne foi à une série d'encouragements fiscaux lorsqu'ils ont acheté un immeuble résidentiel à logements multiples ne seront pas pénalisés rétroactivement.

L'étalement du revenu

Le Livre blanc propose la suppression de la disposition d'étalement du revenu offerte à tous les contribuables et celle de l'établissement de la moyenne sur cinq ans pour les agriculteurs et les pêcheurs.

Ces deux dispositions, qui exigent des calculs relativement complexes, visent à donner aux contribuables la possibilité d'étaler l'incidence de l'impôt sur un certain nombre d'années. La première permet d'étaler dans l'avenir le revenu admissible à condition que l'impôt soit payé immédiatement au taux maximal. Le contribuable peut en tirer des avantages dans les années ultérieures si le niveau de son revenu baisse, auquel cas le revenu étalé est imposé à un taux inférieur au taux maximal. L'établissement de la moyenne sur cinq ans permet aux agriculteurs ou aux pêcheurs d'étaler leurs revenus variables sur cinq ans et donc, de profiter au maximum du barème de taux marginaux de l'impôt progressif. Le contribuable n'a pas à payer d'impôt minimum lorsqu'il se prévaut de cette disposition.

Le ministère des Finances prétend que l'étalement du revenu n'est plus nécessaire en raison de la diminution du nombre des paliers d'imposition et des écarts moindres du taux d'imposition entre les différents paliers. Néanmoins, certains témoins en ont préconisé le maintien. Par exemple, les agriculteurs ont demandé le maintien de l'établissement de la moyenne sur cinq ans parce que leur revenu peut varier sensiblement pour des raisons indépendantes de leur volonté, en particulier à cause des conditions météorologiques et des fluctuations du prix des récoltes et du bétail.

Un certain nombre de mémoires ont souligné que l'étalement du revenu était nécessaire pour les contribuables ayant une carrière relativement courte et très lucrative, mais suivie de gains modestes tout le reste de leur vie (par exemple, les athlètes professionnels). Dans ce cas, un système d'étalement du revenu n'offre qu'un avantage limité parce que la structure des paliers d'imposition est comprimée par la réforme. Il en va de même pour les contribuables dont les revenus sont exceptionnellement élevés au cours d'une seule année. Le Comité est toutefois d'accord avec la proposition que la disposition d'étalement du revenu soit abolie.

En revanche, la disposition d'étalement du revenu ne s'applique pas aux personnes qui, une année donnée, ont gagné peu ou pas de revenu. On compte dans ce groupe les auteurs et les artistes ainsi que les personnes qui travaillent sporadiquement. Ces contribuables ne peuvent utiliser la totalité ou une partie de leurs crédits d'impôt personnel l'année où leur revenu est faible et ne peuvent jamais les recouvrer. Une

personne ayant un revenu relativement modeste pourrait réaliser des économies importantes grâce à l'étalement du revenu et au report ultérieur de la partie non utilisée de ses crédits d'impôt personnel.

Le Comité estime qu'un régime fiscal équitable devrait venir en aide aux personnes à revenu modeste et irrégulier, mais non pas offrir une compensation à ceux qui gagnent un revenu moyen ou élevé. Il pense qu'un régime d'étalement du revenu devrait :

- corriger les fluctuations de revenu, en particulier pour les années où le revenu est nul;
- s'appliquer uniquement à ceux dont le revenu annuel moyen est relativement faible;
- offrir principalement une compensation pour la perte de crédits d'impôt personnel;
- ne pas s'appliquer aux années durant lesquelles un particulier est inscrit dans un établissement d'enseignement ou est déclaré à la charge d'un autre particulier;
- limiter la période ouvrant droit aux avantages à cinq ans, par exemple;
- être conçu de telle sorte que les avantages de l'étalement du revenu puissent être calculés automatiquement par Revenu Canada.

En outre, les aspects uniques de l'agriculture et de l'industrie de la pêche justifient le maintien de l'établissement de la moyenne sur cinq ans. La solution de rechange qui représente l'impôt minimum ne devrait toujours pas s'appliquer lorsque la moyenne des revenus est établie sur cinq ans.

Un système semblable d'établissement de la moyenne sur cinq ans devrait être offert aux autres contribuables pour leur permettre de recouvrer les crédits d'impôt personnel perdus au cours des années où leurs revenus étaient nuls ou peu élevés. Le tableau 8 illustre le fonctionnement d'un tel système. Comme on peut le constater, même dans le cas d'un revenu modeste, l'étalement permettrait de réaliser, sur une base proportionnelle, des économies d'impôt importantes.

Un système d'étalement de ce type offrirait aux personnes à faible revenu une compensation pour les périodes durant lesquelles elles étaient sans emploi et il les encouragerait à réintégrer le marché du travail afin de bénéficier des crédits d'impôt personnel pour les années antérieures.

Par conséquent, le Comité recommande :

26. Que le système d'établissement de la moyenne du revenu sur cinq ans soit maintenu pour les agriculteurs et les pêcheurs.

27. Qu'un système d'étalement du revenu approprié soit instauré pour empêcher que les particuliers à faible revenu ne perdent l'avantage qu'offrent les crédits d'impôt personnel, en raison de la fluctuation de revenu.

Tableau 8

Économie d'impôt réalisée en étalant le revenu

	Année				
	1	2	3	4	5
Revenu imposable	10 000 \$	12 000 \$	1 000 \$	3 000 \$	15 000 \$
Impôt - aucun étalement	1 020	1 530	0	0	2 295
Impôt total (sur 5 ans)	<u>4 845 \$</u>				
Revenu imposable - étalé sur 5 ans	8 200 \$	8 200	8 200	8 200	8 200
Impôt avec l'étalement du revenu	560	560	560	560	560
Impôt total (sur 5 ans)	<u>2 800 \$</u>				
Économie réalisée	<u>2 045 \$</u>				

Note : On suppose ici que le contribuable est célibataire, que son salaire n'est pas indexé et que l'impôt provincial est égal à 50 % de l'impôt fédéral.

La fiscalité des agriculteurs

Les changements proposés dans le Livre blanc peuvent toucher les agriculteurs plus que tout autre groupe. Les groupes agricoles qui nous ont fait parvenir des mémoires et qui ont comparu devant le Comité se sont surtout inquiétés des changements au régime des revenus et pertes agricoles. Les changements les plus importants sont les suivants :

- le remplacement de la comptabilité de caisse par la comptabilité d'exercice modifiée;
- l'utilisation d'un critère objectif de rentabilité (un revenu net d'au moins un dollar, trois années sur sept) afin de déterminer les personnes dont la profession est l'agriculture;
- l'utilisation d'un critère de recettes brutes (si les recettes brutes provenant de l'agriculture sont supérieures au revenu net des autres sources trois années sur sept) afin de déterminer les agriculteurs à plein temps.

Ces trois changements sont liés entre eux et devraient être traités globalement. D'autres changements sont reliés à ceux-ci, par exemple, l'augmentation de 5 000 \$ à 15 000 \$ des pertes agricoles que les agriculteurs à temps partiel peuvent déduire de leur revenu non agricole, le changement de la déduction permise du coût des chevaux de course et des animaux de concours, le nouveau traitement des agriculteurs débutants et les règles transitoires pour le critère de rentabilité et le critère de recettes brutes.

En plus de proposer des changements au régime des revenus et pertes agricoles, le Livre blanc énumère d'autres changements qui toucheront aussi les agriculteurs. Parmi ces changements, on relève l'élimination de l'établissement de la moyenne sur cinq ans pour les agriculteurs, de nouvelles définitions des biens en immobilisation admissibles à l'exemption à vie pour gains en capital (l'exemption pour les agriculteurs et certaines petites entreprises sera de 500 000 \$, tandis que l'exemption sera limitée à 100 000 \$ pour les autres), les restrictions concernant les frais d'automobile et les frais de bureau à domicile, ainsi que les règles proposées de mise en service. Nous traitons de ces propositions dans les sections pertinentes du rapport.

Comme nous l'avons mentionné, l'adoption de la comptabilité d'exercice modifiée, le critère de rentabilité et le critère de recettes brutes sont reliés; ces trois mesures visent à empêcher les contribuables qui ne sont pas agriculteurs à plein temps de profiter de ce que certaines personnes considèrent comme de généreux avantages fiscaux. Le critère de rentabilité est censé distinguer de façon objective les personnes qui pratiquent l'agriculture comme passe-temps de celles qui font de l'agriculture leur profession. Le critère de recettes brutes permet de distinguer les agriculteurs à temps plein des agriculteurs à temps partiel.

Pour que les critères de rentabilité et de recettes brutes soient objectifs — c'est-à-dire, pour empêcher de fausser le jeu — il faut remplacer la comptabilité de caisse qui est actuellement utilisée par la plupart des agriculteurs par une comptabilité d'exercice. Avec la comptabilité de caisse, il est relativement facile de modifier les dates des achats de stocks et de jouer ainsi avec les bénéfices enregistrés. On dit que le système comptable proposé est une comptabilité d'exercice modifiée, parce qu'il y a un «rajustement de l'encaisse» qui est censé remettre les agriculteurs rentables dans la situation imposable où ils auraient été en vertu de la comptabilité de caisse; la Fédération de l'agriculture de l'Ontario a toutefois soutenu que cette équivalence ne résisterait pas à l'épreuve du temps.

Les agriculteurs ont été presque unanimes à s'opposer à l'abandon de la comptabilité de caisse. Ils soulignent que la comptabilité d'exercice modifiée est complexe et coûteuse; ils craignent qu'il ne s'agisse que d'une première étape vers la comptabilité d'exercice intégrale et, peut-être, la réduction ou l'élimination de tout statut fiscal particulier; ils soutiennent que le système proposé poussera les agriculteurs à agir en fonction de la fiscalité, ce qui serait contraire aux objectifs du Livre blanc.

Des comptables se sont joints aux groupes agricoles pour souligner les problèmes possibles de la comptabilité d'exercice chez les agriculteurs. Le traitement des stocks se fera dans le désordre ou le mystère, malgré certaines tentatives du ministère des Finances de résoudre certains problèmes dans son communiqué du 31 août 1987. En outre, le passage de la comptabilité de caisse existante à la comptabilité d'exercice modifiée semble être un territoire inexploré.

Comme l'a souligné le Comité conjoint de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés (ABC-ICCA), tous les agriculteurs seraient touchés par les changements proposés bien que le problème ne concerne que certains agriculteurs à temps partiel. Si c'est le cas et si, par exemple, le ministère des Finances s'inquiète de ce qu'une personne à revenu élevé de Toronto exploite une terre agricole à l'extérieur de la ville et utilise les pertes agricoles pour

mettre des revenus non agricoles à l'abri de l'impôt, on ferait mieux de modifier les règles du jeu pour ces gens-là plutôt que de s'en prendre à tous les agriculteurs.

Le tableau 9 permet de constater le grand nombre d'agriculteurs qui n'ont rien à voir avec ce problème.

Tableau 9
Profil des personnes déclarant des pertes agricoles nettes, 1981

	Agriculteurs à temps plein	Agriculteurs à temps partiel	Total
Nombre de personnes dans la catégorie	277 604	174 800	452 404
Nombre de personnes déclarant une perte	48 605	124 074	172 679
Pourcentage des membres de la catégorie déclarant une perte	17,5 %	71,0 %	38,2 %
Pertes totales (en millions de \$)	423,1	618,8	1 041,9
Montant restreint (en millions de \$)			86,8
Nombre de personnes ayant une perte restreinte			34 471

Source : Ministère des Finances, *Questions fiscales dans l'agriculture*, janvier 1985, p. 27, Tableau 10 (calculé à partir des données fiscales de Revenu Canada).

Le problème fondamental, bien entendu, est que les pertes agricoles sont utilisées pour soustraire d'autres revenus à l'impôt. En 1981, on a déduit des pertes agricoles de plus d'un milliard de dollars. Cependant, plus de 60 % de l'ensemble des agriculteurs n'ont pas déduit de pertes. Chez les agriculteurs à plein temps, la proportion de ceux qui n'ont pas déduit de pertes s'élève à plus de 80 % (environ 229 000). Ces agriculteurs, qui n'ont rien à voir avec le problème auquel s'attaque le Livre blanc, devront adopter la comptabilité d'exercice modifiée s'ils font actuellement leur déclaration d'impôt en comptabilité de caisse. Selon une enquête réalisée pour la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, 58 % des agriculteurs de l'Ontario ne préparent pas d'états financiers en comptabilité d'exercice.

Si le montant intégral des pertes agricoles déduites représentait de l'évitement fiscal, un changement qui colmaterait une fuite d'un milliard de dollars serait justifié. Mais, selon le témoignage de fonctionnaires du ministère des Finances, les changements indiqués dans le Livre blanc permettront de récupérer «peut-être un peu plus de 50 millions de dollars par an ... et ce entièrement d'agriculteurs à temps partiel ou plutôt de personnes qui font de l'agriculture comme passe-temps».

Tout bien pesé, la comptabilité d'exercice modifiée coûtera probablement plus aux agriculteurs qu'elle ne rapportera à l'État. Le Comité recommande donc :

- 28. Que les agriculteurs continuent à avoir le choix entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice pour les fins de l'impôt sur le revenu.**

Comme c'est actuellement le cas en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les agriculteurs ne pourront pas passer d'une méthode comptable à l'autre. Si l'on garde la comptabilité de caisse, il faudrait abandonner le critère de rentabilité et le critère de recettes brutes, tout comme les changements qui touchent les agriculteurs débutants et les éleveurs de chevaux de course et d'animaux de concours. Deux problèmes se posent encore au sujet des agriculteurs : comment Revenu Canada détermine-t-il qui fait de l'agriculture à titre professionnel? Comment distingue-t-il les agriculteurs à plein temps des agriculteurs à temps partiel? Le Comité, qui a déjà essayé de déterminer qui fait de l'agriculture à titre professionnel, en a traité dans son rapport d'avril 1985 sur les *Questions fiscales dans l'agriculture*.

Le critère pour déterminer qui fait de l'agriculture à titre professionnel devrait continuer à être l'existence d'un espoir raisonnable de profit des activités agricoles. Bien qu'il existe dans ce domaine une jurisprudence établie concernant ce qui constitue un «espoir raisonnable de profit», il y a encore des différends entre Revenu Canada et les contribuables au sujet des personnes qui pratiquent l'agriculture à titre professionnel et de l'incertitude pour ceux qui voudraient débiter dans ce domaine. Il n'y a pas que les agriculteurs qui ont de la difficulté à démontrer à Revenu Canada qu'ils pratiquent une profession plutôt qu'un passe-temps. Par exemple, il peut se passer beaucoup de temps avant qu'un artiste ou un auteur soit connu et soit rentable. Il peut donc être difficile de déterminer un espoir raisonnable de profit. Afin d'aider à déterminer l'espoir de profit, Revenu Canada a émis un bulletin d'interprétation (IT-504) qui énumère une douzaine de facteurs à prendre en compte. L'un de ces facteurs fait mention des «compétences reconnues du public et de ses pairs».

Revenu Canada a aussi recours à l'examen des pairs pour déterminer si certaines activités recevront un traitement favorable en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les contribuables qui veulent qu'une activité soit reconnue en vertu du programme de crédits d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental doivent présenter une demande à cet effet. Revenu Canada a un personnel de conseillers scientifiques qui examine ces demandes pour établir l'admissibilité. Les activités courantes d'ingénierie ou de mise au point ne sont pas admissibles, mais il est souvent assez compliqué de faire la distinction entre les activités courantes et les activités de R-D admissibles. Dans les cas difficiles, Revenu Canada peut embaucher des spécialistes externes pour l'aider à déterminer l'admissibilité. Le ministère a un répertoire de près de 1 500 spécialistes qui peuvent être embauchés comme consultants; ces consultants et les conseillers scientifiques qui font partie du personnel effectuent une sorte d'examen des pairs.

Le rapport de 1985 de ce Comité et plusieurs groupes agricoles ont proposé le processus d'examen des pairs. Aussi le Comité recommande-t-il :

- 29. Que le ministre du Revenu national envisage d'établir des comités d'examen des pairs composés d'exploitants agricoles, de répartiteurs et de vérificateurs. Ces comités auront pour tâche d'examiner les opérations et les projets des agriculteurs afin de déterminer si une exploitation agricole a un espoir raisonnable de profit et si le contribuable peut être considéré comme un agriculteur.**

30. Que Revenu Canada affecte du personnel ayant de l'expérience en agriculture à l'examen et à la vérification des déclarations d'impôt des agriculteurs.

Ces recommandations offrent un moyen de déterminer qui fait de l'agriculture à titre professionnel mais ne permettent pas nécessairement de distinguer les agriculteurs à plein temps des agriculteurs à temps partiel, ni de déterminer comment les pertes des agriculteurs à temps partiel devraient être traitées. À l'heure actuelle, en vertu de l'article 31 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la déductibilité des pertes agricoles est limitée dans le cas des agriculteurs à temps partiel, tandis que les pertes d'entreprise des agriculteurs à plein temps ne sont pas limitées.

Le problème de déterminer qui est agriculteur à plein temps est à peu près aussi vieux que la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les critères ont changé avec le temps. Le plus récent est tiré de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Moldowan* en 1977 : les agriculteurs à plein temps sont ceux dans le cas desquels on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'agriculture fournisse le gros du revenu ou constitue le revenu principal. Ce critère, combiné à la limitation des pertes déductibles dans le cas des agriculteurs à temps partiel, pose des problèmes pour les agriculteurs débutants et les agriculteurs qui ont des difficultés financières. Par ailleurs, le régime semble donner des avantages fiscaux aux personnes qui ont des revenus non agricoles élevés.

Une solution possible au problème de l'article 31 est de ne pas faire de distinction entre les agriculteurs à temps partiel et les agriculteurs à plein temps. Il suffit pour cela de fonder la déduction permise des pertes agricoles sur l'importance du revenu non agricole. Le Comité recommande donc :

31. Que les personnes qui satisfont au critère d'entreprise agricole et qui utilisent la comptabilité de caisse dans leurs activités agricoles puissent déduire des pertes agricoles jusqu'à concurrence de 10 000 \$ de leurs autres revenus, sous réserve d'une disposition de récupération de cette déduction. Par exemple, les personnes dont le revenu non agricole serait inférieur ou égal à 30 000 \$ pourraient bénéficier de la déduction intégrale; celles dont le revenu non agricole serait supérieur à 30 000 \$ verraient leur déduction réduite d'un dollar pour chaque tranche de deux dollars de revenu au-delà de 30 000 \$.

Si l'on maintient la comptabilité de caisse, il faudra abaisser la déduction permise par rapport au montant de 15 000 \$ proposé dans le Livre blanc. Dans son rapport de 1985, le Comité a proposé de doubler la déduction permise de 5 000 \$ qui était en vigueur depuis les années 50; le montant de 10 000 \$ a été retenu dans la recommandation ci-dessus, mais sans la complication d'une déduction intégrale pour la première tranche de 5 000 \$ de pertes et d'une déduction de la moitié de la tranche suivante de 10 000 \$ de pertes.

Dans l'exemple donné dans la recommandation, la disposition de récupération signifie que des personnes qui ont un revenu non agricole supérieur à 50 000 \$ n'auront plus le droit de déduire de pertes agricoles calculées par la comptabilité de caisse de leur revenu non agricole. La politique qui consiste à limiter la déduction des pertes agricoles du revenu non agricole remonte à 1919. La recommandation précédente suit cette politique et y ajoute un nouvel élément : les personnes qui ont des revenus non

agricoles élevés ne pourront utiliser les pertes agricoles déterminées en comptabilité de caisse pour soustraire ces revenus à l'impôt.

L'exemple dans la recommandation montre comment la notion de disposition de récupération pourrait fonctionner. Les chiffres utilisés dans l'exemple — la déduction permise, le revenu maximum pour lequel on peut obtenir la déduction intégrale et le taux de la disposition de récupération — semblent raisonnables. Le Comité n'avait toutefois pas tous les renseignements nécessaires pour estimer le coût exact de l'exemple qui a été donné. Certains des chiffres utilisés dans la recommandation peuvent être modifiés par suite des recherches réalisées par le ministère. Le Comité croit, cependant, que le modèle permet de résoudre un problème de longue date inhérent à la fiscalité des agriculteurs.

Les personnes qui ont des revenus non agricoles très élevés peuvent choisir la comptabilité d'exercice intégrale, comme la première recommandation de cette section leur en donne la possibilité. Les pertes d'exercice sont égales aux pertes économiques et sont calculées de la même manière que pour les autres entreprises. Par conséquent, il est raisonnable d'accorder aux pertes agricoles calculées en comptabilité d'exercice le même traitement qu'aux pertes des autres entreprises. Le Comité recommande donc :

32. Que les personnes qui répondent au critère d'entreprise agricole et ont recours à la comptabilité d'exercice puissent déduire toutes les pertes agricoles de leurs autres revenus.

Les recommandations qui précèdent visent à déterminer qui fait de l'agriculture à titre professionnel et à déterminer comment traiter les agriculteurs à temps partiel qui ont d'importants revenus non agricoles. Ces problèmes préoccupent le régime fiscal depuis près de 70 ans; en 1985, le Comité a émis un rapport sur les questions fiscales dans l'agriculture et, pendant l'examen du Livre blanc sur la réforme fiscale, il a consacré beaucoup de temps à analyser la fiscalité des agriculteurs et à en discuter.

Les recommandations concernant l'examen par les pairs et la disposition de récupération des déductions pour pertes permises sont le résultat d'une étude attentive de la part du Comité. Ces recommandations semblent raisonnables et réalisables. Si le gouvernement rejette les recommandations du Comité, il est impératif de trouver des solutions aux problèmes que les recommandations visent à résoudre.

Au besoin, le ministère des Finances devrait être prêt à entreprendre des consultations avec les parties intéressées dans l'ensemble du Canada (groupes agricoles, comptables, fiscalistes, responsables de Revenu Canada et des autres ministères). Il faut donner la priorité à la résolution des problèmes qui concernent la fiscalité des agriculteurs. Cependant, le Comité a conclu que les propositions que renferme le Livre blanc ne constituent pas une solution réalisable. Il recommande donc :

33. Que les propositions du Livre blanc concernant la comptabilité d'exercice modifiée, le critère de rentabilité et le critère de recettes brutes soient rejetées.

La réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés

Fabrication et transformation

Le régime fiscal du revenu de fabrication et de transformation a été sensiblement modifié par le Livre blanc. Les changements les plus importants seront : a) la réduction graduelle de 30 à 23 % en 1991 du taux d'impôt fédéral sur les sociétés qui s'applique au revenu canadien des activités de fabrication et de transformation, b) la réduction du pourcentage de la déduction pour amortissement des machines et du matériel de fabrication, et c) l'introduction d'une règle de mise en service. Le taux d'imposition des petites entreprises de fabrication et de transformation, actuellement de 10 %, augmentera pour atteindre celui des petites entreprises générales, soit 12 % en vertu des propositions de réforme fiscale. Malgré cela, le Comité a pris note du fort appui des petits entrepreneurs à l'égard de la réforme fiscale globale, et en particulier de la Fédération canadienne de la petite entreprise et de la *Canadian Organization of Small Business*.

Taux d'imposition des sociétés de fabrication

Le Comité croit qu'il est important de s'assurer que face à d'importantes réductions des taux de l'impôt sur le revenu des sociétés aux États-Unis, le Canada maintienne un climat fiscal concurrentiel pour son secteur de la fabrication et de la transformation. Il reconnaît qu'un écart important des taux d'imposition entre le Canada et les États-Unis donnerait lieu à une importante fuite de revenu imposable vers l'étranger et à une érosion grave de l'assiette des recettes de l'État.

Le tableau 10 présente les niveaux d'impôt sur le revenu des sociétés au Canada et aux États-Unis avant et après la réforme.

Il ressort clairement de ce tableau que le Canada continuera à jouir d'un avantage concurrentiel par rapport aux États-Unis en matière de taux de l'impôt sur le revenu des sociétés de fabrication et de transformation, bien que cet avantage soit légèrement moindre qu'avant la réforme, et que les industries de fabrication et de transformation qui s'installeront au Canada bénéficieront des mêmes avantages. Par conséquent, le Comité accepte les taux proposés de l'impôt sur le revenu des sociétés de fabrication et de transformation au Canada qui sont énoncés dans le Livre blanc.

Tableau 10

Taux d'imposition du revenu des sociétés au Canada et aux États-Unis avant et après la réforme

	Taux d'imposition avant la réforme	
	Canada	États-Unis
	(en pourcentage)	
Taux fédéral	46	46
Réduction pour la fabrication	-6	0
Réduction des provinces ou des États	-10	-3,7
Surtaxe fédérale	1,5	0
Taux moyen des provinces ou des États	12	8
Taux moyen prévu par la loi	43,5	50,3
	(en pourcentage)	
	Canada	États-Unis
Taux fédéral	38	34
Réduction pour la fabrication	-5	0
Réduction des provinces ou des États	-10	-2,7
Surtaxe fédérale	0,7	0
Taux moyen des provinces ou des États	12 ¹	8 ¹
Taux moyen prévu par la loi	35,7	39,3

¹ Sous réserve de l'approbation des gouvernements des provinces et des États.

La déduction pour amortissement

On a aussi apporté des changements importants aux déductions offertes pour les machines et le matériel de fabrication (catégorie 29). Le Livre blanc a remplacé l'amortissement linéaire de ces éléments d'actif sur deux ans par une déduction de 25 % de la valeur résiduelle. La règle de la demi-année continuera à s'appliquer dans les deux cas. Avant la réforme fiscale, la déduction de l'amortissement au Canada sur deux ans était fortement concurrentielle par rapport à celle de l'amortissement de cinq ans aux États-Unis pour des éléments d'actif semblables.

Ces changements ont soulevé beaucoup d'inquiétude de la part de tous les secteurs de l'industrie de la fabrication et de la transformation. Le Comité a entendu entre autres l'Association des manufacturiers canadiens, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, le Conseil des industries forestières de Colombie-Britannique, *General Motors* du Canada, *Dow Chemical Canada*, Bell Canada, l'Association pour la recherche dans l'industrie sidérurgique canadienne et l'Association pétrolière du Canada.

L'observation suivante tirée du mémoire de l'industrie sidérurgique était assez typique de ces présentations : «Les propositions de la réforme fiscale visant à allonger la

période d'amortissement des éléments d'actif de fabrication et l'introduction de la règle de mise en service auront des effets négatifs à long terme sur l'industrie sidérurgique et d'autres industries de capital.»

Ces présentations ont attiré l'attention du Comité sur l'importance de la déduction pour amortissement pour le maintien de la compétitivité du Canada en tant que site attrayant d'implantation de nouvelles usines. Dans une présentation de *Dow Chemical*, on pouvait lire ce qui suit : «notre analyse des effets combinés de la réforme fiscale tant aux États-Unis qu'au Canada indique que le Canada perdra l'avantage dont il a joui jusqu'à présent comme endroit attrayant pour l'implantation d'importantes usines. En vertu de la réforme fiscale, toutes choses étant égales par ailleurs, une entreprise multinationale ayant le choix d'effectuer un important investissement au Canada ou aux États-Unis pourrait juger avantageux de s'implanter aux États-Unis étant donné que l'amortissement est un élément important du coût de fabrication des produits chimiques».

Les taux d'amortissement proposés pour les éléments d'actif qui servent à la fabrication seront inférieurs aux taux correspondants aux États-Unis. Sur la base de la valeur actualisée nette, l'écart sera plus grand, comme le montre le tableau 11.

Tableau 11

Amortissement des machines et du matériel de fabrication

Année	États-Unis 7 ans	(En pourcentage)	
		Canada 25 %	Canada 30 %
1	14,3	12,5	15,0
2	24,5	21,9	25,5
3	17,5	16,4	17,9
4	12,5	12,3	12,5
5	8,9	9,2	8,7
6	8,9	6,9	6,1
7	8,9	5,2	4,3
8	4,5	3,9	3,0
9		2,9	2,0
10		1,6	1,5
Amortissement après 10 ans	100,0	92,8	96,5
Valeur actualisée de l'amortissement total ¹	72,1	66,2	70,0

¹ Nous supposons ici un taux d'actualisation de 10 %.

Il ressort du tableau 11 qu'avec un amortissement de 25 % de la valeur résiduelle, le Canada sera en position défavorable par rapport aux États-Unis, et ce désavantage se fera d'autant plus sentir que le Canada était dans une position avantageuse dans ce domaine avant la réforme.

Par conséquent, les membres du Comité considèrent que le taux d'amortissement des machines et du matériel de fabrication devrait être relevé à un niveau comparable à celui des États-Unis. Par conséquent, le Comité recommande :

- 34. Que le taux de la déduction pour amortissement des machines et du matériel de fabrication (catégorie 29) soit ramené à 30 % de la valeur résiduelle et non pas à 25 % comme le propose le Livre blanc.**

La règle de mise en service

La nouvelle règle de mise en service a été une source de préoccupation pour beaucoup de témoins du milieu des affaires qui ont comparu devant le Comité. En vertu de cette règle, le contribuable ne pourra demander une déduction pour amortissement ou un crédit d'impôt à l'investissement que pour l'année au cours de laquelle les biens admissibles auront été «mis en service», et non pas, comme c'est le cas en vertu des règles actuelles, pour l'année au cours de laquelle ils ont été acquis. La règle a pour but d'empêcher les contribuables de réclamer une déduction pour amortissement ou d'acquiescer des crédits d'impôt à l'investissement avant que les biens admissibles ne soient effectivement mis en service.

Les plus durement touchés par la modification proposée seront les fabricants, les promoteurs immobiliers et les exploitants de ressources qui entreprennent de grands projets capitalistiques à long terme pour lesquels ils engagent des dépenses bien avant l'achèvement des travaux. Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, l'*Alberta Energy Company* a déclaré que la règle compromettrait sérieusement les investissements projetés; des projets qui autrement auraient été viables ne seront pas entrepris, ce qui ne manquera pas de nuire à l'économie des régions et du pays tout entier.

Bien qu'il reconnaisse qu'en principe une règle de mise en service assure une meilleure concordance des revenus et des dépenses, le Comité considère qu'il faudrait qu'elle s'applique dès le moment où les biens sont prêts à servir. Prenons, par exemple, le cas des agriculteurs, qui normalement achètent de l'équipement à l'automne; ces biens ne peuvent pas être «mis en service» avant le printemps, mais ils n'en sont pas moins prêts à servir dès leur acquisition. De même, dans beaucoup de nouvelles usines, les biens acquis ne peuvent pas être mis en service parce que leur utilisation dépend de la mise en service d'autres biens d'équipement. Le Comité est d'avis que l'adoption d'une règle de «mise en place» permettrait d'atténuer ces problèmes et de demander la déduction pour amortissement et le crédit d'impôt à l'investissement à l'égard de biens admissibles qui ne seraient pas «en service» mais prêts à servir. Une telle règle tiendrait compte de la réalité économique de ces biens qui sont prêts à servir mais qui ne sont pas effectivement en service.

Le Comité tient par ailleurs à s'assurer que l'adoption d'une règle de «mise en service» ou de «mise en place» ne nuira pas aux mégaprojets capitalistiques qui, de par leur nature, exigent de longs délais de démarrage et des travaux de construction sur le terrain qui empêchent la mise «en place» ou «en service» des biens. Ces projets sont particulièrement sensibles à la concurrence internationale, et l'application d'une règle de mise en service ou de mise en place qui viendrait s'ajouter à la réduction proposée des taux de la déduction pour amortissement et du crédit d'impôt à l'investissement

pourrait avoir de graves conséquences et entraîner l'annulation de projets qui autrement auraient été viables. Par conséquent, le Comité estime que, 24 mois après l'acquisition d'un bien, le contribuable devrait pouvoir commencer à demander la déduction pour amortissement et le crédit d'impôt à l'investissement à l'égard de ce bien, que celui-ci ait ou non été effectivement «mis en service» ou «mis en place». Il recommande donc :

35. **Que l'admissibilité à la déduction pour amortissement et au crédit d'impôt à l'investissement, applicables aux biens admissibles, soit soumise à une règle, non pas de mise en service, mais de mise en place.**
36. **Que, s'agissant d'une règle de mise en service ou de mise en place, un bien soit, selon le cas, réputé mis en service ou mis en place 24 mois après son acquisition, s'il n'a pas été effectivement mis en service ou en place à ce moment.**

Les crédits d'impôt à l'investissement

La recherche scientifique et le développement expérimental

Les entreprises se livrant à des activités de recherche scientifique et de développement expérimental (R-D) au Canada ont jusqu'ici bénéficié d'un régime fiscal favorable, les dépenses à ce titre leur donnant généralement droit à des crédits d'impôt à l'investissement allant de 20 à 35 % et le montant net de ces dépenses étant entièrement déductible. Cependant, dans le cadre de la réforme qui vise notamment à élargir l'assiette fiscale, certaines incitations fiscales au titre de la R-D seront supprimées ou limitées comme suit :

1. Les bâtiments acquis après 1987 ne seront plus admissibles à titre de dépenses de R-D.
2. Les crédits d'impôt à l'investissement demandés pour une année d'imposition se terminant après 1987 ne pourront généralement pas dépasser la moitié de l'impôt fédéral payable. Des règles spéciales permettront aux entreprises privées sous contrôle canadien d'utiliser le plein montant du crédit auquel elles ont droit pour réduire l'impôt payable sur leur revenu d'entreprise admissible à la déduction pour petite entreprise, tandis que, dans le cas des particuliers, le crédit pourra être appliqué intégralement à la première tranche de 24 000 \$ d'impôt payable.
3. Les grandes entreprises ne pourront plus demander le remboursement de leurs crédits d'impôt à l'investissement pour des biens acquis ou des dépenses faites après 1987, soit un an plus tôt que prévu à l'origine.

Ces modifications devraient assurer au gouvernement fédéral des recettes supplémentaires de 200 millions de dollars pour l'année d'imposition 1988 (20 millions par suite de l'exclusion des bâtiments, 80 millions par suite de la limitation des crédits d'impôt à l'investissement et 100 millions par suite de l'élimination, un an plus tôt que prévu, des dispositions prévoyant le remboursement de ces crédits aux grandes entreprises). De 1989 à 1992, les recettes supplémentaires totaliseront en moyenne 135 millions de dollars par an.

Cet accroissement à court terme des recettes fédérales aura-t-il des effets à long terme sur l'avancement technologique du Canada? Selon l'OCDE, la technologie de pointe représentera 25 % du commerce international d'ici 1995, comparativement à 12 % à l'heure actuelle. La *Canadian Advanced Technology Association* (CATA), qui représente 700 entreprises ayant effectué plus de 80 % de toute la R-D industrielle financée par des capitaux privés au Canada l'an dernier, a dit que le Canada faisait piètre figure avec un taux d'investissement dans les activités de R-D qui stagnait à 1,35 % du produit intérieur brut (PIB), tandis que celui des États-Unis et du Japon atteignait presque 3 %.

Ces chiffres sont peut-être dus en partie à des facteurs particuliers (comme les importants programmes de défense et de recherche spatiale des États-Unis), mais ils n'en montrent pas moins que le Canada se doit d'accorder aux activités expérimentales de recherche et de développement une aide qui représente un pourcentage acceptable de son PIB. Il est particulièrement important de prévoir des incitations fiscales appropriées quand on considère la faiblesse de l'aide gouvernementale non fiscale au Canada par rapport à l'aide accordée par l'État dans d'autres pays. D'après un tableau présenté par l'Association des manufacturiers canadiens, l'aide publique non fiscale au titre de la R-D industrielle représente en moyenne 25,5 % de tous les travaux de R-D aux États-Unis, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, tandis qu'au Canada, elle ne représente que 12 %. Tant qu'il n'aura pas adopté un programme de subventions ou quelque autre forme d'aide non fiscale, le Canada devrait maintenir les incitations fiscales en faveur de la R-D.

Depuis 1977, la politique fiscale canadienne contribue directement à maintenir un niveau élevé d'activité dans le domaine de la R-D. Avec le budget fédéral d'avril 1983, les concessions fiscales ont été accrues. La limite de 50 % applicable aux crédits d'impôt à l'investissement demandés par les entreprises dont l'impôt à payer dépassait 15 000 \$ a été supprimée, et on a créé un programme spécial de crédits d'impôt remboursables à l'investissement.

Malgré l'insuffisance des données qui permettraient d'en mesurer les effets précis, il semble que le régime d'incitations fiscales au titre des activités canadiennes de R-D a été efficace. Le nombre d'entreprises se livrant à ce genre d'activités a augmenté considérablement. On a également assisté à un accroissement des activités de R-D dans le secteur privé après l'adoption des incitations fiscales de 1977 et de 1983.

Les mémoires et les témoignages

Les mémoires et les témoignages qu'a reçus le Comité soulignent que les réformes proposées dans le Livre blanc entraîneront une baisse des activités de R-D au Canada. La limite annuelle des crédits d'impôt à l'investissement suscite beaucoup d'inquiétude. Selon la CATA, cette mesure pourrait toucher jusqu'à 40 % des activités de R-D dans le secteur de la technologie de pointe au Canada.

Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national a décrit la situation en ces termes :

La question est de savoir si, dans le cas d'un petit groupe de sociétés canadiennes qui réalisent de vastes travaux de recherche, vous allez imposer

une restriction au crédit d'impôt qu'elles peuvent réclamer et leur appliquer, en réalité, un traitement fiscal différent d'autres sociétés qui peuvent utiliser immédiatement la totalité de leurs crédits d'impôt parce que leurs travaux de recherche ne sont pas considérables et que, par conséquent, leurs crédits d'impôt se situent entièrement dans les 50 % de leur impôt fédéral à payer.

Du fait que le crédit annuel maximal sera limité à 50 % de l'impôt fédéral à payer, le report des crédits d'impôt à l'investissement ne procurera que des avantages négligeables aux entreprises qui effectuent systématiquement d'importants travaux de R-D. Une telle limitation équivaut à réduire le taux du crédit d'impôt à l'investissement. Par ailleurs, les mesures autorisant les petites entreprises privées sous contrôle canadien à appliquer le plein montant du crédit à l'impôt fédéral payable sur leur revenu d'entreprise active et celles autorisant les particuliers à appliquer intégralement le crédit à la première tranche de 24 000 \$ d'impôt à payer ne contribueront guère à stimuler les activités de R-D puisque, comme l'ont fait remarquer certains témoins, ces contribuables n'ont généralement qu'un rôle très faible dans la R-D totale effectuée au Canada.

Si le taux du crédit d'impôt à l'investissement est fixé à 20 % et que ce crédit ne peut dépasser 50 % des impôts à payer, le Canada sera moins en mesure de soutenir la concurrence avec les États-Unis. Quand on compare les incitations fiscales offertes dans les deux pays, le régime canadien peut paraître plus avantageux. Il est toutefois important de maintenir les encouragements fiscaux à l'investissement étant donné la faiblesse de l'aide accordée par l'État sous d'autres formes.

Aux États-Unis, le crédit de 20 % ne s'applique qu'aux dépenses courantes, et il ne peut être demandé que pour des dépenses qui dépassent un certain niveau de base. En outre, il s'agit d'un crédit temporaire, qui sera supprimé après 1988. Cependant, les dispositions relatives au crédit annuel maximal sont plus généreuses que la limite de 50 % proposée pour le Canada. Aux États-Unis, tous les contribuables peuvent demander le crédit maximal sur la première tranche de 25 000 \$ US d'impôt à payer et, au-delà de ce montant, ils ont droit à un crédit égal à 75 % de leur impôt payable.

Le point de vue du Comité

Le Comité estime que la disposition limitant le crédit annuel à 50 % de l'impôt fédéral à payer est contre-indiquée et ne répond pas au but visé. Bien qu'elle ait été conçue pour obliger les grandes entreprises rentables à payer une certaine part d'impôt, cette mesure aura plus probablement pour effet de priver d'aide les entreprises moyennes, qui sont les principales participantes aux activités de R-D.

La limitation des crédits d'impôt à l'investissement aura des effets divers; ainsi, les entreprises à qui l'on doit une part importante des travaux de R-D seront plus touchées que les autres. Par ailleurs, la mesure qui ferait passer de 7 à 10 ans la période de report est insuffisante pour ces entreprises, puisque la réduction du taux d'imposition des sociétés aura pour effet d'allonger la période au cours de laquelle elles pourront réclamer la part inutilisée de leurs crédits d'impôt à l'investissement.

En outre, la limite de 50 % s'appliquera rétroactivement aux crédits d'impôt à l'investissement accumulés depuis le 19 avril 1983, mais non encore demandés.

S'il souhaite modifier les dispositions relatives au crédit d'impôt à l'investissement dans la R-D afin de compenser la réduction du taux d'imposition des sociétés, le gouvernement devrait le faire de façon directe et équilibrée en réduisant le taux prévu à cette fin, et non pas par des mesures indirectes qui empêcheraient certaines entreprises, généralement celles qui contribuent le plus à la R-D, de demander des crédits d'impôt à l'investissement. Le Comité recommande donc :

37. Que le montant annuel des dépenses de recherche scientifique et de développement expérimental donnant droit au crédit d'impôt à l'investissement ne soit pas limité à la moitié de l'impôt fédéral payable.

Les sociétés publiques et les grandes entreprises qui se livrent à des activités de R-D ont fortement critiqué une autre des propositions de la réforme fiscale, soit celle visant à avancer d'un an l'échéance de la disposition prévoyant le remboursement d'une partie des crédits d'impôt inutilisés. Cette mesure temporaire, qui devait prendre fin pour tous les contribuables à l'égard des dépenses engagées après 1988, sera supprimée un an plus tôt que prévu pour les grandes entreprises, mais sera prolongée indéfiniment pour les autres contribuables (c'est-à-dire les particuliers et les sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu ne dépasse pas 200 000 \$).

Sont considérées comme des grandes entreprises les sociétés publiques et les autres entreprises ayant un revenu imposable de plus de 200 000 \$. Le Comité a notamment entendu des représentants de la société Mitel lui décrire la situation de cette société publique qui contribue de façon importante aux activités de R-D, mais qui n'a pas de revenu imposable; Mitel ne pourra donc obtenir aucune aide fiscale au titre des crédits d'impôt considérables qu'elle a accumulés tant qu'elle ne sera pas imposable. Ainsi, en vertu des nouvelles règles, elle n'aura droit à aucune aide fiscale alors même qu'elle continuera à investir des sommes considérables dans la R-D.

Le Comité s'interroge sur l'opportunité de ne pas inclure les sociétés publiques au nombre des entreprises qui continueront d'avoir droit au crédit remboursable. Si les petites entreprises privées sous contrôle canadien ont droit au remboursement intégral de leurs crédits d'impôt à l'investissement calculés au taux de 35 %, les sociétés publiques devraient, à tout le moins, être admissibles à un remboursement de 20 % de leurs crédits d'impôt à l'investissement calculés au taux de 20 %.

Le Comité estime que le remboursement des crédits d'impôt à l'investissement devrait être décidé en fonction du «besoin» et non pas du statut du contribuable. Le seuil de revenu critique pourrait être maintenu à 200 000 \$, comme dans le cas des entreprises privées. Le crédit d'impôt remboursable au titre de la R-D serait ainsi appliqué de façon plus équitable. En conséquence, le Comité recommande :

38. Que le remboursement des crédits d'impôt à l'investissement dans la R-D soit décidé en fonction du besoin, autrement dit en fonction du revenu de l'entreprise, et non pas de son caractère public ou privé.

Il ne pourra plus être tenu compte des bâtiments acquis après 1987 dans les dépenses de R-D (exception faite des bâtiments devant être acquis avant 1990 en vertu d'un accord conclu avant la réforme fiscale). Les bâtiments consacrés à la R-D seront dorénavant traités comme n'importe quel autre bâtiment, c'est-à-dire qu'ils seront amortis à raison de 4 % de leur valeur résiduelle. À l'heure actuelle, l'acquisition d'un

bâtiment devant être consacré à la R-D donne droit à un crédit d'impôt à l'investissement de 20 %, et les dépenses nettes engagées à cette fin (prix d'achat moins crédit d'impôt à l'investissement) peuvent être déduites du revenu pour l'année en cours.

La réforme proposée à cet égard a pour but de faire en sorte que les dispositions fiscales canadiennes relatives aux bâtiments de R-D soient comparables à celles en vigueur dans d'autres pays industrialisés. Elles devraient aussi permettre indirectement d'éliminer l'important évitement fiscal qui consiste à demander des dégrèvements totalisant 100 % de la valeur d'un bâtiment utilisé seulement pendant un court laps de temps à des fins de R-D.

Aux États-Unis, seules les dépenses courantes sont admissibles à un crédit d'impôt à l'investissement. Au Canada, toute dépense courante ou en capital, relative à une activité de R-D est considérée comme une dépense de R-D. Il peut sembler arbitraire d'exclure les bâtiments alors que d'autres biens en immobilisation tels les ordinateurs, continueront d'être admissibles à une déduction de 100 %.

Bell Canada a proposé dans son mémoire un compromis en vertu duquel une déduction pour amortissement de 20 % serait accordée pour les bâtiments consacrés à la R-D. Le Comité n'a toutefois reçu aucun témoignage sur les difficultés qui pourraient résulter du fait que les dépenses relatives aux bâtiments ne soient plus considérées comme des dépenses de R-D. Étant donné que cette restriction fait partie des efforts déployés pour élargir l'assiette fiscale et qu'elle ne nuira pas à la compétitivité du Canada, le Comité ne voit aucune raison de la rejeter.

Crédits d'impôt à l'investissement dans des régions désignées

Pour favoriser le développement économique régional au Canada, le gouvernement accorde des crédits d'impôt d'une valeur supérieure pour les biens utilisés dans des régions désignées, comme le Cap Breton, la région de l'Atlantique (y compris la Gaspésie) et d'autres régions ayant des besoins spéciaux. En vertu des mesures proposées, le taux du crédit d'impôt à l'investissement sera ramené de 60 à 45 % pour le Cap Breton, de 20 à 15 % pour la région de l'Atlantique et de 40 à 30 % pour les biens admissibles dans des régions à faible croissance. La réduction des taux du crédit d'impôt à l'investissement s'inscrit dans le cadre de la réduction générale des taux d'imposition.

Des représentants du milieu des affaires de Halifax ont indiqué qu'ils considéraient le crédit d'impôt à l'investissement comme une incitation importante, même compte tenu de la réduction des taux applicables. Le Comité ne s'oppose donc pas à la réduction proposée des taux de crédit d'impôt à l'investissement régional.

Les actions accréditives

Les actions accréditives sont utilisées dans les secteurs minier, pétrolier et gazier par les sociétés qui engagent des dépenses d'exploration mais qui n'ont pas un revenu imposable suffisant pour les déduire. Le mécanisme permet à l'entreprise de faire bénéficier ses investisseurs de ces déductions. Ces derniers profitent aussi d'une

déduction pour épuisement gagné de 33 1/3 % des dépenses admissibles d'exploration et d'aménagement des ressources pétrolières et minières. Enfin, le gain en capital réalisé sur la vente des actions est non imposable dans la plupart des cas à cause de l'exemption à vie pour gains en capital mise en place en 1985. Les mesures actuelles rendent les actions accréditatives très attrayantes par rapport à d'autres investissements.

Le Livre blanc ne propose pas de changements au mécanisme des actions accréditatives. Cependant, il vise à rendre l'investissement dans les actions accréditatives plus comparable aux investissements dans d'autres secteurs et à offrir un traitement égal dans l'industrie minière et dans l'industrie pétrolière et gazière. Voici ce qu'il propose :

- La déduction pour épuisement gagné sera éliminée progressivement, en ramenant le taux d'acquisition de 33 1/3 % à 16 2/3 % des dépenses admissibles engagées après le 30 juin 1988 et en éliminant la possibilité de gagner de l'épuisement sur les dépenses faites après le 30 juin 1989.

- La part imposable des gains en capital passe de 1/2 à 2/3 en 1988 et à 3/4 en 1990.

- L'exemption à vie pour gains en capital est limitée à 100 000 \$.

- Le gain en capital pouvant faire l'objet d'une exemption à vie sera réduit par les pertes nettes cumulatives sur placements. Les pertes nettes cumulatives sur placements comprennent les frais d'exploration et d'aménagement au Canada, les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz, la déduction pour épuisement gagné pour l'exploration minière (avant sa disparition) et l'intérêt sur les fonds empruntés afin d'acquérir des actions accréditatives et des intérêts dans une société de personnes.

- Les coûts d'émission sont amortis sur cinq ans.

- La définition des «actions visées par règlement» sera élargie afin que ne puissent être considérées comme actions accréditatives les actions donnant droit à un paiement, à un remboursement, à un prêt ou à un dividende, ou à un droit de rachat au gré du détenteur ou encore à un droit de conversion (y compris une option de vente mais ne comprenant pas un accord qui doit avoir lieu sur la base de la juste valeur marchande). Cette définition s'applique aux actions émises après le 17 juin 1987, à moins qu'elles ne soient émises avant 1989 en vertu d'un accord préalable, ou conformément à des documents publics préalables.

- Les dispositions concernant la fraction à risques qui s'appliquent actuellement aux sociétés en commandite seront étendues aux dépenses relatives aux ressources engagées par une société de personnes.

- Les dépenses d'exploration pétrolière et gazière engagées dans les 60 jours suivant la fin de 1987 et les années civiles suivantes dans le cadre d'un mécanisme d'actions accréditatives seront considérées comme si elles avaient été engagées le dernier jour de l'année civile précédente.

L'élimination de la déduction pour épuisement gagné entraînera en 1990 des recettes additionnelles de 80 millions de dollars pour l'État et de 330 millions de dollars de 1988 à 1992. Il n'existe aucune estimation des recettes qui découleront de la non-admissibilité des gains en capital au titre de l'exemption à vie et des autres mesures.

Des associations minières, des prospecteurs et des promoteurs, des courtiers et des sociétés qui oeuvrent dans les industries touchées ont soutenu que, bien que certaines restrictions soient nécessaires, les propositions allaient trop loin. À leur avis, les propositions ne tiennent pas compte des risques très élevés des investissements dans l'exploration.

Plusieurs témoins ont souligné l'influence de l'industrie sur l'emploi et sur le développement économique des régions éloignées. Dans une étude, l'Association des prospecteurs du Québec, par exemple, a constaté que le mécanisme des actions accréditives et les stimulants connexes qui s'appliquent au secteur minier ont contribué au lancement en 1985, de 71 émissions d'actions sur le marché (38 de petites entreprises et 33 d'actions accréditives); celles-ci ont abouti à 25 découvertes qui vont, à l'avenir, entraîner des bénéfiques et créer 66 660 emplois, une valeur ajoutée de 2,8 milliards de dollars et un revenu net de 300 millions de dollars pour l'État fédéral et les provinces. Il est malheureusement impossible de prédire de façon exacte les effets des changements apportés au régime fiscal préférentiel des actions accréditives sur les activités d'exploration et sur l'économie des régions éloignées.

Par ailleurs, une étude préparée pour le Conseil économique du Canada et publiée en juin 1987 signale que l'action accréditive n'était pas un mécanisme efficace pour réunir des fonds en raison de son coût d'émission élevé et des primes à risque élevé pour les investisseurs :

Pour les sept cas examinés dans cette étude, la perte de recettes fiscales oscille entre 1,50 \$ pour des avantages fiscaux additionnels de un dollar transférés à une société non imposable, et 16 \$ par dollar d'avantages fiscaux transférés.

La date de la réduction de la déduction pour épuisement gagné (1^{er} juillet 1988) et son élimination après le 1^{er} juillet 1989, a été très critiquée. De nombreux témoins ont fait observer que le changement des règles au milieu de l'année entraînerait des complications superflues. *National Investment Management Ltd.* a aussi souligné qu'une diminution de la déduction après le 1^{er} juillet 1988 aurait un effet rétroactif étant donné que l'on a déjà recueilli pour 1988 des fonds auprès d'investisseurs qui ont supposé qu'ils recevraient une déduction pour épuisement gagné de 33 1/3 %.

Le Comité est d'accord avec l'abolition de la déduction pour épuisement gagné. Cependant, il accepte les arguments en faveur du report de six mois de son élimination graduelle. Par conséquent, le Comité recommande :

39. Que le taux auquel peut être acquise la déduction pour épuisement gagné soit ramené de 33 1/3 à 16 2/3 % pour les dépenses admissibles engagées après la fin de 1988 et que la déduction soit abolie pour les dépenses admissibles engagées après 1989.

De nombreux témoins ont soutenu que l'élimination graduelle de la déduction pour épuisement gagné, combinée à l'augmentation du taux d'inclusion des gains en capital, aux règles portant sur les pertes nettes cumulatives sur placements et à l'amortissement des coûts d'émission sur cinq ans, rendra les placements dans les actions accréditives beaucoup moins attrayants après 1988. Certains témoins ont laissé entendre qu'aucune autre action ne serait émise après 1989. Les investisseurs actuellement disposés à payer des primes de 35 à 50 %, trouvent que le rendement des investissements ne sera pas suffisant pour les inciter à payer des primes pour les actions émises en 1989, particulièrement pour les actions émises par de petites sociétés.

Le Comité a envisagé de nombreuses solutions de rechange aux propositions du Livre blanc, dont : 1) ramener le prix de base rajusté de zéro à un montant égal au prix après impôt ou 50 % du prix d'acquisition, 2) instaurer un crédit d'impôt à l'investissement qui équivaldrait à l'actuelle déduction pour épuisement gagné et 3) exclure les

déductions pour dépenses relatives aux ressources admissibles en vertu d'un investissement dans des actions accréditatives, des pertes nettes cumulatives sur placements. Le Comité a rejeté ces suggestions parce qu'elles étaient contraires aux concepts fiscaux fondamentaux, inéquitable, inefficaces ou trop complexes.

Le Comité convient toutefois qu'avec les propositions du Livre blanc, il faudrait mettre en place des stimulants fiscaux ou des subventions de l'État afin d'assurer la survie des activités d'exploration au Canada.

Les propositions visant à étendre les dispositions concernant la fraction à risques aux dépenses relatives aux ressources engagées par des sociétés de personnes et à redéfinir les actions visées par règlement afin d'exclure toute action qui offre un montant garanti à l'investisseur ont été conçues afin que les décisions en matière de placements dans des actions accréditatives soient davantage basées sur des considérations économiques réelles que sur des considérations fiscales. L'argument en faveur des stimulants fiscaux aux actions accréditatives est que le placement comporte des risques. Les nouvelles règles visent à s'assurer que la personne qui investit dans des actions accréditatives court un risque réel. Le Comité est d'accord avec le régime proposé.

On a proposé en outre d'accorder aux dépenses relatives au pétrole et à l'exploration le même traitement qu'aux dépenses réelles d'exploration minière, et d'autoriser les détenteurs d'actions accréditatives à déduire dans une année donnée les dépenses engagées dans les 60 premiers jours de l'année suivante. Le Comité est d'accord avec cette proposition parce qu'elle tient compte de la nature de l'industrie pétrolière et gazière et qu'elle abolit une différence de traitement injustifiée entre les industries.

Les biens en immobilisation admissibles

Certaines dépenses d'entreprise telles que l'achalandage, les contingents, les frais de constitution en société, les concessions perpétuelles et certaines listes de clients ne sont actuellement ni déductibles, en raison de leur caractère d'immobilisations, ni admissibles à la déduction pour amortissement. Ces dépenses au titre des «biens en immobilisation admissibles» sont plutôt ajoutées à un ensemble distinct de coûts, dont la moitié, en vertu des règles actuelles, sont admissibles à une déduction annuelle de 10 % de la valeur résiduelle. Contrairement à la déduction pour amortissement, cette déduction n'est pas soumise à la «règle de la demi-année».

Quand un bien en immobilisation est vendu, la moitié du produit est déduit de l'ensemble des immobilisations admissibles, et la déduction pour l'année visée est basée sur le solde net. Lorsque le solde de cet ensemble devient négatif à la fin de l'année d'imposition, il doit être inclus dans le revenu du contribuable. La règle à cet égard est semblable à celle visant un amortissement récupéré, sauf qu'on ne tient pas compte du gain en capital si le produit de la vente dépasse le coût initial du bien en immobilisation admissible — puisque la moitié du montant intégral du produit de la vente a été déduit de l'ensemble. Ainsi, tout gain réalisé sur la vente d'un bien en immobilisation admissible ne donne pas droit à l'exemption à vie pour gains en capital et ne peut pas non plus être soumis à l'impôt minimum de remplacement.

Le Livre blanc propose ce qui suit pour modifier le régime fiscal des biens en immobilisation admissibles et le rendre généralement conforme à l'accroissement

proposé de la part des gains en capital devant être inclus dans le revenu du contribuable.

- La proportion d'une dépense en immobilisation admissible qui est ajoutée à l'ensemble cumulatif des éléments d'actif admissibles passe de la moitié aux trois quarts.

- La proportion du produit de la disposition d'un bien en immobilisation admissible qui est déduite du solde de l'ensemble cumulatif est également portée aux trois quarts.

- Pour compenser cet accroissement du taux d'inclusion, qui passe de la moitié aux trois quarts, le taux d'amortissement est ramené de 10 à 7 % de la valeur résiduelle.

Ces changements s'appliqueront aux exercices financiers commençant après le 30 juin 1988 dans le cas des sociétés et aux exercices commençant après le 31 décembre 1987 dans le cas de particuliers exerçant une activité à titre de propriétaires ou d'associés. Pour maintenir l'intégrité du régime, le solde actuel de l'ensemble des dépenses en immobilisations admissibles que le contribuable n'aura pas encore déduites sera augmenté de moitié. Cependant, aucun changement autre que la réduction des taux d'imposition n'est prévu pour compenser l'effet rétroactif de l'accroissement du taux d'inclusion (de la moitié aux trois quarts) s'appliquant aux gains réalisés sur la valeur de l'achalandage, des contingents et des autres biens en immobilisation admissibles au moment de l'entrée en vigueur des propositions de réforme fiscale.

Une autre des propositions de réforme du Livre blanc accentue encore davantage l'inégalité des règles fiscales s'appliquant lors de la vente de biens en immobilisation admissibles comparativement aux autres biens en immobilisation. Ainsi, après le 17 juin 1987, la proportion applicable du produit de la vente de biens en immobilisation admissibles doit être déduite du solde de l'ensemble cumulatif des dépenses en immobilisations admissibles non encore déduites au moment de la vente, plutôt qu'au moment où le prix d'achat doit être versé par l'acheteur. Le Livre blanc précise qu'en pareil cas le produit représente «en grande partie la récupération d'un amortissement déduit auparavant» et que le changement proposé est «conforme au traitement de la récupération de l'amortissement». Il reste, cependant, que la proportion du produit qui dépasse le coût initial du bien en immobilisation admissible — et qui représente un gain en capital à l'égard duquel aucune déduction n'a été réclamée — sera soumis au même traitement, tandis que la proportion imposable d'un gain réalisé sur la vente d'un bien en immobilisation peut faire l'objet d'un report pouvant aller jusqu'à cinq ans si le produit ne doit pas être versé intégralement au moment de la vente. Ce changement touchera tout particulièrement la part du produit de la vente d'une entreprise non constituée en société attribuable à l'achalandage constitué après l'achat initial et qui n'aura, par conséquent, fait l'objet d'aucune déduction. Ainsi, lorsque le produit de la vente doit être échelonné sur un certain temps, il pourrait être nécessaire de constituer l'entreprise en société avant de la vendre.

Le Comité reconnaît que le Livre blanc ne propose rien pour supprimer la source majeure d'inégalité entre les biens en immobilisation admissibles et les autres biens en immobilisation, puisque l'exemption à vie pour gains en capital ne s'applique toujours pas aux gains réalisés sur les biens en immobilisation admissibles lors de la vente, par exemple, d'une entreprise non constituée en société qui est exploitée à titre d'entreprise individuelle ou de société de personnes. Pour cette raison, l'Union des producteurs agricoles a recommandé que l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital s'applique aux gains réalisés sur la vente de contingents de production. Le Comité note,

par contre, que les gains réalisés sur les actions de corporations exploitant une petite entreprise sont admissibles à l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital; il a conclu que les biens en immobilisation admissibles devraient être traités comme des biens amortissables et non comme des actions d'une corporation exploitant une petite entreprise.

Le Comité signale que les biens en immobilisation admissibles devraient, en principe, être soumis au même régime fiscal que les biens amortissables, pour ce qui est de la part des dépenses qui peuvent être déduites, et qu'ils devraient être soumis aux mêmes règles fiscales que les biens en immobilisation pour ce qui est de la part du produit de la vente qui dépasse le coût initial. Par conséquent, les deux tiers de tout gain en capital seraient inclus, comme les autres biens amortissables, dans le revenu et seraient admissibles à l'exemption à vie de 100 000 \$ pour gains en capital. Ce taux d'inclusion de deux tiers nécessiterait aussi une baisse du taux de déductibilité à 8 %. Le Comité considère par ailleurs que les raisons historiques justifiant le traitement distinct des biens en immobilisation admissibles ne s'appliquent plus et que les règles à cet égard peuvent être grandement simplifiées en soumettant les biens en immobilisation admissibles au même traitement que les biens amortissables. Enfin, il estime que le traitement des biens en immobilisation admissibles prévu dans la réforme fiscale devrait être conforme à celui réservé aux biens en immobilisation, mais il note que le fait d'appliquer l'exemption à vie pour gains en capital aux gains réalisés sur ce genre de biens pourrait influencer sensiblement sur les recettes fiscales. Par conséquent, le Comité recommande :

- 40. Que les biens en immobilisation admissibles soient considérés comme une catégorie distincte de biens amortissables dont le coût serait réputé être égal au pourcentage applicable du coût réel, et que tout produit résultant de la vente de ces biens soit réputé être égal au pourcentage applicable du produit réel.**
- 41. Que le «pourcentage applicable» dans le cas des biens en immobilisation admissibles soit porté de la moitié aux deux tiers.**
- 42. Qu'au moment de la mise en application de ces recommandations, le solde des ensembles cumulatifs existants de biens en immobilisation admissibles soit augmenté d'un tiers et que le taux d'amortissement applicable aux biens en immobilisation admissibles soit ramené de 10 à 8 %.**
- 43. Que tout produit résultant de la vente de biens en immobilisation admissibles qui dépasse le coût initial soit considéré comme un gain en capital admissible à l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital.**
- 44. Que les règles actuelles relatives à l'amortissement récupéré et aux gains en capital imposables continuent à s'appliquer lorsque le produit de la vente d'un bien en immobilisation admissible ne doit être versé qu'au cours d'une année ultérieure.**

L'immobilier

Le Livre blanc propose des changements importants à la fiscalité globale des promoteurs immobiliers. On trouve au tableau 12 une comparaison entre le régime

actuel et le régime proposé. On estime que les changements au traitement des frais financiers et des frais accessoires de l'immobilier entraîneront des entrées de fonds de 10 millions de dollars en 1988 qui augmenteront jusqu'à 70 millions de dollars en 1992 lorsque les propositions auront été entièrement mises en application. Il n'y a aucune estimation particulière des effets des autres changements sur l'immobilier.

Tableau 12

Le traitement fiscal des promoteurs immobiliers

	Avant la réforme fiscale	Après la réforme fiscale
Frais financiers sur les stocks de terrains vacants	Déductibles	A capitaliser dans le terrain
Frais financiers sur les terrains vacants détenus en vue d'une expansion	Déductibles	À capitaliser dans le terrain
Frais accessoires pendant la période de construction	Déductibles	À capitaliser dans le terrain et le bâtiment, selon le cas
Déduction pour amortissement des bâtiments loués	5 % de la valeur résiduelle	4 % de la valeur résiduelle
Taux d'inclusion des gains en capital	50 %	Graduellement de 66 2/3 % à 75 %
Frais de financement	Déductibles	Déductibles sur cinq ans pour les émissions d'actions ou sur la durée des obligations dans le cas des émissions d'obligations
Taux d'imposition des entreprises générales	36 %	28 %
Règle de mise en service	s.o.	En vigueur

Les propositions du Livre blanc entraîneront une augmentation des recettes, mais elles ne règlent pas tout. Les recettes seront-elles perçues de façon équitable au sein du secteur? Les propositions sont-elles raisonnables compte tenu de la nature du secteur? Enfin, les règles sont-elles conformes aux règles d'imposition des autres secteurs?

Le Comité a reçu des mémoires et a entendu des témoignages de divers membres du secteur immobilier, y compris des promoteurs grands, moyens et petits. Dans l'ensemble, les représentants du secteur reconnaissent que les membres devraient payer plus d'impôt dans l'ensemble, mais trouvaient les changements proposés excessifs. Des groupes représentant les petits promoteurs immobiliers ont présenté des mémoires où ils indiquent que leur secteur sera affecté de façon démesurée par nombre des changements fiscaux proposés. Voici ce qu'a dit l'Association canadienne des constructeurs d'habitations :

L'avantage concurrentiel dont jouissent les grands promoteurs et entrepreneurs s'accroîtra parce qu'ils peuvent mieux absorber les augmentations de

coûts et parce que les effets de la réforme fiscale toucheront plus rapidement les petites que les grandes sociétés. De plus, les réductions de taux d'imposition profiteront d'avantage aux grandes qu'aux petites sociétés.

Cette position a été appuyée par l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques dans son exposé au sujet de la déduction des frais financiers des stocks de terrains :

[...] cette disposition portera davantage préjudice à ceux qui ne sont pas membres de l'Institut, qui sont de petits entrepreneurs, étant donné que, dans de nombreux cas, ces entrepreneurs devront maintenant payer des impôts pour les années où ils n'enregistrent pas de bénéfices.

Certains témoins ont dit que les propositions du Livre blanc ne traduisaient pas une bonne compréhension du mode de fonctionnement du secteur de la promotion immobilière. Par exemple, l'exigence de capitaliser les frais financiers dans la valeur du terrain peut aller à l'encontre du but recherché, c'est-à-dire qu'il y aura des situations où, après un certain nombre d'années de capitalisation des frais financiers, la valeur du terrain pourra dépasser la juste valeur marchande. Pour les fins d'imposition, il faudra ramener la valeur à la juste valeur marchande. Ce changement occasionnera des problèmes d'évaluation, de cotisation et d'appel.

En outre, un certain nombre de témoins ont indiqué qu'on ne tient pas compte du fait que les terrains doivent être assemblés et détenus pendant un certain nombre d'années, le temps de satisfaire aux conditions de zonage, d'obtenir les permis et de s'assurer un financement. On ne tient pas compte non plus du fait que l'entreprise réalise des produits accessoires pendant la période de réalisation du projet. En vertu des propositions du Livre blanc, les produits seront imposés dans l'année courante tandis que les frais accessoires devront être capitalisés jusqu'à l'achèvement du projet. À ce sujet, le Comité mixte de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés dit ce qui suit :

On pourrait assister à une perturbation de la réception des produits et de la déduction des dépenses dans le cas des projets comportant plusieurs unités. De plus, les projets qui, dans l'ensemble, produisent une perte peuvent néanmoins entraîner une obligation fiscale pour le promoteur en ce qui concerne les premières ventes réalisées.

De nombreuses présentations ont fait état du fait que le traitement de certains coûts dans le secteur immobilier était différent de celui des mêmes coûts dans les autres secteurs. De nombreux témoins se sont plaints en particulier du fait qu'on ne permet pas aux promoteurs immobiliers de déduire les frais financiers des stocks. Des témoins ont soutenu que d'autres secteurs qui ont de longues périodes de stockage (par exemple, les distillateurs) peuvent déduire immédiatement leurs frais financiers de stocks.

Un domaine essentiel de préoccupation est la capitalisation de l'intérêt sur les terrains vacants. Le Comité considère que ces coûts font partie intégrante du secteur de la promotion et sont actuellement, à juste titre, déductibles du revenu à la condition que le contribuable soit actif dans la promotion immobilière. Il est injuste de tenter de percevoir des impôts en refusant la déduction de coûts justifiables par ailleurs.

Le Comité croit toutefois que les frais accessoires engagés pendant la construction (par exemple, les frais d'intérêt pendant la construction) peuvent légitimement être considérés comme faisant partie des immobilisations, par opposition à une dépense déductible dans l'année courante. Ces frais devraient être capitalisés dans le coût du bâtiment et on devrait permettre une déduction conforme à la déduction pour amortissement appropriée.

Le Comité a entendu certains témoins qui ont soutenu qu'il peut y avoir certaines injustices dans l'application d'une règle de mise en service dans le secteur immobilier. Le Comité n'est toutefois pas convaincu que des changements importants à la règle de mise en service pour les projets immobiliers soient justifiés, à part ceux qu'il a déjà proposés. Par conséquent, le Comité recommande :

- 45. Que les entreprises de promotion immobilière puissent continuer à déduire les frais financiers des terrains vacants à titre de dépenses courantes.**
- 46. Que les propositions exigeant la capitalisation des frais accessoires engagés pendant la construction soient considérées comme appropriées et soient mises en application, mais que les montants soient capitalisés totalement dans les coûts du bâtiment.**

Un des problèmes apparents du secteur est le fait que nombre de grandes entreprises immobilières qui sont rentables dans un sens comptable ou financier n'ont aucun revenu imposable et, par conséquent, paient peu ou pas d'impôt. Cette situation se produit par exemple lorsqu'une entreprise immobilière finance son expansion en hypothéquant des propriétés existantes afin d'obtenir des gains inhérents en valeur sans payer d'impôt sur le revenu dans l'année courante.

Le Comité considère que le ministère des Finances devrait examiner une autre source d'imposition pour le secteur de la promotion immobilière. Le Comité considère qu'il faut déterminer une autre forme d'imposition pour voir à ce que le secteur de l'immobilier paie sa juste part d'impôt. Un impôt sur les actifs basé sur le coût passé ou le coût non amorti peut ne pas convenir, à cause de son application inégale. En outre, un impôt sur les actifs fondé sur la juste valeur marchande de l'actif serait difficile à administrer et entraînerait des complications au sujet de la valeur courante des actifs immobiliers. Pour résoudre le problème de l'imposition de la juste valeur marchande des activités d'une société immobilière, une forme d'impôt minimum basé sur un pourcentage du produit brut de location est une solution possible. Un taux d'imposition relativement faible pourrait être appliqué à tous les produits de location à des fins non résidentielles lorsqu'ils sont supérieurs à un seuil déterminé, par exemple, 1 000 000 \$. Cet impôt minimum de remplacement devrait être payé dans la mesure où il dépasse l'impôt sur le revenu ordinaire à payer, mais limité à 28 % du bénéfice comptable canadien déclaré. Ainsi, l'entreprise qui subirait des pertes comptables n'aurait pas à payer d'impôt.

Cette proposition relativement simple vise à établir un seuil d'imposition pour les entreprises du secteur immobilier qui déclarent un bénéfice comptable, qui ont un revenu de location important et qui paient peu ou pas d'impôt sur le revenu ordinaire. Le Comité recommande donc :

- 47. Que le gouvernement institue un impôt minimum de remplacement pour le secteur immobilier. L'impôt serait établi à un taux peu élevé et sur une assiette suffisamment large, avec une règle de *minimis*. En outre, cet impôt ne serait exigible que dans la mesure où il serait supérieur à l'impôt ordinaire sur le revenu des sociétés, mais serait limité à 28 % de la partie canadienne du bénéfice comptable déclaré.**

Le Comité appuie dans l'ensemble l'effet d'élargissement de l'assiette que comporte la réduction de la déduction pour amortissement (DPA) sur les bâtiments à 4 %. Certaines personnes ont toutefois dit au Comité qu'elles pensaient que le taux de 4 % pourrait être trop faible pour encourager la rénovation des bâtiments canadiens de plus de 50 ans. Le ministère des Finances devrait réaliser une étude afin d'évaluer si un taux d'amortissement favorable devrait être offert aux contribuables qui rénovent de vieux bâtiments plutôt que d'en construire de nouveaux. Par exemple, si des taux de déduction pour amortissement de 6 % étaient offerts aux contribuables qui rénovent des bâtiments répondant aux critères, plutôt que le taux général de 4 %, cela représenterait une indemnisation sous forme de stimulant fiscal lorsque le coût des rénovations dépasserait le coût de construction d'un nouveau bâtiment dans une proportion pouvant atteindre 30 %. Par conséquent, le Comité recommande :

- 48. Que les propositions du Livre blanc exigeant une réduction du taux de déduction pour amortissement pour les bâtiments de 5 à 4 % soient adoptées et que le ministère des Finances fasse une évaluation afin de déterminer si un taux préférentiel de déduction pour amortissement devrait être offert aux contribuables qui rénovent des bâtiments de plus de 50 ans.**

Les frais d'émission de titres

À l'heure actuelle, les contribuables peuvent déduire les coûts d'émission de titres ou les frais d'emprunt au cours de l'année où ils sont engagés. Ces frais comprennent les commissions de prise ferme et les honoraires des vendeurs, les honoraires juridiques et comptables, les droits des préposés aux registres et des agents de transfert, les frais d'impression et les droits d'inscription à la cote. Les frais d'émission d'unités de fiducie et d'intérêts dans des sociétés de personnes sont également déductibles au cours de l'année où ils sont engagés, ce qui a pour effet de permettre aux associés dans une société de personnes de déduire une partie de leurs frais d'investissement, ce qui accroît «les avantages fiscaux des placements motivés par des considérations d'ordre fiscal».

«Pour améliorer la concordance des dépenses et des revenus», le Livre blanc propose que, pour les frais d'émission et les autres coûts engagés après le 31 décembre 1987 à l'égard de titres de créance et autres émis après cette date,

- les dépenses relatives à l'émission d'actions, d'intérêts dans des sociétés de personnes et d'unités de fiducie soient amorties sur cinq ans;
- les frais relatifs aux fonds empruntés soient amortis sur la durée de l'obligation d'endettement, les périodes éventuelles de renouvellement comprises, avec un minimum de cinq ans, mais que toute partie non amortie des frais soit déductible au cours de l'année où l'emprunt est remboursé.

Ces propositions auront pour effet d'accroître les recettes de l'État fédéral de 50 millions de dollars en 1988; ce montant baissera progressivement pour atteindre 10 millions de dollars en 1992.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont fait état d'un certain nombre de préoccupations :

- L'Association des compagnies de fiducie du Canada a déclaré que cela découragerait l'émission de titre d'endettement à long terme;
- l'Association des banquiers canadiens a déclaré que les propositions favoriseraient les titres de participation de préférence aux titres d'emprunt dont l'échéance est supérieure à cinq ans et créeraient des incertitudes quant à leur application aux effets de dette perpétuelle et aux crédits renouvelables;
- le *Joint Securities Industry Committee on Tax Reform* a déclaré que le traitement fiscal actuel des frais d'émission de titre avait encouragé de façon très efficace les sociétés canadiennes à mobiliser des capitaux et avait été particulièrement utile pour les petites entreprises. En déduisant ces frais sur un certain nombre d'années, Revenu Canada aura du mal à les distinguer des dépenses qui seraient immédiatement déductibles, telles que les coûts de consultation, particulièrement dans le cas où ils sont incorporés dans le prix d'émission du financement des sociétés.

Le *Joint Securities Industry Committee on Tax Reform* a aussi indiqué que les nouvelles dispositions de la réforme fiscale ne seraient pas très efficaces parce que les sociétés qui effectuent «des financements réguliers et qui sont très avancées modifieront leurs émissions d'actions et d'obligations de façon à réduire au maximum toutes les dépenses non déductibles». Dans ces circonstances, les investisseurs paieraient davantage pour le prix des valeurs mobilières, laissant ainsi à la société le même revenu net après impôt dont elle disposait lorsque les dépenses étaient immédiatement déductibles.

Le Comité reconnaît que le traitement fiscal des frais d'émission de titres et des frais d'emprunt ne devrait pas aboutir à un déséquilibre des produits et des dépenses et ne devrait pas encourager le financement de type «abri fiscal». Les sociétés de personnes et les fiducies ne devraient pas être utilisées comme moyen de convertir les dépenses d'immobilisations d'un investisseur en dépenses immédiatement déductibles. Toutefois, le Comité considère que même si les frais d'emprunt devraient être déduits sur la durée de l'endettement, le traitement fiscal des frais d'émission de titres d'emprunt et d'autres titres devrait être le plus neutre possible. Il recommande donc :

- 49. Que, comme il est proposé dans le Livre blanc, les dépenses relatives à l'émission d'actions, d'intérêts dans des sociétés de personnes et d'unités de fiducie soient amorties sur cinq ans, mais que les dépenses relatives aux fonds empruntés soient amorties sur la durée de l'obligation d'endettement, les périodes éventuelles de renouvellement comprises, avec un maximum de cinq ans, et que toute partie non amortie des frais soit déductible au cours de l'année où l'emprunt est remboursé.**

10 millions de dollars en 1982 et de 20 millions de dollars en 1983. Ce montant sera progressivement soustraît de l'impôt fédéral de 20 millions de dollars en 1988. Ce montant sera progressivement soustraît de l'impôt fédéral de 10 millions de dollars en 1992 et de 20 millions de dollars en 1997.

Les amendements proposés ont été étudiés par un certain nombre de personnes et les préoccupations suivantes ont été soulevées :

- L'Association des compagnies de fiduciaires du Canada a déclaré que ces amendements pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.
- L'Association des banques canadiennes a déclaré que les propositions pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.
- L'Association des sociétés canadiennes a déclaré que les propositions pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.

Les amendements proposés ont été étudiés par un certain nombre de personnes et les préoccupations suivantes ont été soulevées :

- L'Association des compagnies de fiduciaires du Canada a déclaré que ces amendements pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.
- L'Association des banques canadiennes a déclaré que les propositions pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.
- L'Association des sociétés canadiennes a déclaré que les propositions pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.

Les amendements proposés ont été étudiés par un certain nombre de personnes et les préoccupations suivantes ont été soulevées :

- L'Association des compagnies de fiduciaires du Canada a déclaré que ces amendements pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.
- L'Association des banques canadiennes a déclaré que les propositions pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.
- L'Association des sociétés canadiennes a déclaré que les propositions pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.

Les amendements proposés ont été étudiés par un certain nombre de personnes et les préoccupations suivantes ont été soulevées :

- L'Association des compagnies de fiduciaires du Canada a déclaré que ces amendements pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.
- L'Association des banques canadiennes a déclaré que les propositions pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.
- L'Association des sociétés canadiennes a déclaré que les propositions pourraient faire perdre à certaines sociétés le droit de déduire les dépenses relatives à la formation de leur personnel.

CHAPITRE 6

Le financement par actions privilégiées et le versement de dividendes

Dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le financement par actions privilégiées est sujet à des règles complexes, qui ont été révisées régulièrement, y compris la définition de divers types d'actions privilégiées. Depuis 1978, par exemple, la définition des actions privilégiées à terme a été modifiée neuf fois. Le Livre blanc propose des règles supplémentaires qui visent à limiter l'émission d'actions privilégiées par les sociétés qui ne paient pas d'impôt. Les coprésidents du comité mixte de la fiscalité de l'Association canadienne du barreau et de l'Institut canadien des comptables agréés ont témoigné auprès du Comité et ont souligné l'extraordinaire complexité des règles proposées :

[...] les règles deviennent incompréhensibles et les règles concernant les actions privilégiées en sont un excellent exemple. Vous examinez ces règles concernant les actions privilégiées et vous devez déterminer si vous avez une action privilégiée à terme, une action privilégiée à court terme, une action privilégiée mise en garantie, une action privilégiée imposable, une action imposable d'une institution financière désignée ou une action visée par les règles transitoires. Certaines actions peuvent appartenir à deux ou trois de ces catégories, et d'autres peuvent n'appartenir à aucune.

De plus, comme si la complexité n'était pas assez décourageante, le Comité a déjà entendu parler de moyens d'éviter les règles proposées et doute que ces règles, même si elles sont corrigées, mettront fin aux abus.

Les raisons du financement en franchise d'impôt

Une société qui ne paie pas d'impôt émet souvent des actions privilégiées au lieu de se financer par emprunts afin de réduire ses frais d'emprunt. Les prêteurs de fonds aux sociétés qui exigent le même rendement après impôt, que ces fonds soient placés dans des titres de créance ou des actions, demandent habituellement à l'emprunteur un prix plus faible pour les fonds parce qu'ils ont pu obtenir leur rendement à titre de dividende plutôt qu'à titre d'intérêt.

La société emprunteuse qui émet des titres de créance est indifférente à toute déduction des frais d'intérêt qu'elle engage, parce qu'ils ne sont pas imposables. Tandis

que le prêteur dans cette transaction paie de l'impôt sur le revenu d'intérêt, les dividendes imposables, par contre, sont censés avoir été prélevés sur des bénéficiaires qui ont déjà été soumis à un impôt et qui sont admissibles à un crédit d'impôt pour dividendes (pour le particulier actionnaire) ou à une déduction pour dividendes inter-sociétés (pour la société actionnaire).

Ce mode de financement par actions est devenu plus courant avec la multiplication du nombre d'avantages fiscaux dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'absence de tout régime de transfert des pertes de sociétés au Canada a aussi aggravé les problèmes qui découlent de l'utilisation du financement en franchise d'impôt. A cet égard, le Comité note que, même si le gouvernement a publié, lors de la présentation du budget de mai 1985, un document d'étude qui proposait de permettre le transfert des pertes fiscales à l'intérieur d'un groupe de sociétés en propriété commune, le Livre blanc ne traite pas de cette question. Le Comité est d'avis que, dans le cadre de la réforme de l'impôt des sociétés, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient essayer de s'entendre pour instituer un système de transfert des pertes fiscales au Canada.

La popularité du financement en franchise d'impôt se traduit en partie par la proportion des émissions totales d'actions que représentent les actions privilégiées. Le tableau 13 permet de comparer le pourcentage des émissions d'actions privilégiées par rapport aux émissions totales d'actions ordinaires et privilégiées au Canada et aux États-Unis et illustre l'avantage fiscal qui a été accordé dans le passé aux actions privilégiées dans notre pays.

Tableau 13

**Comparaison du pourcentage d'émissions d'actions privilégiées
par rapport aux émissions totales d'actions ordinaires et
privilégiées au Canada et aux États-Unis**

	Canada	États-Unis	Différence
	(en pourcentage)		
1965	46,6	31,9	14,7
1970	34,2	16,1	18,1
1975	57,6	31,8	25,8
1980	47,0	16,1	30,9
1981	54,8	6,7	48,1
1982	45,7	17,6	28,1
1983	25,7	14,3	11,3
1984	62,5	18,2	44,3
1985	54,4	18,3	36,1

Source : Ministère des Finances.

Les problèmes du financement en franchise d'impôt

Si la société qui distribue les dividendes sur les actions privilégiées est en situation imposable, le système fonctionne bien. Par exemple, le crédit d'impôt pour dividendes et la déduction pour dividendes inter-sociétés incitent respectivement les particuliers et les

sociétés à investir dans des actions canadiennes avec peu ou pas de double imposition. La *Loi de l'impôt sur le revenu* incite peu, dans cette situation, la société à choisir le financement par actions privilégiées de préférence au financement par emprunts. Si toutefois la société ne paie pas d'impôt, elle a avantage à émettre des actions privilégiées et à payer des dividendes à même le revenu qui a été peu ou pas soumis à l'impôt des sociétés parce que l'actionnaire bénéficiaire reçoit toujours un allègement fiscal pour un montant théorique d'impôt des sociétés. Les sociétés qui ne paient pas d'impôt ont aussi pu utiliser la déduction pour dividendes inter-sociétés afin de transférer une partie de leurs avantages fiscaux non utilisés à des sociétés non liées.

En bref, le financement en franchise d'impôt a entraîné des pertes de recettes pour l'État, en partie parce que des sociétés ont choisi de financer leurs activités au moyen d'actions privilégiées qui constituent essentiellement des obligations d'endettement. Par ailleurs, les bénéficiaires des dividendes imposables de ces sociétés qui ne paient pas d'impôt reçoivent toujours des allègements fiscaux.

Les propositions du Livre blanc

Le gouvernement prévoit un accroissement des recettes d'environ 400 millions de dollars par an après l'entrée en vigueur des nouvelles règles concernant les actions privilégiées, qui visent à rétablir l'intégrité de la distinction fiscale entre les actions et les titres de créance et empêcher de nouveaux transferts d'avantages fiscaux entre les sociétés. Le Livre blanc propose de percevoir des sociétés un impôt de 25 % sur les dividendes versés sur certaines actions privilégiées imposables et un impôt de 10 % sur certaines sociétés qui touchent les dividendes. La société peut choisir de payer un impôt de 40 % sur les dividendes versés, dans lequel cas aucun impôt additionnel ne frappe l'actionnaire qui les touche. Le taux d'imposition de base de 25 % est conçu en fonction des dividendes qui visent le marché des particuliers et traduit la valeur du crédit d'impôt pour dividendes. Pour la société émettrice qui paie des impôts, l'impôt peut être déduit indirectement de l'impôt sur le revenu des sociétés à payer. Par conséquent, il ne représente pas un coût net pour une société qui paie des impôts par ailleurs. Il représente toutefois un coût important pour la société qui ne paie pas d'impôt et pour la société qui ne paie pas suffisamment d'impôt sur le revenu pour annuler entièrement l'impôt de 25 %.

L'exemption allant jusqu'à 500 000 \$ de dividendes d'actions privilégiées pour un groupe de sociétés vise à permettre aux petites sociétés et aux compagnies de capital de risque qui démarrent de continuer à recourir aux actions privilégiées pour leurs opérations de financement. Selon le prix des actions, cette exemption permet l'émission d'actions privilégiées d'une valeur de cinq millions de dollars ou plus sans que les dividendes soient imposés. Les dividendes versés à un actionnaire qui a un intérêt important dans la société ne sont pas sujets à l'impôt de 25 ou de 40 % sur les dividendes reçus par certaines sociétés. Dans l'ensemble, on considérera qu'un actionnaire a un intérêt important dans une société s'il est lié à la société ou s'il est propriétaire d'actions qui représentent au moins 25 % des votes et de la valeur de toutes les actions émises par la société.

Recommandations

Le Comité reconnaît que l'émission d'actions privilégiées est un mode utile et acceptable de financement des entreprises. Néanmoins, il considère qu'il ne convient

pas d'accorder des allègements fiscaux aux bénéficiaires de dividendes imposables de sociétés qui ne paient pas d'impôt, particulièrement lorsque cette situation entraîne la vente d'avantages fiscaux.

Le Comité n'est pas satisfait des taux proposés pour certaines des exceptions désignées, comme l'exemption de 500 000 \$. Il considère que ce montant est très supérieur aux besoins en capital de la plupart des petites et moyennes entreprises. En outre, l'exemption de 500 000 \$ sera ouverte tout autant aux grandes sociétés qu'aux petites, sous réserve seulement d'une disposition de récupération qui s'appliquera au paiement de dividendes de plus d'un million de dollars par an. Cette mesure permet en fait un minimum de financement continu en franchise d'impôt pour toutes les sociétés, à un coût indéterminé pour le trésor fédéral. Le Comité considère que l'exemption de 500 000 \$ constitue une aide fiscale trop généreuse pour le financement des entreprises. Un mécanisme plus approprié consisterait à offrir une exemption sur un volume plus faible de dividendes ou à offrir l'exemption à des entreprises actuellement non imposables d'une taille particulière. Il n'est pas facile de déterminer quelles entreprises le gouvernement avait l'intention de favoriser. Le Comité recommande donc :

50. Que l'exemption de 500 000 \$ sur les dividendes d'actions privilégiées pour tout groupe de sociétés soit réduite à un niveau inférieur de dividendes exemptés ou ne soit accordée qu'aux entreprises non imposables d'une taille déterminée.

En dépit de son appui antérieur aux objectifs des règles proposées, le Comité se demande pourquoi le gouvernement n'a pas adapté les règles proposées afin d'inclure les dividendes sur les actions ordinaires. Le régime fiscal canadien constitue une anomalie parmi les régimes fiscaux intégrés en ce sens qu'il offre un crédit d'impôt aux particuliers actionnaires sans tenir compte des impôts des sociétés effectivement payés. En outre, la société actionnaire dispose également de la déduction pour dividendes inter-sociétés qui vise à empêcher la double imposition lorsqu'il y a versement des dividendes d'une entreprise à une autre, sans que l'on tienne compte des impôts effectivement payés par la société qui verse les dividendes. Dans les deux cas, il s'agit de concessions fiscales inacceptables. Les règles proposées par le gouvernement s'attaquent à ce problème fondamental dans le cas des dividendes sur les actions privilégiées, mais pas dans celui des dividendes sur les actions ordinaires.

Le Comité s'est aussi penché sur l'impôt anticipé des sociétés sur les dividendes versés auquel recourent des pays, comme l'Australie, qui ont des régimes fiscaux caractérisés par une intégration partielle ou totale. Ces pays perçoivent un impôt anticipé des sociétés sur tous les dividendes afin de s'assurer que tous les excédents à partir desquels les dividendes sont distribués ont été soumis à l'impôt des sociétés. Ainsi, dans ces pays, un impôt anticipé des sociétés joue le rôle d'un impôt minimum, ou d'un paiement anticipé de l'impôt qui est plus tard déduit de l'impôt global à payer de la société. Dans la mesure où la société est en situation non imposable, l'impôt anticipé des sociétés reste en vigueur et des crédits d'impôt indemnisent les actionnaires de l'entière valeur de l'impôt payé à l'avance.

Les fonctionnaires du ministère des Finances ont indiqué au Comité que l'application d'un impôt anticipé global des sociétés sur tous les dividendes versés au Canada posait de sérieuses difficultés. La principale de ces difficultés était l'incapacité des actionnaires étrangers d'obtenir le crédit d'impôt pour dividendes du Canada parce

que ce crédit est une subvention visant à encourager les placements dans des actions de sociétés canadiennes seulement. Cet élément se révélerait particulièrement crucial pour les actionnaires qui habitent aux États-Unis à cause du volume important des investissements américains au Canada. Les fonctionnaires ont indiqué que le Royaume-Uni, qui applique un impôt anticipé des sociétés, étend aux investisseurs étrangers, détenteurs directs d'actions et détenteurs de portefeuilles, l'allégement fiscal partiel concernant les dividendes en vertu de certaines conventions sur la double imposition, y compris celles qui ont été conclues avec le Canada et les États-Unis.

Bien que le Comité soit conscient des conséquences possibles de cette question sur les conventions fiscales, il a conclu que ce problème n'empêchait pas à lui seul l'instauration d'un impôt anticipé des sociétés au Canada. L'expérience de la réforme fiscale de 1986 en Australie (un autre pays qui a un niveau élevé de propriété étrangère) offre au Canada une solution de rechange à la foi au *statu quo* et aux propositions du Livre blanc. Dans le cadre de la réforme fiscale australienne, le système de répartition a été modifié afin de fonctionner pour les résidents et inclure par ailleurs un impôt anticipé des sociétés sans violer la convention fiscale récemment négociée entre l'Australie et les États-Unis. La méthode australienne de répartition des dividendes en deux catégories afin de déterminer le paiement des impôts et l'octroi ensuite de crédits d'impôt aux actionnaires offre une garantie contre les pertes de recettes tout en n'ayant aucun effet de dissuasion sur la distribution des dividendes par les sociétés. Les dividendes imposés (ou dividendes admissibles) qui sont versés à des actionnaires non résidents sont exempts de la retenue normale sur les dividendes. Les dividendes qui n'ont pas été imposés (ou dividendes non admissibles), par ailleurs, sont sujets à la retenue sur les dividendes. À cause de l'exemption des dividendes admissibles, l'Australie peut limiter son crédit d'impôt aux résidents. Il semble bien que le nouveau système de répartition de l'Australie se révélera acceptable pour les négociateurs de conventions américaines.

Le Comité fait observer qu'une autre approche qui pourrait éviter les conséquences possibles de l'instauration d'un impôt anticipé global des sociétés au Canada sur les conventions fiscales consisterait à ne pas appliquer l'impôt aux versements de dividendes à des actionnaires non résidents.

Le Comité propose aussi l'étude d'un autre modèle d'impôt anticipé des sociétés qui fait une distinction entre le surplus libéré d'impôt et le surplus non libéré d'impôt. Tandis qu'une société peut payer sans restriction des dividendes provenant du surplus libéré d'impôt, les dividendes payés en l'absence d'un surplus libéré d'impôt seraient soumis à un impôt anticipé des sociétés. Le surplus libéré d'impôt représente l'excédent net de la société tel que calculé aux fins de l'impôt, cumulé avec le temps. Pour la mise en application d'un tel impôt anticipé des sociétés, il faudrait prévoir un système de comptabilité des surplus antérieurs à l'entrée en vigueur.

En bref, le Comité considère que les idées suivantes seront fondamentales pour la réussite d'un impôt anticipé des sociétés au Canada :

- le taux de l'impôt anticipé devrait se rapprocher du taux du crédit d'impôt pour les dividendes au niveau de l'actionnaire;
- lors de l'instauration d'un impôt anticipé, les règles proposées à l'égard de l'imposition des dividendes sur actions privilégiées devraient être révisées afin de constituer un élément de l'impôt anticipé;

- il faudrait permettre le report à un exercice antérieur ou ultérieur de l'excédent de l'impôt anticipé sur les impôts courants pour une période raisonnable.

En conséquence, le Comité recommande :

51. Que le gouvernement prenne des mesures immédiates pour instaurer un impôt anticipé des sociétés qui soit global et qui porte sur les dividendes versés sur les actions ordinaires et privilégiées.

Les intermédiaires financiers

Le Livre blanc comprend des propositions visant à transférer le fardeau fiscal aux sociétés rentables. Les institutions financières sont le type de sociétés qui ont payé peu d'impôt à cause des dispositions fiscales existantes, et le Livre blanc contient des propositions particulières visant à assurer qu'elles commencent à payer leur juste part des impôts. Le Comité est d'accord avec l'intention de ces propositions, mais considère qu'elles sont insuffisantes. Par conséquent, le présent rapport présente une approche différente en matière de fiscalité des intermédiaires financiers.

Les propositions du Livre blanc

Les propositions de réforme fiscale qui touchent les intermédiaires financiers se retrouvent dans deux catégories : le traitement des réserves en général et la fiscalité des compagnies d'assurance-vie en particulier. Les objectifs globaux des propositions relatives aux réserves sont d'assurer l'élimination des possibilités de différer l'impôt et d'assurer un traitement cohérent aux institutions financières concurrentes. Les propositions relatives aux compagnies d'assurance-vie visent à accroître les recettes fiscales en s'assurant que le revenu de placements qui s'accumule avec les années dans les réserves pour polices des compagnies d'assurance-vie soit imposé de façon raisonnable et, dans les cas des compagnies d'assurance-vie qui ont des activités tant au Canada qu'à l'étranger, à voir à l'attribution d'une partie convenable du revenu de placements net de l'assureur au commerce réalisé au Canada et à assujettir ainsi ce revenu à l'impôt canadien.

Les réserves constituent un facteur clé dans la détermination du bénéfice imposable des intermédiaires financiers. En général, on peut déduire une réserve pour tenir compte soit d'une baisse de la valeur d'un élément d'actif, par exemple les provisions pour pertes sur prêts, soit de la hausse d'un élément de passif, par exemple la réserve au titre des sinistres susceptibles de se réaliser en vertu d'une police d'assurance. Conformément aux propositions du gouvernement visant à permettre aux institutions financières de se concurrencer dans beaucoup plus de domaines qu'auparavant, les propositions de la réforme fiscale visent à éliminer la différence de traitement fiscal des réserves des institutions qui se concurrencent sur un même marché.

Le Livre blanc constate les déficiences suivantes dans le traitement fiscal des réserves des intermédiaires financiers :

- La déduction pour pertes sur prêts qui est autorisée aux banques diffère de celle qui est permise aux institutions financières concurrentes et offre la possibilité de différer l'impôt;
- Les sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires, les compagnies d'assurance et les caisses de crédit peuvent constituer une provision pour créances douteuses selon une formule qui produit généralement des montants plus élevés que les statistiques observées;
- Les compagnies d'assurance ont droit pour l'année à une réserve au titre des dividendes sur polices à verser l'année suivante, même si une partie seulement de cette obligation est courue à la fin de l'année;
- Les assureurs n'actualisent pas toujours le passif au titre des indemnités futures prévues, et partant, réclament des provisions supérieures à la valeur de leurs obligations futures.

Comme approche générale, le gouvernement propose que les provisions pour pertes sur prêts des intermédiaires financiers soient fondées sur leurs résultats réels plutôt que sur des formules arbitraires. Des rajustements seront également apportés aux réserves des assureurs de manière à mieux faire accorder les dépenses et les revenus correspondants. Les propositions réduiront le montant des réserves permises aux institutions financières aux fins du calcul du revenu imposable, de sorte qu'elles élargiront l'assiette de l'impôt de ce secteur. Afin d'étaler ces effets sur un certain nombre d'années, on établira des règles transitoires.

Le gouvernement propose aussi d'instaurer un impôt de 15 % sur les revenus de placement qui frappera les revenus de placements accumulés afin de financer les obligations d'assurance des compagnies d'assurance-vie. Cet impôt est analogue à un impôt sur les revenus de placement des assureurs-vie qui fut appliqué de 1969 à 1978.

L'impôt proposé ne frappera pas les revenus de placements accumulés afin de financer les obligations attribuables au commerce de rentes des assureurs-vie. De plus, l'impôt ne s'appliquera pas au revenu de placements correspondant aux obligations contractuelles fixes contractées avant le 1^{er} janvier 1988. On pourra déduire de l'assiette de l'impôt fédéral sur les placements les dépenses engagées pour gagner un revenu de placements au Canada et le revenu d'entreprise de compagnies d'assurance-vie déjà assujetti à l'impôt de la Partie I de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'impôt sur les revenus de placements proposé s'appliquera aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après le 31 décembre 1987. L'impôt entrera en vigueur progressivement, par étapes égales, sur cinq ans.

Enfin, le gouvernement se propose de modifier les règles qui s'appliquent au calcul du revenu de placements brut attribuable au commerce d'assurance au Canada exploité par des sociétés multinationales d'assurance-vie résidentes et par des sociétés d'assurance non résidentes afin qu'une partie appropriée des revenus de placements et des gains sur titres soit assujettie à l'impôt au Canada.

On maintiendra le système actuel de détermination du fonds de placement canadien des assureurs-vie et de désignation des biens de placements. Cependant, on

adoptera des règles analogues au plafonnement des avoirs afin de limiter le volume des biens immeubles locatifs qui pourront être désignés par l'assureur. En désignant les biens attribués au fonds de placement canadien, les compagnies d'assurance devront satisfaire à un critère de valeur, à un critère de revenu net de placements et à un critère de gains minimums. On instituera également des règles permettant d'attribuer une partie convenable du revenu de placements net de l'assureur au commerce réalisé au Canada. On obtiendra ce résultat en l'obligeant à inclure dans le revenu au Canada un montant minimum de revenu de placements net.

Les changements proposés s'appliqueront aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après le 31 décembre 1987, et des dispositions transitoires spéciales s'appliqueront à ces changements.

Les intermédiaires financiers et l'évitement de l'impôt

Le Comité a remarqué que depuis 1978, le montant de l'impôt fédéral sur le revenu des banques, des compagnies d'assurance et des compagnies de fiducie a diminué de façon spectaculaire. À partir de données statistiques globales sur le secteur, le Comité a déterminé que les obligations fiscales des intermédiaires financiers à l'égard de l'impôt sur le revenu fédéral ont généralement varié dans une fourchette de 1 à 6 % des bénéfiques réalisés au Canada.

Cette situation est attribuable en grande partie au fait que les intermédiaires financiers disposent d'un fort levier financier, car ils ont accès à d'importants actifs des déposants par rapport à un capital propre relativement faible. Les ratios des actifs des déposants au capital social de l'entreprise varient de 10:1 à 25:1. En utilisant suffisamment les avantages fiscaux, y compris le revenu exonéré, les intermédiaires financiers ont réussi à réduire leur revenu imposable à des montants négligeables dans le cadre des dispositions existantes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On a démontré au Comité que les intermédiaires financiers font un choix attentif des avantages fiscaux afin de minimiser leur impôt sur le revenu à payer. En outre, on a fait valoir au Comité que les provisions pour pertes générales calculées selon la formule ont été à peu près deux fois plus grandes que ce qui convient pour les grandes institutions financières régionalement diversifiées et que les réserves actuarielles ainsi que les réserves pour les obligations en matière d'indemnités ont été trop généreuses dans le cas des compagnies d'assurance. En outre, des témoignages techniques ont été présentés au sujet de lacunes dans les calculs détaillés de l'impôt des compagnies d'assurance-vie, ce qui a fait que celles-ci ont payé très peu d'impôt. Par conséquent, les compagnies d'assurance-vie n'ont pas eu besoin de recourir aussi fortement aux effets de financement en franchise d'impôt que les autres intermédiaires financiers.

Le tableau 14 donne un relevé de l'impôt sur le revenu canadien versé par les banques, les compagnies de fiducie et les compagnies d'assurance-vie de 1980 à 1985, en comparaison des bénéfiques canadiens qu'elles ont déclarés. Les institutions financières déclarent les bénéfiques de leurs activités canadiennes directement dans leur rapport annuel ou à Statistique Canada. Bien que nous ne disposions pas des renseignements de Revenu Canada sur l'impôt des sociétés à payer, le Comité a pu obtenir des statistiques globales sur le secteur. Comme on peut le voir, l'impôt fédéral sur le revenu versé au Canada a généralement varié dans une fourchette de 1 à 6 % des bénéfiques canadiens globaux.

Tableau 14

Impôts canadiens versés et bénéfiques des activités canadiennes

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
	(en millions de dollars)					
Banques						
Bénéfices canadiens globaux (7 grandes banques)	n.d.	916	951	1,641	1,865	1,766
Total de l'impôt fédéral sur le revenu versé (secteur)	15	8	7	40	17	n.d.
Compagnies de fiducie						
Bénéfices canadiens globaux (7 compagnies)	n.d.	78	124	270	303	364
Total de l'impôt fédéral sur le revenu versé (secteur)	9	4	19	25	11	n.d.
Compagnies d'assurance-vie						
Bénéfices canadiens globaux (secteur)	578	518	552	785	643	945
Total de l'impôt fédéral sur le revenu versé (secteur)	26	19	21	25	40	n.d.

n.d. — non disponible.

Tous les intermédiaires financiers demandent des honoraires pour leurs services. Dans le cas de la gestion des actifs, ces honoraires prennent habituellement la forme d'un pourcentage de la marge entre le taux d'intérêt versé sur les dépôts et le taux d'intérêt gagné sur les placements. La marge ou, écart avant impôt, après déduction des frais, varie d'un produit à l'autre d'environ un quart pour cent à environ un pour cent. Les marges déclarées des compagnies d'assurance-vie sont supérieures d'environ un demi-point de pourcentage en partie à cause de différences dans les méthodes de déclaration du revenu. Pour les fins de déclaration, on ajoute aux gains réalisés 15 % des gains *non réalisés* sur les actions ordinaires et 10 % des gains immobiliers *non réalisés*.

Un autre facteur est le fait que les compagnies d'assurance demandent aussi des honoraires pour leurs services comme intermédiaires de risque. Pour l'assurance-vie, ces honoraires sont habituellement calculés au moyen d'une marge de mortalité entre le taux de mortalité prévu et le taux demandé dans le contrat. À l'heure actuelle, les gains des compagnies d'assurance qui ne sont pas liés aux placements constituent une bien plus grande proportion de leurs gains que les gains d'honoraires des autres intermédiaires financiers.

On trouvera au tableau 15 un relevé des marges bénéficiaires des activités canadiennes des banques, des compagnies de fiducie et des compagnies canadiennes d'assurance-vie.

Tableau 15

Relevé des marges bénéficiaires des activités canadiennes

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Banques (7 grandes)						
Actifs canadiens (en milliards de dollars)	167	194	200	200	213	230
Bénéfices canadiens (en millions de dollars)	916	951	1 641	1 865	1 766	2 110
Marge bénéficiaire	0,55%	0,49%	0,82%	0,93%	0,83%	0,92%
Compagnies de fiducie (7 compagnies)						
Actifs canadiens (en milliards de dollars)	21,4	28,9	31,6	34,3	40,8	47,7
Bénéfices canadiens (en millions de dollars)	78	124	270	303	364	413
Marge bénéficiaire	0,36%	0,43%	0,85%	0,88%	0,89%	0,87%
Compagnies canadiennes d'assurance-vie (secteur)						
Actifs canadiens (en milliards de dollars)	30,5	34,0	38,0	43,4	47,8	
Bénéfices canadiens (en millions de dollars)	234	363	513	632	756	
Marge bénéficiaire	0,77%	1,07%	1,35% ¹	1,46% ¹	1,58%	¹

¹ Les gains déclarés des compagnies d'assurance-vie ne sont pas comparables car, pour les fins de déclaration, 15 % des gains des actions ordinaires *non matérialisés* (depuis 1984) et 10 % des gains immobiliers *non matérialisés* (depuis 1986) s'ajoutent aux gains matérialisés normaux. Par exemple, en 1986, de 20 à 25 % des gains de plusieurs grands assureurs-vie tenaient compte des gains immobiliers non matérialisés déclarés pour la première fois.

Les propositions de changements

En profitant d'avantages fiscaux généreux, des intermédiaires financiers ont réussi à rajuster leur revenu imposable et à payer peu ou pas d'impôt. Une manière d'accroître les impôts payés par ces institutions consiste donc à réduire ou à éliminer les avantages fiscaux qu'elles utilisent. Les recommandations contenues dans les quatre sous-sections qui suivent s'efforcent d'y arriver et de rendre le revenu imposable plus conforme aux gains effectifs. Ces mesures permettraient d'accroître les impôts payés par des intermédiaires financiers en vertu de la Partie I de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le fonds de placement canadien

Dans le cas des compagnies multinationales canadiennes d'assurance-vie, une mauvaise définition du fonds de placement canadien leur a permis d'éliminer leur impôt sur le revenu canadien à payer à cause de l'effet des prêts sur polices étrangères, du choix de la fin de l'année pour le calcul du fonds de placement canadien et du choix des actifs pour le fonds et de la réassurance financière. En outre, dans un contexte où les taux d'intérêt étaient raisonnablement stables mais fluctuaient autour de certaines valeurs moyennes, ou bien où les taux d'intérêt augmentaient, la plupart des compagnies canadiennes et multinationales d'assurance-vie pouvaient, grâce à certaines

transactions, obtenir des pertes déductibles d'impôt lorsqu'elles n'avaient subi aucune perte commerciale réelle.

Par exemple, supposons qu'une obligation de 100 \$ sur cinq ans à 10 % ait été achetée pour couvrir une rente particulière. Si les taux d'intérêt augmentaient d'un point de pourcentage et que l'obligation était vendue à 96,30 \$ et remplacée par une obligation à 11 % sur cinq ans au pair, il n'y aurait ni bénéfice ni perte économique, car la valeur marchande réelle de l'obligation sousjacente aurait aussi dû être évaluée à un taux d'intérêt supérieur d'un point de pourcentage. Pour les fins de déclaration, le revenu de l'obligation augmenterait de 0,59 \$ la première année, de 0,66 \$ la deuxième année, de 0,73 \$ la troisième année, de 0,81 \$ la quatrième année et de 0,91 \$ la cinquième année, pour tenir compte de l'augmentation du taux d'intérêt. Cette augmentation serait annulée par l'amortissement de la perte sur la vente de l'obligation de 0,74 \$ chaque année sur les cinq ans.

Toutefois, pour les fins de l'impôt, la perte de 3,70 \$ sur la vente de l'obligation serait reconnue immédiatement et l'augmentation du revenu serait déclarée annuellement sur la période de cinq ans. Ainsi, en reconnaissant la réduction de la valeur marchande de l'actif au moment de la vente pour les fins d'impôt tout en ignorant la réduction de la valeur marchande des obligations, on réduit sensiblement le revenu imposable. Des effets plus importants peuvent se produire dans le cas des obligations à plus long terme.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 52. Que pour faire en sorte que le revenu imposable reflète raisonnablement le revenu d'entreprise, les bénéfices et pertes sur les transactions portant sur les obligations et les prêts hypothécaires soient amortis sur la durée restante du titre dans le cas de tous les intermédiaires financiers.**

La réassurance financière

Le Comité a conclu qu'en général les défauts du fonds de placement canadien dans la législation fiscale existante ont été corrigés par les propositions de la réforme fiscale, bien qu'il y ait toujours des failles dans les règles du fonds de placement canadien concernant les prêts sur polices et l'échéancier. En outre, au Canada, le recours à la réassurance financière a été limité dans le passé à cause de la facilité avec laquelle on pouvait éviter l'impôt sur le revenu des sociétés grâce aux failles structurelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Toutefois, à l'avenir, le recours à la réassurance pourrait entraîner d'importantes pertes fiscales. Le Comité remarque que le Livre blanc ne contient aucune proposition visant à limiter ces manoeuvres, à l'exception de la disposition générale antiévitement.

Aussi recommande-t-il :

- 53. Que le calcul de l'actif canadien exigé soit fait chaque mois ou, du moins, chaque trimestre.**
- 54. Que le calcul du fonds de placement canadien se fasse de telle manière qu'une augmentation ou une diminution des prêts sur polices étrangères n'influe pas sur le fonds de placement canadien.**

55. Que le recours à des accords financiers, y compris les contrats de réassurance, entre des intermédiaires financiers soit empêché par une règle antiévitement particulière semblable à l'article 845 de l'*Internal Revenue Code* des États-Unis.

On peut prendre connaissance de l'article 845 de l'*Internal Revenue Code* des États-Unis à la fin de ce chapitre.

Les provisions générales pour pertes sur prêts

Des témoins ont indiqué au Comité que les provisions générales pour pertes sur prêts, calculées au moyen de la formule existante, étaient généralement deux fois plus élevées que ce qui est nécessaire dans des circonstances normales. Le Livre blanc propose de corriger cette situation en exigeant que les provisions soient déterminées au moyen de ratios des pertes sur prêts et de taux de récupération fondés sur des données antérieures et en déclarant les provisions excédentaires comme revenu sur une période de cinq ans. Le Comité appuie la transition proposée sur cinq ans.

Le Comité a l'impression que cette approche pourrait entraîner une insuffisance des provisions après une longue période d'expansion commerciale et cette insuffisance pourrait mettre en danger la solvabilité dans une grave récession économique nationale, régionale ou sectorielle. À l'inverse, l'approche du ratio fondé sur des données passées pourrait entraîner des provisions excédentaires dans les années de reprise qui suivent une récession.

En outre, les événements récents ont indiqué que de petites institutions financières dont le risque est concentré dans certaines régions ou dans certains secteurs pourraient avoir besoin de provisions supplémentaires pour pertes sur prêts. Le Surintendant des institutions financières devrait pouvoir, dans de tels cas, *exiger* l'établissement de provisions supplémentaires pour pertes sur prêts qui devraient être reconnues aux fins de l'impôt.

En outre, les intermédiaires financiers multinationaux ont toujours disposé d'une grande flexibilité pour la répartition des provisions générales pour pertes sur prêts entre les pays. Cette situation pourrait entraîner une réduction de l'impôt sur le revenu canadien à cause de l'interaction avec les retenues d'impôt étranger.

Par conséquent, le Comité recommande :

56. Que le niveau autorisé des provisions générales pour pertes sur prêts continue à être établi en vertu d'une formule, mais que le niveau des provisions soit réduit de moitié sur cinq ans.

57. Que le Surintendant des institutions financières puisse exiger des provisions particulières supplémentaires pour pertes sur prêts à cause de facteurs comme la concentration géographique, industrielle ou politique du risque et que ces provisions soient déductibles de l'impôt.

58. Que des méthodes soient mises au point pour répartir les provisions pour pertes sur prêts entre les pays pour les fins de l'impôt sur le revenu.

Réserves pour sinistres non réglés

Les compagnies d'assurance IARD établissent traditionnellement des réserves pour sinistres non réglés qui ne tiennent pas compte de la valeur actualisée, c'est-à-dire sans facteur d'intérêt. Dans la mesure où les estimations des pertes ultimes sur sinistres sont précises, cette situation entraîne un excédent de réserves pour sinistres et un report de recettes fiscales.

Le Livre blanc propose que l'on tienne compte de l'intérêt dans le calcul de toutes les réserves pour pertes sur sinistres.

Toutefois, des témoins ont indiqué au Comité que le montant des réserves déclaré comme revenu imposable dépasserait fortement les estimations du ministère des Finances. Pour sa part, le Surintendant adjoint des institutions financières a récemment mis en doute la suffisance des réserves actuelles pour sinistres.

De même, au sujet des réserves dans le domaine de l'assurance-vie, on s'est demandé s'il y avait des réserves suffisantes en vue d'une évolution négative de la mortalité attribuable au SIDA.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 59. Que soit accepté le principe de tenir compte de l'intérêt dans le calcul des réserves pour sinistres des assurances IARD.**
- 60. Que l'on exige de tenir compte immédiatement de l'intérêt dans le calcul des réserves dans le cas des demandes de règlement structurées.**
- 61. Que les réserves pour sinistres dans le domaine des assurances IARD qui concernent les sinistres existants mais non réglés puissent s'épuiser comme si les sinistres étaient réglés.**
- 62. Que l'on tienne compte de l'intérêt dans le calcul des réserves pour sinistres futurs dès que le Surintendant des institutions financières sera convaincu que l'Institut canadien des actuaires aura établi des normes appropriées pour assurer des réserves suffisantes.**
- 63. Que les réserves pour sinistres ou les réserves actuarielles que le Surintendant des institutions financières exigera pour des fins de solvabilité soient déductibles d'impôt.**

Un impôt minimum de remplacement sur la marge

L'expérience a démontré que les intermédiaires financiers ont, dans le passé, réussi à éviter de payer l'impôt sur le revenu des sociétés en vertu de la Partie I de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Afin que les intermédiaires financiers paient un niveau d'impôt approprié, il faudrait instaurer un impôt minimum de remplacement. En outre, parmi les sociétés canadiennes, les intermédiaires financiers ont pour particularité d'établir le prix de leur service par rapport à un écart ou une marge des actifs gérés ou du risque souscrit.

Par conséquent, le Comité recommande :

64. Qu'à partir du 1^{er} janvier 1988, le gouvernement instaure un impôt minimum sur les gains canadiens des banques, des compagnies de fiducie et des compagnies d'assurance-vie que l'on appellerait «impôt minimum de remplacement sur la marge» et que cet impôt soit basé sur les marges de ces intermédiaires financiers.

Le Comité considère que l'impôt minimum de remplacement sur la marge est un moyen équitable d'imposer les intermédiaires financiers. Le Comité recommande l'entrée en vigueur immédiate de l'impôt, compte tenu du fait que le Livre blanc recommande l'abolition complète des impôts sur le capital des institutions financières en 1988.

Les objectifs de l'impôt minimum de remplacement sur la marge sont les suivants :

- une source stable de recettes fiscales;
- la neutralité à l'égard des diverses institutions financières;
- la neutralité pour les activités canadiennes;
- la simplicité;
- l'application d'un impôt lié à la capacité de payer;
- l'absence de risques politiques ou financiers indûs.

Les banques, les compagnies d'assurance-vie et les compagnies de fiducie seraient soumises à l'impôt minimum de remplacement sur la marge. En préparant son rapport, le Comité a envisagé d'étendre l'impôt minimum de remplacement sur la marge aux assureurs IARD, aux caisses de crédit et aux caisses populaires mais a décidé de ne pas le faire. Les assureurs IARD semblent en général payer des impôts sur le revenu qui dépassent déjà le niveau de l'impôt minimum de remplacement sur la marge. Les caisses de crédit et les caisses populaires sont, généralement parlant, sous le seuil minimum d'application de l'impôt minimum de remplacement sur la marge.

Le Comité a remarqué que les grandes institutions sont incitées à s'auto-assurer ou à administrer elles-mêmes les fonds de retraite; il estime que les pertes possibles de recettes provenant d'un tel transfert seront minimales mais qu'elles devraient faire l'objet d'une surveillance.

Le taux de l'impôt minimum de remplacement sur la marge serait de 0,15 % de l'actif canadien couvert plus, dans le cas des compagnies d'assurance-vie, de 0,10 \$ par tranche de 1 000 \$ d'assurance directe au-delà de 2,5 milliards de dollars. L'impôt minimum de remplacement sur la marge serait limité à 28 % de la part canadienne des gains mondiaux regroupés qui seraient déclarés avant l'impôt sur le revenu.

Les actifs canadiens couverts seraient des actifs canadiens bruts au-delà de 250 millions de dollars, à l'exclusion des éléments suivants :

- les actifs détenus en fiducie ou seulement gérés, comme les fonds réservés;
- les actions ordinaires et privilégiées et les obligations pour le développement de la petite entreprise qui produiraient des revenus exonérés;
- les actifs improductifs comme les dépôts bancaires ne portant pas intérêt, les sommes à recouvrer, les frais payés d'avance et les frais reportés;

- les prêts accordés à d'autres compagnies dont on détient une partie des capitaux propres, par exemple de 20 % ou plus.

Les actifs canadiens couverts comprendraient les actifs gérés par les filiales de prêts hypothécaires et immobilières.

Parce que l'impôt minimum de remplacement sur la marge est un impôt minimum, l'intermédiaire financier devrait verser à titre d'impôt fédéral sur le revenu des sociétés le plus grand des deux montants suivants : l'impôt minimum de remplacement sur la marge ou l'impôt fédéral sur le revenu déterminé en vertu de la Partie I de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, après déduction des crédits pour impôt étranger. Tout impôt minimum de remplacement sur la marge versé dans une année qui dépasserait l'impôt fédéral sur le revenu net à payer de l'intermédiaire financier pour cette année-là pourrait être reporté sur les trois années précédentes et sur les sept années suivantes afin de le déduire de la part de l'impôt fédéral sur le revenu net à payer qui dépasserait son impôt minimum de remplacement sur la marge à payer pour ces années.

Il faudra résoudre un certain nombre de questions techniques, par exemple, la définition des actifs canadiens, la part canadienne des gains et les gains eux-mêmes. Toutefois, nous prévoyons que les aspects techniques de l'impôt minimum de remplacement sur la marge seront plus faciles à administrer que l'impôt sur le revenu des sociétés tel qu'il s'applique aux intermédiaires financiers, et l'impôt minimum de remplacement sur la marge donnera moins libre cours à la planification financière que l'impôt sur le revenu des sociétés. Le Comité reconnaît qu'il peut être nécessaire de modifier certains des aspects techniques de l'impôt minimum de remplacement sur la marge après de nouvelles consultations.

Les placements dans des actifs nets d'impôt ou à l'abri de l'impôt, comme les actions privilégiées, ne réduiront plus l'impôt fédéral global que devront verser les intermédiaires financiers après la mise en application de l'impôt minimum de remplacement sur la marge.

Par conséquent, le Comité recommande :

65. Que soient éliminées les limites concernant les placements dans les valeurs mobilières et l'immobilier que recommande le Livre blanc.

66. Qu'on se demande si les limites de 10 %, 5 % et 2 % sur la propriété de certaines actions privilégiées et de certaines actions d'institutions financières désignées imposables et cotées sont toujours nécessaires compte tenu de l'adoption de l'impôt minimum de remplacement sur la marge.

Afin de vérifier la neutralité et la stabilité de la notion d'impôt minimum de remplacement sur la marge, des calculs d'impôt détaillés ont été réalisés pour chacune des grandes banques, compagnies de fiducie et compagnies d'assurance-vie du Canada sur cinq ans. Le tableau 16 présente les calculs globaux par secteur.

Selon une analyse préparée pour le Comité, les intermédiaires financiers auraient versé, en 1986, plus de 500 millions de dollars en impôt minimum de remplacement sur

Tableau 16

**Ratios blocaux par secteur : l'impôt minimum de
remplacement sur la marge/bénéfices avant impôt
des activités canadiennes**

Année	1982	1983	1984	1985	1986
	(en pourcentage)				
Banques	22,6	16,7	16,0	17,4	15,7
Compagnies de fiducie	27,4	15,9	17,2	16,6	17,5
Compagnies d'assurance- vie	19	18	16*	15*	14*

* Les bénéfices déclarés des compagnies d'assurance-vie ne sont pas comparables car, pour les fins de déclaration, 15 % des gains des actions ordinaires *non matérialisés* (depuis 1986) s'ajoutent aux gains matérialisés normaux.

la marge. Le tableau 17 présente une ventilation de ce montant qui aurait été versé par les intermédiaires financiers par catégorie (banques, compagnies de fiducie et compagnies d'assurance-vie) et par année (de 1982 à 1986).

Tableau 17

Ventilation de l'impôt minimum de remplacement sur la marge

	(en millions de dollars)				
A) 1986					
Banques					
9 plus grandes			335		
Compagnies de fiducie					
9 compagnies			83		
Compagnies d'assurance-vie					
Canadiennes (34 compagnies)		105			
Étrangères (10 compagnies)		26			
		131	131		
Total pour les intermédiaires finan- ciers analysés			549		
B) Ventilation de l'impôt minimum de remplacement sur la marge par année					
	(en millions de dollars)				
	1982	1983	1984	1985	1986
Impôt minimum	309	412	466	500	549

L'impôt sur les revenus de placements

Le Livre blanc propose d'instaurer à nouveau «une version améliorée» de l'impôt sur les revenus de placements des assureurs-vie qui a existé de 1969 à 1978. Cet impôt sur les revenus de placements a été mis au point par la Commission Carter comme impôt de remplacement à percevoir des compagnies d'assurance sur l'accumulation intérieure de polices d'assurance et de rentes exonérées d'impôt.

À l'origine, l'impôt sur le revenu de placements, que l'on appelait l'impôt de la Partie XII, représentait 15 % du revenu de placements brut moins les déductions suivantes :

- certains frais de placement;
- la moitié des dépenses générales d'assurance;
- le revenu d'entreprise;
- un crédit d'impôt représentant la moitié des impôts provinciaux sur les primes;
- les montants imposables déclarés aux détenteurs de polices.

Par ailleurs, l'impôt de la Partie XII était déductible du revenu d'entreprise dans la détermination de l'impôt sur le revenu des sociétés à payer.

En 1978, l'impôt de la Partie XII a été aboli lors de la promulgation d'un nouvel impôt de la Partie I qui devait produire des recettes considérables. Toutefois, à cause des failles que nous avons déjà décrites, les compagnies d'assurance-vie n'ont payé pratiquement aucun impôt sur le revenu des sociétés après 1978.

Le budget fédéral de 1981 contenait des propositions visant à imposer l'accumulation intérieure de tous les contrats d'assurance et de rentes directement au niveau des assurés. Suite à des négociations entre le secteur de l'assurance-vie et le ministère des Finances, ce dernier a proposé de répartir les contrats d'assurance et de rentes en deux catégories :

- Les polices exonérées qui auraient une faible proportion d'épargne et une forte proportion de risques; et
- les polices d'assurance et de rentes non exonérées dont les gains accumulés seraient déclarés tous les trois ans.

À cause de la nature des produits offerts depuis 1981, presque toutes les polices non exonérées sont en situation de gain à la fin de la première période triennale de déclaration. Par conséquent, la déclaration des seuls gains de l'accumulation intérieure a peu de chance en pratique de pénaliser les assurés qui peuvent avoir accumulé des pertes. Toutefois, la plupart des assurés qui achètent des polices exonérées ne sont pas en situation nette de gains jusqu'à huit à treize ans après l'émission des polices dans le cas d'une politique d'assurance-vie entière et ne sont jamais en situation nette de gains dans le cas d'une police temporaire. Actuellement, il n'y a aucune déclaration triennale des gains accumulés par les détenteurs de polices exonérées mais, dans le cas où une police exonérée est rachetée et permet la matérialisation d'un gain, le propriétaire de la police est soumis à un impôt sur les gains au moment de la disposition.

Le Comité note que si les assureurs-vie devaient faire une déclaration triennale des gains accumulés et des pertes accumulées des polices exonérées, l'État subirait une perte de recettes.

Après analyse de l'impôt sur les revenus de placements qui est proposé pour les compagnies d'assurance-vie, le Comité conclut que cet impôt contient un certain nombre de failles.

Bien que l'impôt sur les revenus de placements vise en apparence les revenus d'intérêt concernant les polices exonérées, la proposition telle que formulée donne lieu à l'imposition des marges de polices non exonérées ainsi que des gains d'intérêt excédentaires qui sont déjà soumis à l'impôt sur le revenu des sociétés en vertu de la Partie I de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si cette faille était éliminée, le Comité estime que les recettes que l'on pourrait tirer de l'impôt sur les revenus de placements diminueraient d'environ 50 %.

Même dans la catégorie des polices exonérées, tous les gains d'intérêt sont traités comme des gains. En pratique, la plupart des polices visent à combler les frais administratifs par les gains d'intérêt. Si, au lieu d'un impôt de remplacement, on déclarait directement l'augmentation des gains accumulés des polices qui sont en situation de gain moins une déduction pour tenir compte du fait que les gains effectifs sont déclarés au moment du rachat, l'assiette fiscale effective de l'impôt sur les revenus de placements diminuerait d'environ 75 à 80 %.

En outre, le Comité considère inacceptable que l'impôt sur les revenus de placements qui est proposé frappe les revenus bruts sans déduction permise pour les frais connexes. En outre, on n'a prévu aucune déduction pour les pertes accumulées sur les polices exonérées d'assurance-vie pendant les trois ou quatre premières périodes triennales de déclaration. En conséquence, le Comité recommande :

67. Que l'impôt proposé sur les revenus de placements des compagnies d'assurance-vie ne soit pas instauré.

Autres questions

Le mouvement des caisses de crédit a demandé au Comité que les gains de prix des parts des caisses de crédit deviennent admissibles au traitement fiscal des gains en capital. À l'heure actuelle, toutes les parts des caisses de crédit sont des «unités de revenu» rachetables au pair avec les distributions annuelles de bénéfiques. Le Comité recommande donc :

68. Que dans la mesure où les provinces permettront à l'avenir des parts à «unités cumulées», on accorde aux parts des caisses de crédit le traitement des gains en capital.

On a fait savoir au Comité que la Croix bleue détenait une partie importante du commerce de l'assurance-maladie et payait de l'impôt sur ses primes d'assurance au Québec. Par conséquent, le Comité recommande :

69. Que le ministère des Finances se demande si la Croix bleue devrait continuer à être exonérée de l'impôt sur le revenu.

Internal Revenue Code des États-Unis

Article 845. Certains accords de réassurance

(Art. 845 a))

a) Répartition en cas d'un accord de réassurance où il y aurait évitement ou évasion fiscale — Dans le cas où deux ou plusieurs personnes liées (au sens de l'article 482) qui sont parties à un accord de réassurance (ou lorsque l'une des parties de l'accord de réassurance est en fait le mandataire d'une autre partie à un tel accord ou un intermédiaire entre personnes liées), le secrétaire peut :

(1) répartir entre ces parties le revenu (qu'il s'agisse d'un revenu de placements, d'une prime ou d'une autre retenue), les déductions, les actifs, les réserves, les crédits et les autres éléments d'un tel accord,

(2) redéfinir ces éléments, ou

(3) apporter toute autre correction, s'il considère qu'une telle répartition, redéfinition ou correction est nécessaire afin de refléter l'origine et les caractéristiques propres du revenu imposable (ou de tout autre élément décrit à l'alinéa 1) concernant ce revenu imposable) de chacune de ces personnes.

(Art. 845 b))

b) Les contrats de réassurance qui ont d'importants effets d'évitement fiscal — Si le Secrétaire détermine qu'un contrat de réassurance a des effets importants d'évitement fiscal sur n'importe quelle partie de ce contrat, il peut faire les corrections qui s'imposent à l'égard de cette partie afin d'éviter ces effets d'évitement fiscal (y compris de considérer que ce contrat, en ce qui touche cette partie, se termine le 31 décembre de chaque année et est rétabli le 1^{er} janvier de l'année suivante).

La réforme de la taxe fédérale de vente

Le Livre blanc énonce que : «En attendant le remplacement de l'actuelle taxe de vente par une taxe multi-stades, des changements doivent être apportés à l'actuelle taxe fédérale de vente pour corriger certaines des iniquités les plus graves et pour arrêter l'érosion de l'assiette de la taxe au moyen d'un mécanisme d'évitement». Le Livre blanc ajoute : «Le gouvernement propose également d'autres mesures touchant la taxe de vente qui, jointes aux changements de l'impôt des sociétés, assureront le supplément de recettes requis pour réformer l'impôt direct des particuliers avec le sérieux propre à un régime fiscal».

Le Comité comprend un certain nombre des problèmes mentionnés dans le Livre blanc au sujet du régime actuel de la taxe de vente. Cependant, il est apparu clairement, par suite d'un grand nombre de témoignages, qu'il fallait recourir à bien plus que des mesures de fortune pour corriger toutes les graves iniquités du régime actuel de la taxe de vente. Comme de nombreux autres témoins, la société *Canadian Tire Corporation Limited* a déclaré que le régime actuel «souffre d'iniquité, d'inefficacité et de complexité administrative» et ces jugements ont grandement préoccupé le Comité. Il recommande donc, à titre de première proposition de modification de la taxe de vente :

- 70. Que le Parlement promulgue en 1988 une loi visant à réformer le régime actuel de la taxe fédérale de vente, cette loi devant entrer en vigueur le plus tôt possible.**

Les sociétés de commercialisation liées et le déplacement de la taxe de vente au niveau du commerce de gros

Les auteurs du Livre blanc proposent de percevoir la taxe fédérale de vente auprès des sociétés de commercialisation liées au fabricant. On cherche ainsi à stopper l'érosion de l'assiette de la taxe de vente, ainsi que les pertes de recettes fiscales qui en découlent à mesure que les fabricants réduisent la valeur imposable de leurs produits en en confiant la vente à leurs propres sociétés de commercialisation. Le problème tient à des imperfections de la législation qu'on a depuis peu mises au jour et qui, aux fins de l'impôt, autorisent le ministre du revenu national à fixer un juste prix pour les

opérations entre sociétés liées. La position concurrentielle des fabricants qui vendent par l'intermédiaire de sociétés de commercialisation s'en est trouvée changée par rapport à celles des fabricants qui vendent directement à des distributeurs indépendants.

Selon les témoignages reçus, la proposition du Livre blanc ne remédiera pas aux imperfections de la taxe fédérale de vente. Les mesures adoptées modifieront à peine la nature des distortions. L'avantage dont bénéficient actuellement les fabricants qui ont des sociétés de commercialisation liées deviendra un inconvénient dès qu'on percevra une taxe de vente sur les coûts de commercialisation et de distribution des sociétés de commercialisation. Comme l'ont signalé le Comité de la fiscalité des produits de base de l'Institut canadien des comptables agréés et de l'Association du barreau canadien, les nouvelles règles applicables aux sociétés de commercialisation liées «feront une discrimination entre les biens fabriqués au Canada et les biens importés au Canada par un distributeur lié», et «la taxe de vente payable devra être déterminée par la validité du prix convenu entre les parties et non pas par les liens qui les unissent».

Le Livre blanc propose que la taxe fédérale de vente soit désormais appliquée aux activités des sociétés de commercialisation liées, telles que la distribution, l'entreposage, la publicité, la promotion et l'aide technique, mais ces sociétés ne seront pas imposées sur les mêmes services fournis par leurs concurrents à l'égard des biens achetés de fournisseurs indépendants. La nature provisoire de ce changement dans l'application des règles régissant la taxe fédérale de vente (en attendant que la deuxième étape de la réforme fiscale soit achevée, avec les coûts et perturbations connexes que connaîtront les entreprises), a fortement préoccupé non seulement de nombreux témoins mais aussi le Comité. Celui-ci ne peut donc pas appuyer la proposition de déplacement de la taxe de vente. Il demeure qu'il faut faire quelque chose pour arrêter l'érosion de l'assiette fiscale. On a proposé à cette fin que Revenu Canada s'adresse aux tribunaux pour qu'on y réinterprète ses pouvoirs de manière à annuler l'avantage que procure, au titre de la taxe de vente, le recours à des sociétés de commercialisation. Mais ce serait attendre une solution incertaine à un problème pressant. Le Comité estime que le gouvernement devrait plutôt chercher à obtenir le pouvoir de considérer ces ventes comme des opérations d'évitement. Il faudrait pour cela adopter une disposition antiévitement qui s'appliquerait autant aux sociétés de commercialisation existantes qu'aux sociétés de commercialisation futures et qui bloquerait efficacement la création de sociétés de ce genre dans le but de déjouer le fisc.

En ce qui concerne le déplacement de la taxe fédérale de vente du niveau des fabricants à celui du commerce de gros pour une gamme limitée de produits, les témoignages reçus par le Comité ont indiqué que cette mesure nuirait au petit détaillant, qui achète d'un grossiste, par rapport à son concurrent, le gros détaillant, qui achète directement d'un fabricant soit au Canada soit à l'étranger. Ce déplacement de la taxe fédérale de vente au niveau du commerce de gros a particulièrement préoccupé des groupes tels que l'Association canadienne d'articles de sport, qui a déclaré dans son mémoire au Comité que «le déplacement proposé de la taxe fédérale de vente au niveau du commerce de gros donnerait un avantage concurrentiel très important aux grands détaillants intégrés (comme les grands magasins)», et «menace de faire disparaître la rentabilité des détaillants des petites villes, ce qui pourrait provoquer une crise imminente dans le commerce». En outre, le Comité a de bonnes raisons de penser que de vastes secteurs du milieu des affaires qui subiraient les conséquences néfastes de

cette mesure, pourraient réorganiser leurs affaires de façon à éviter les effets de ce changement particulier. Les prévisions de recettes du gouvernement ne se matérialiseraient donc pas dans le cas de cette mesure.

Tout en reconnaissant que les propositions du Livre blanc ont le double but de prévenir une perte sensible de recettes fédérales et d'obtenir des recettes additionnelles, le Comité conclut que ces propositions créeront d'autres iniquités importantes sur le marché. Le Comité recommande donc :

- 71. Qu'on ne donne pas suite aux propositions visant à percevoir une taxe fédérale de vente auprès des sociétés de commercialisation liées au fabricant et à déplacer la taxe de vente au niveau du commerce de gros pour une gamme limitée de produits; et qu'à la place, une surtaxe fédérale de vente de 3 % des taxes à payer soit introduite temporairement, mais que celle-ci ne s'applique pas à la taxe proposée sur les services de télécommunications.**
- 72. Qu'une disposition antiévitement s'applique aux sociétés de commercialisation liées.**

Le Comité reconnaît que ces recommandations ne sont pas la solution idéale mais il juge que ces mesures provisoires sont préférables en attendant la réforme de l'ensemble du régime de la taxe fédérale de vente.

La taxe sur les services de télécommunications

Le Livre blanc propose d'étendre la taxe fédérale de vente aux services de télécommunications tels que les services téléphoniques et les services de télex, au taux de 10 %. Les frais de base facturés pour le service téléphonique résidentiel local ne seront pas assujettis à la taxe. La taxe fédérale de vente applicable aux services de câblodistribution et de télévision payante sera portée de 8 % à 10 %. Ces mesures devraient produire des recettes supplémentaires de 870 millions de dollars au cours d'une année complète.

Le Comité a entendu un certain nombre de témoins décrire les effets néfastes de cette nouvelle taxe sur les entreprises et les particuliers. Il déplore qu'on propose d'appliquer cette taxe de 10 % sur les télécommunications au service *Touch-tone* résidentiel. Celui-ci est particulièrement utile et important pour les personnes âgées et handicapées. Par conséquent, le Comité recommande :

- 73. Que le service résidentiel *Touch-tone* soit exempté de la taxe de vente proposée de 10 % sur les télécommunications.**

Il faut noter que le Comité a été informé par de hauts fonctionnaires du ministère des Finances que les abonnés au service résidentiel et au service commercial ne seront pas assujettis à une taxe fédérale de vente minimum.

Le Comité est aussi très préoccupé par les répercussions de l'imposition de la taxe aux utilisateurs du téléphone dans les régions les plus éloignées et les plus isolées du Canada, où l'on dépend bien plus qu'ailleurs des communications téléphoniques interurbaines. Dans le rapport intitulé «*Federal-Provincial Examination of*

Telecommunications Pricing and the Universal Availability of Affordable Telephone Service: Working Papers, (ministère des Approvisionnement et Services Canada, octobre 1986), on note qu'il n'y aura pas d'écart mensuel important dans les dépenses engagées pour des appels interurbains faits par des abonnés urbains résidentiels par rapport aux abonnés ruraux résidentiels (voir le tableau 18). Cependant, on constate une importante augmentation des dépenses mensuelles pour appels interurbains entre les abonnés du «Nord éloigné» tel que défini par Bell Canada, et les abonnés d'autres parties du Canada, hausse qui varie entre 205 et 270 % (voir le tableau 19). Même après avoir tenu compte des tarifs interurbains plus bas qui sont déjà en vigueur dans ces régions, le Comité recommande :

- 74. Que tous les abonnés du «Nord éloigné», de l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et d'autres endroits éloignés situés au Canada où il n'existe pas de liaison par route, chemin de fer ou bateau pendant toute l'année, soient assujettis à la taxe de vente proposée de 10 % sur les télécommunications imposée sur les appels interurbains jusqu'à concurrence de 3 \$ par mois.**

Tableau 18

Tarifs interurbains figurant sur les factures mensuelles moyennes des abonnés résidentiels (1985 ou 1986)

Province	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Ont./Qc	Alb.	T.-N.	Man.	Sask.	C.-B.
Urbain :	18,87	20,93	21,88	19,26	29,28				
Rural :	17,36	20,62	17,14	21,50	31,70				
Urbain/rural :						22,85	13,88	28,05	22,74

Tableau 19

Recettes interurbaines mensuelles moyennes pour le service d'accès par réseau, déclarées par Bell Canada pour 1978-1984

Région	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Nord éloigné de l'Ontario	36,79 \$	48,36 \$	54,81 \$	57,44 \$	71,71 \$	76,47 \$	89,45 \$
Nord du Québec	33,20 \$	38,10 \$	43,31 \$	48,07 \$	57,77 \$	66,34 \$	74,02 \$
Territoires du Nord-Ouest	43,13 \$	51,84 \$	54,78 \$	58,65 \$	67,35 \$	71,96 \$	76,43 \$
Recettes moyennes des sociétés	13,83 \$	15,63 \$	17,16 \$	19,95 \$	19,79 \$	21,20 \$	24,25 \$

Source : *Federal-Provincial Examination of Telecommunications Pricing and the Universal Availability of Affordable Telephone Service* : Working Papers, (ministère des Approvisionnement et Services Canada, octobre 1986).

Les remises accélérées

Le Livre blanc propose d'accélérer le rythme de remise des retenues à la source, des acomptes provisionnels trimestriels d'impôt par les particuliers assujettis à ce régime, ainsi que des taxes fédérales de vente et d'accise.

Les retenues à la source

Les modifications proposées dans le Livre blanc concernent la remise des retenues à la source d'impôt des particuliers, celle des primes d'assurance-chômage et celle des cotisations au RPC. À compter de janvier 1990, les employeurs dont les remises mensuelles moyennes sont de 15 000 \$ et plus devront remettre les retenues à la source d'impôt de leurs employés quatre fois par mois. Cette mesure constitue une nouvelle accélération du rythme de paiement des remises par ces employeurs, la précédente ayant été proposée dans le budget de février 1987 (versement deux fois par mois à compter de janvier 1988).

Des groupes ont fait savoir au Comité qu'ils jugeaient ce seuil de 15 000 \$ trop bas. Si l'on suppose un taux moyen de retenue de 30 %, par exemple, ce seuil de 15 000 \$ correspond à une masse salariale annuelle de 600 000 \$. Selon les données fournies par Revenu Canada, la modification proposée ne devrait toucher que 4 % des 1 200 000 employeurs qui effectuent des remises, soit 45 000 d'entre eux.

Des représentants de l'Association canadienne de la paye ont dit craindre que les propositions du Livre blanc signifient le paiement anticipé des retenues à la source. En ce qui concerne les salaires versés bi-mensuellement et mensuellement, par exemple, on a interprété les propositions comme signifiant qu'il faudrait verser chaque semaine les retenues à la source par anticipation. Les auteurs de la proposition n'avaient pas prévu cette interprétation, mais les fonctionnaires du ministère des Finances ont confirmé que l'obligation de payer à chaque semaine ne renvoie qu'au jour du mois où prend fin la période de paye. Par conséquent, comme le montre le tableau 20, les retenues à la source d'une période de paye seront exigibles trois jours après la fin de la semaine où se termine la période de paye.

Accélération du rythme de remise des retenues à la source

Période de paye se terminant	Dates de versement des remises		
	Régime actuel (jusqu'à la fin de 1987)	Propositions du budget de février 1987 (pour 1988 et 1989)	Propositions du Livre blanc (à compter de 1990)
Du 1 ^{er} au 7	Le 15 du mois suivant	Le 25 du mois en cours	Le 10 du mois en cours
Du 8 au 14	Le 15 du mois suivant	Le 25 du mois en cours	Le 17 du mois en cours
Du 15 au 21	Le 15 du mois suivant	Le 10 du mois suivant	Le 24 du mois en cours
Du 22 au dernier jour du mois	Le 15 du mois suivant	Le 10 du mois suivant	Le 3 du mois suivant

Les acomptes provisionnels trimestriels

Dans le Livre blanc, on propose qu'à compter de mars 1990 les particuliers assujettis au régime des acomptes provisionnels trimestriels versent leurs acomptes au plus tard le quinzième jour des mois de mars, juin, septembre et décembre, au lieu de le faire le dernier jour de ces quatre mois.

Des groupes de personnes âgées estiment que l'intérêt gagné sur les Obligations d'épargne du Canada devrait être exclu du calcul de ces acomptes provisionnels. Ils invoquent principalement le fait que ces intérêts étant versés annuellement, il est financièrement difficile pour des personnes âgées de verser des acomptes provisionnels trimestriels. Cependant, selon les plus récentes données statistiques sur l'impôt publiées par Revenu Canada (1984), les intérêts sur toutes les obligations représentent environ 14 % du revenu des personnes de plus de 64 ans, et les personnes âgées paient en moyenne 3 500 \$ d'impôt. Selon le Forum des citoyens âgés de Montréal, les intérêts sur obligations représentent environ 6 % du revenu des personnes âgées et les intérêts bancaires en constituent 20 %. Comme les intérêts sur les Obligations d'épargne du Canada ne semblent pas former une partie appréciable du revenu de placements des personnes âgées, le Comité estime qu'il n'y a pas lieu d'établir à cet égard une règle spéciale pour le versement des acomptes provisionnels.

Les taxes fédérales de vente et d'accise

Actuellement, bien que l'obligation de payer les taxes de vente et d'accise soit créée dès qu'une vente est réalisée, ces taxes ne deviennent généralement payables qu'à la fin du mois suivant celui de la vente. Certains assujettis sont même autorisés à payer la taxe trimestriellement ou semi-annuellement.

Pour améliorer la situation de trésorerie et pour contribuer à une augmentation ponctuelle des recettes de 1,6 milliard de dollars, le Livre blanc propose qu'à compter d'avril 1988 les assujettis ayant en moyenne un million ou moins de taxes de vente et d'accise à payer par mois effectuent leur remise au plus tard le vingt-et-unième jour du mois suivant le mois au cours duquel les biens ont été vendus. Les assujettis qui paient

trimestriellement ou semi-annuellement la taxe devront également faire leur remise au plus tard le vingt-et-unième jour du mois suivant le trimestre ou le semestre au cours duquel les biens ont été vendus.

Les assujettis ayant en moyenne plus d'un million de dollars de taxes de vente et d'accise à payer par mois devront faire des remises bi-mensuelles. Cette mesure touchera moins d'un pour cent des assujettis.

Reconnaissant la nécessité d'améliorer la situation de trésorerie du gouvernement, le Comité approuve les propositions du Livre blanc qui visent à accélérer le rythme de remise des retenues à la source d'impôt des particuliers, le versement des acomptes provisionnels trimestriels d'impôt par les particuliers assujettis à ce régime, ainsi que la perception des taxes fédérales de vente et d'accise.

Méthode de remise

Auparavant, quand un contribuable effectuait une remise au ministère du Revenu, on présumait que celui-ci la recevait le jour où elle était mise à la poste. Le budget de février 1987 proposait qu'après 1987 les remises soient considérées comme effectuées le jour où le Receveur général du Canada les recevait effectivement. Étant donné l'acceptation des propositions visant l'accélération des remises, qui, en ce qui concerne les retenues à la source d'impôt des particuliers, seront exigibles trois jours après la fin d'une période de paye, il ne semble pas que les assujettis aient à s'assurer que leurs remises parviennent effectivement au Receveur général à la date d'échéance.

Il y aurait donc lieu de permettre aux assujettis d'effectuer tous les types de remises au Receveur général du Canada par l'intermédiaire des membres de l'Association canadienne des paiements (banques à charte, sociétés de fiducie, etc.), le gouvernement assumant les frais inhérents à ce mode de versement. Il faudrait donc qu'une disposition prévoie que le versement est réputé parvenu au Receveur général du Canada au moment où l'assujetti verse sa remise à un membre de l'Association canadienne des paiements.

Compte tenu des propositions visant l'accélération des remises afin d'améliorer la situation de trésorerie du gouvernement, le Comité recommande :

- 75. Qu'un système officiel, financé par le gouvernement, soit établi pour autoriser les membres de l'Association canadienne des paiements à percevoir les impôts ou taxes, au nom du gouvernement.**
- 76. Que les versements effectués par les assujettis au Receveur général du Canada soient réputés lui être parvenus dès qu'ils sont versés à un membre de l'Association canadienne des paiements.**

Pour améliorer la situation de trésorerie et pour contribuer à une augmentation
ponctuelle des recettes de 1,6 milliard de dollars, le Livre blanc propose qu'il soit
d'ici 1982 les recettes avant en moyenne un million de moins de taxes et
deux milliards de plus en taxes sur le revenu et sur le revenu de l'Etat.

Le Livre blanc propose également un certain nombre de mesures pour améliorer
la situation de trésorerie et pour contribuer à une augmentation
ponctuelle des recettes de 1,6 milliard de dollars, le Livre blanc propose qu'il soit
d'ici 1982 les recettes avant en moyenne un million de moins de taxes et
deux milliards de plus en taxes sur le revenu et sur le revenu de l'Etat.

Les taxes fédérales sur le revenu et sur le revenu de l'Etat sont les principales
sources de recettes du gouvernement fédéral. Les taxes sur le revenu et sur le
revenu de l'Etat sont les principales sources de recettes du gouvernement fédéral.

Le Livre blanc propose également un certain nombre de mesures pour améliorer
la situation de trésorerie et pour contribuer à une augmentation
ponctuelle des recettes de 1,6 milliard de dollars, le Livre blanc propose qu'il soit
d'ici 1982 les recettes avant en moyenne un million de moins de taxes et
deux milliards de plus en taxes sur le revenu et sur le revenu de l'Etat.

Measures to be taken

The White Paper proposes a number of measures to improve the
cash position and to contribute to a one-off increase in receipts of
1.6 billion dollars. The White Paper proposes that by 1982 receipts
before tax should be on average one million dollars less and two
billion dollars more in taxes on income and State income.

The White Paper also proposes a number of measures to improve the
cash position and to contribute to a one-off increase in receipts of
1.6 billion dollars. The White Paper proposes that by 1982 receipts
before tax should be on average one million dollars less and two
billion dollars more in taxes on income and State income.

L'évitement de l'impôt et l'observation de la loi

Disposition générale antiévitement

Parmi les mesures proposées dans le Livre blanc, la disposition générale antiévitement est une de celles qui a suscité le plus de controverse. Le Comité a entendu de vives objections de groupes tels que la *Canadian Organization of Small Business*, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, l'Association du barreau canadien, l'Association pétrolière du Canada, l'Institut canadien des comptables agréés, le Conseil canadien du commerce de détail et la *Canadian Cattlemen's Association*. D'autres groupes, notamment la Fédération canadienne du travail, approuvent la disposition générale antiévitement proposée par le gouvernement.

La loi existante et l'arrêt *Stubart*

La *Loi de l'impôt sur le revenu* contient plus d'une douzaine de dispositions antiévitement visant à prévenir l'évasion fiscale et les ententes d'évitement. Outre ces mesures spécifiques, la loi contient des dispositions générales antiévitement, dont celle énoncée au paragraphe 245(1).

245(1) Opérations factices. Dans le calcul du revenu aux fins de la présente loi, aucune déduction ne peut être faite à l'égard d'un débours fait ou d'une dépense faite ou engagée, relativement à une affaire ou opération qui, si elle était permise, réduirait indûment ou de façon factice le revenu.

Cette disposition a fait l'objet d'une interprétation judiciaire exhaustive en ce qui concerne notamment la signification et la portée des mots «indûment» ou «de façon factice». Dans l'arrêt *Stubart Investments Limited c. la Reine*, la Cour suprême du Canada a rejeté l'affirmation de Revenu Canada selon laquelle, lorsqu'il n'existe aucun «objet commercial», une transaction peut-être rejetée aux fins de l'impôt. En revanche, la Cour a élaboré trois grands principes destinés à faciliter l'interprétation judiciaire de la législation fiscale. Selon la première de ces règles, si les faits ne révèlent l'existence d'aucun objet commercial véritable dans l'opération, le paragraphe 245(1) peut s'appliquer, mais il faut tenir compte de toutes les circonstances de l'espèce. La troisième règle dispose notamment que l'apparente validité d'une opération peut être infirmée lorsque les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visent nécessairement

un objet commercial. Commentant l'efficacité de ces règles pour prévenir l'évitement fiscal, le juge Estey déclare dans l'arrêt *Stubart* :

Ces principes d'interprétation, si modestes soient-ils et bien en deçà du critère de l'objet commercial véritable proposé par l'intimée, suffisent, à mon avis, à atténuer l'effet incessant d'action et de réaction produit par des mesures fiscales complexes et précises qui visent des pratiques commerciales compliquées d'une part et la réaction inévitable, experte et tout aussi spécialisée du contribuable.

La loi proposée

Le gouvernement soutient dans le Livre blanc que les dispositions actuelles de la loi «ne permettent pas de lutter efficacement contre un certain nombre de mécanismes patents d'évitement fiscal» et il y propose une nouvelle mesure législative. De manière générale, la nouvelle disposition générale antiévitement énoncée au paragraphe 245(1) précisera qu'on ne doit pas tenir compte des opérations d'évitement, selon la définition de ce terme, dans les calculs fiscaux. La situation fiscale des contribuables sera donc déterminée indépendamment des opérations d'évitement. Le Livre blanc souligne que cette disposition ne s'appliquera qu'en dernier ressort, et non pas «à la place d'autres dispositions précises contrecarrant l'évitement fiscal». Aux fins de la nouvelle règle, une opération d'évitement sera définie de manière à consacrer le critère d'objet commercial véritable et la notion d'*opérations en série* dans le droit fiscal canadien. Le Livre blanc indique aussi que, selon le ministre des Finances, il serait souhaitable de prévoir une pénalité pour participation à une opération d'évitement et que le montant de cette pénalité pourrait correspondre à un certain pourcentage de l'impôt ainsi différé, évité, ou réduit au cours de l'année d'imposition.

Le Livre blanc fait remarquer que le nouvel article 245 comporte plusieurs avantages et ne vise aucunement à nuire aux opérations commerciales et familiales légitimes. Cette disposition devrait permettre de protéger l'assiette de l'impôt et de garantir l'équité du régime fiscal; elle rendrait aussi superflues certaines dispositions antiévitement particulières qui laissent peut-être à désirer ou qui sont rarement appliquées.

Mémoires et témoignages

Les critiques formulées dans les mémoires et témoignages présentés au Comité étaient de deux types. De façon générale, beaucoup des témoins et des auteurs de mémoires ont mis en doute le bien-fondé de la disposition générale antiévitement, soutenant qu'elle créerait des difficultés importantes pour les entreprises canadiennes et qu'elle plongerait celles-ci dans l'incertitude. Ils s'inquiétaient tout particulièrement de ce que l'on veuille consacrer dans la loi un critère d'objet commercial. Ils ont également formulé des critiques particulières en ce qui concerne le libellé de la disposition proposée et l'éventuelle application de pénalités aux opérations antiévitement. Les critiques qu'a soulevées la disposition générale et les arguments invoqués contre l'inclusion d'un critère d'objet commercial dans la loi sont résumés ci-après :

- a) La disposition proposée pourrait bien interdire des opérations qui autrement seraient conformes à l'objet et à l'esprit de la *Loi de l'impôt sur le revenu*,

parce qu'elles ne répondent manifestement pas au critère d'objet commercial et qu'elles visent plutôt un objet social ou économique.

- b) Dans la décision relative à l'affaire *Stubart*, le juge Estey a rejeté la proposition voulant que les tribunaux consacrent le critère d'objet commercial distinct ou véritable comme un des fondements de la législation fiscale, et il a souligné l'importance d'adopter un principe d'interprétation plus approprié qui exigerait de déterminer «l'objet et l'esprit» de la mesure législative visée. Certains témoins ont soutenu que ce dernier critère était suffisant et que les trois principes énoncés dans l'arrêt *Stubart* constituaient avec les autres principes d'élaboration des mesures législatives, notamment ceux visant les artifices et les opérations sans effet réel, une protection suffisante contre l'évitement fiscal.
- c) L'abrogation de l'actuel paragraphe 245(1) créera un climat d'incertitude générale du fait que les tribunaux pourraient être contraints d'abandonner la jurisprudence établie relativement au libellé de ce paragraphe et de modifier les pratiques existantes en matière d'interprétation. Certains témoins craignent que les tribunaux ne soient pas disposés à interpréter les nouveaux termes en se fondant sur les notes explicatives annexées au Livre blanc, étant donné que, par le passé, les tribunaux ne se sont pas servis des documents de ce genre pour les aider dans leur travail d'interprétation. Même s'ils y avaient recours, ce serait uniquement en cas d'ambiguïté ou de conflit en ce qui concerne la signification élémentaire d'une disposition. Par ailleurs, ils ne peuvent se servir d'un paragraphe énonçant l'objet général d'une loi fiscale, comme le paragraphe 245(6), que pour les aider à interpréter l'intention et l'objet d'une disposition de fond, comme le paragraphe 245(1). Il leur faudrait préciser le sens des nouveaux termes tels que «opération factice» et «principalement à des fins d'entreprise». Tous ces facteurs obligeraient les contribuables et Revenu Canada à attendre plusieurs années pour que les tribunaux d'instance supérieure statuent sur des aspects particuliers de la disposition proposée. M. Perry Anglin, sous-ministre adjoint, Direction générale de la législation et des affaires intergouvernementales, l'a d'ailleurs confirmé dans son témoignage devant le Comité. Selon lui, tant que les fonctionnaires du ministère n'auront pas vu le cadre dans lequel ces termes finiront par s'inscrire et qu'il n'y aura pas eu de cas concrets ou d'avis juridiques de la part du ministère de la Justice, il est très difficile de prévoir la signification que prendront ces termes.
- d) Les coûts d'observation de la loi augmenteront considérablement pour les contribuables aussi bien que pour le gouvernement. Par exemple, les contribuables n'agiront vraisemblablement pas sans obtenir une décision anticipée de Revenu Canada, qui devra sans doute accroître ses effectifs pour donner ce service. Il se peut aussi que le temps nécessaire pour obtenir une décision augmente. Le Comité mixte de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a conclu que la mise en application précipitée d'une disposition générale antiévitement de très vaste portée aurait un effet considérable sur les opérations commerciales au Canada.
- e) La constitutionnalité de la disposition proposée pourrait être contestée en raison de son manque de certitude ou de son manque de conformité avec les règles de droit ou la Charte des droits et libertés. Le Comité a appris qu'avant

1984 la *Loi de l'impôt sur le revenu* contenait un autre article antiévitement de nature générale (article 246) libellé en termes généraux qui sont apparus en contradiction avec la Charte. Avant même que l'article ne fasse l'objet de litige, le gouvernement supprima l'article 246 de sa propre initiative.

- f) La disposition proposée semble être totalement étrangère à l'esprit de la Déclaration des droits du contribuable, qui autorise expressément le contribuable à organiser ses affaires de façon à payer le minimum d'impôt. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a déclaré au Comité:
La règle générale antiévitement, si elle était appliquée ferait de la Déclaration des droits des contribuables une farce. Les sérieux travaux parlementaires qui ont servi à stopper le comportement abusif de Revenu Canada seront rapidement oubliés si cette mesure entre en vigueur.
- g) Dans des pays comme la Grande-Bretagne et les États-Unis, un critère d'objet commercial a été élaboré par les tribunaux, et non pas par le pouvoir législatif, de sorte que les contribuables ont pu s'y habituer progressivement.
- h) Les lois et la jurisprudence existantes sont suffisantes, mais Revenu Canada et le ministère de la Justice n'ont pas exercé pleinement les pouvoirs que leur confère actuellement la loi. Le Comité mixte de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a déclaré au Comité : «S'il y a une faille dans la capacité actuelle du gouvernement de contrecarrer les opérations factices, cela ne vient pas réellement de la loi, mais, à notre avis, cela vient de la réticence ou de l'incapacité apparentes des ministères du Revenu national et de la Justice à utiliser les moyens dont ils disposent pour appliquer la loi.»

Des fonctionnaires du ministère des Finances ont expliqué au Comité pourquoi la nouvelle disposition générale antiévitement était nécessaire. Ces témoins ont fait valoir que les règles particulières ne réussissent pas à contrecarrer l'évitement fiscal pour trois raisons : ces règles suscitent d'énormes problèmes du fait que le grand public considère injuste que des opérations qui sont achevées ou presque achevées bénéficient le plus souvent de la clause des droits acquis lorsqu'une nouvelle règle est adoptée; les règles particulières rendent la loi plus complexe; et elles ne constituent souvent que des indications supplémentaires pour les contribuables avertis qui inventent rapidement de nouveaux moyens de contourner la loi.

Les fonctionnaires du ministère étaient également d'avis que la nouvelle disposition était nécessaire parce que les lignes directrices énoncées par le juge Estey dans l'affaire *Stubart* n'étaient pas fondées sur un critère d'objet commercial. M. Allan Short, directeur général de la législation a déclaré : «Ce que nous voulons faire, en intégrant le critère de finalité économique dans la loi, c'est d'assurer que la situation sera assez semblable à celle qui prévaut aux États-Unis et au Royaume-Uni, c'est-à-dire de préciser que toute transaction dont la seule fin est d'éviter l'impôt ne sera pas admissible.» La nouvelle disposition pourrait notamment viser, a-t-il dit, certaines opérations sur les denrées et les opérations visant à tirer profit des comptes de dividendes en capital.

Recommandations

Dans le présent rapport le Comité a déjà souscrit à l'adoption de règles particulières pour mettre fin à certaines opérations. Le Comité croit cependant qu'il est

de toute évidence nécessaire que le gouvernement adopte une disposition générale antiévitement plus efficace pour compléter ces autres dispositions particulières. L'incapacité du gouvernement de contrecarrer efficacement l'évitement fiscal sous le régime existant est amplement démontrée par le flux constant de communiqués annonçant de nouvelles règles pour supprimer toutes les échappatoires qui apparaissent d'autant plus fréquemment que le droit fiscal devient de plus en plus complexe. Malheureusement, ces changements apportés aux dispositions particulières ne servent généralement qu'à supprimer l'échappatoire après que le contribuable l'a utilisée. Même s'il croit qu'il faut établir des dispositions particulières antiévitement, le Comité reconnaît par ailleurs que la prolifération des dispositions particulières rend les lois fiscales plus complexes et n'empêche peut-être pas toutes les manipulations possibles d'une disposition donnée. La modification constante des lois fiscales par la publication de communiqués énonçant des dispositions particulières antiévitement avantage indûment ceux qui ont facilement accès à cette information et défavorise ceux qui doivent s'en remettre à la presse pour les renseigner sur les changements envisagés à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Bien qu'il convienne de la nécessité d'adopter une disposition générale efficace interdisant les opérations d'évitement, afin de rendre le régime fiscal plus équitable et de stabiliser les recettes publiques, le Comité ne considère pas la disposition proposée dans le Livre blanc comme la solution idéale. IL est d'accord avec divers témoins qui ont soutenu que l'adoption d'un critère législatif d'objet commercial serait une source d'incertitude considérable et de bouleversement pour les milieux d'affaires. Il reconnaît également qu'un tel critère pourrait aller à l'encontre de l'intention de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui est non seulement un instrument de la politique socio-économique du gouvernement, mais un moyen d'assurer à celui-ci les recettes nécessaires pour gouverner le pays. L'adoption d'un critère d'objet commercial pourrait empêcher le contribuable d'entreprendre l'activité précise à laquelle, selon le juge Estey, «le législateur l'a invité pour atteindre des objectifs de politique économique et même sociale». Qui plus est, ni les hauts fonctionnaires ni les fiscalistes du ministère des Finances n'ont pu affirmer au Comité que le critère d'objet commercial contenu dans le paragraphe 245(1) que l'on trouve dans le Livre blanc aurait permis, s'il avait été en vigueur à l'époque, de prévenir des opérations d'évitement telles que le «Little Egypt bump» ou le stratagème «Skytrain». Le Comité prend note par ailleurs qu'une interprétation fondée sur «l'objet et l'esprit» des dispositions fiscales et sur d'autres grands principes directeurs, plutôt que sur un critère d'objet commercial, «amènera l'uniformité d'application de la loi dans la société et, par la même occasion, diminuera l'attrait de plans compliqués et subtils d'évitement de l'impôt et diminuera les avantages pour ceux qui sont le plus en mesure de s'offrir les services de fiscalistes».

Le Comité estime, par contre, que certaines opérations ayant un effet indu ou factice pourraient échapper à la portée des principes d'interprétation formulés par le juge Estey dans l'arrêt *Stuart*. Il conclut donc que la disposition générale antiévitement contenue dans l'actuel paragraphe 245(1) devrait être élargie de manière à remédier à certaines lacunes techniques. Le problème ne vient pas tant de l'absence d'un critère d'objet commercial dans le paragraphe existant, mais du champ d'application restreint de ce paragraphe. Tel qu'il est énoncé à l'heure actuelle, le paragraphe 245(1) vise uniquement les «déductions» qui réduisent le «revenu», et il ne s'applique pas à une foule d'opérations d'évitement qui ont pour effet de réduire le «revenu imposable» ou «l'impôt payable» au moyen de déductions et d'autres mécanismes.

Le Comité conclut par ailleurs que la disposition énoncée au paragraphe 245 (1) actuel ne devrait pas être utilisée seulement en dernier ressort, mais qu'elle pourrait être appliquée efficacement en même temps que les dispositions particulières antiévitement pour prévenir les opérations factices à condition d'élargir la portée de ce paragraphe ainsi que des autres disposition particulières. Le Comité estime que le libellé proposé dans le Livre blanc représente une amélioration considérable puisque le nouveau paragraphe viserait désormais les déductions du «revenu imposable» et de «l'impôt payable». Il ne lui paraît pas nécessaire, cependant, de chercher à y inclure de nouvelles notions, comme celle du critère d'objet commercial. L'adoption d'une disposition antiévitement libellée en termes généraux et basée sur la présence de principes juridiques établis et d'expressions comme «indûment ou de façon factice» devrait fournir à Revenu Canada les outils nécessaires pour contrecarrer les opérations factices. Il n'en résulterait pas une incertitude accrue ni des coûts d'observation accrus pour les contribuables. Le Comité prévoit que les tribunaux canadiens suivront les principes d'interprétation énoncés dans l'arrêt *Stuart* et qu'ils continueront à contrecarrer les opérations d'évitement en se fondant notamment sur les notions d'«artifice» ou d'«opération sans effet réel» et en insistant pour que les contribuables tiennent compte de l'objet et de l'esprit des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le Comité préconise l'adoption d'une disposition générale antiévitement qui diffère de celle proposée dans le Livre blanc. La disposition proposée par le Comité modifie celle du Livre blanc du fait qu'elle :

- a) abandonne le terme «important» de la définition d'une opération d'évitement de sorte que tout report factice ou indu de l'impôt pourrait, par exemple, être considéré comme une opération d'évitement;
- b) souligne la nécessité qu'une opération d'évitement découle d'une réduction, d'un report ou d'un remboursement «factice» ou «indu» de certains montants;
- c) supprime le critère d'objet commercial qui devait permettre d'évaluer une opération ou une série d'opérations un tel critère n'étant pas approprié compte tenu du rôle de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en tant qu'instrument de la politique socio-économique;
- d) restreint la définition des «opérations d'évitement» de façon qu'elle s'applique uniquement à certains types d'opérations;
- e) supprime les mots «nonobstant les autres dispositions de la présente loi» du paragraphe 245(1) proposé dans le Livre blanc de façon que les opérations expressément autorisées en vertu d'autres dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne puissent pas être rejetées quand bien même qu'elles permettraient de réduire ou de reporter indûment ou de façon factice l'impôt payable. Le paragraphe ne s'appliquerait donc pas aux déductions pour amortissement ou pour dons de charité ni aux transferts avec exonération ou report d'impôt;
- f) confère au ministre le pouvoir discrétionnaire de décider de l'opportunité d'appliquer la disposition générale antiévitement lorsqu'il estime qu'une opération d'évitement a eu un effet sur le revenu, le revenu imposable ou l'impôt payable du contribuable;
- g) accorde à toute autre personne visée par une décision du Ministre le droit d'être avisée, sans avoir à le demander, de la décision du ministre et d'appeler de cette décision.

En résumé, le libellé proposé par le Comité présente des avantages importants par rapport à celui proposé dans le Livre blanc. Cette nouvelle disposition devrait permettre la réalisation des opérations commerciales au Canada dans un climat de certitude raisonnable, tout en maintenant la capacité du régime fiscal de percevoir des recettes prévisibles et fiables. Seules les opérations manifestement factices seraient rejetées. Le Comité croit que la disposition générale antiévitement qu'il propose contribuera à l'évolution de la législation fiscale à cet égard et il conseille fortement de remédier à toute lacune actuelle des dispositions particulières antiévitement. Il recommande donc :

77. Que la disposition générale antiévitement proposée dans le Livre blanc ne soit pas adoptée et qu'elle soit remplacée par ce qui suit :

Disposition générale antiévitement

«245(1) Le ministre peut ne pas tenir compte des conséquences d'une opération d'évitement et déterminer raisonnablement le revenu, le revenu imposable, l'impôt à payer du contribuable en cause ou tout autre montant payable par lui ou qui lui est remboursable en application de la présente loi, après avoir conclu que ce montant a été déterminé à la suite d'une opération d'évitement.

Opération d'évitement

(2) Est une opération d'évitement :

- a) toute opération qui permet d'obtenir indûment ou de façon factice une réduction, un report ou un remboursement de l'impôt ou de tout autre montant payable en application de la présente loi; ou**
- b) toute opération faisant partie d'une série d'opérations ou d'événements qui permet d'obtenir indûment ou de façon factice une réduction, un report ou un remboursement de l'impôt ou de tout autre montant payable en application de la présente loi.**

Interprétation

(3) Pour l'application du présent article, un mécanisme, un stratagème ou un événement est assimilé à une opération.

Rajustements au cours du processus de décision ministérielle

(4) Pour déterminer raisonnablement, en vertu du paragraphe (1), le revenu, le revenu imposable d'une personne ainsi que l'impôt ou tout autre montant payable par cette personne ou qui lui est remboursable en application de la présente loi, le ministre peut :

- a) refuser en totalité ou en partie une déduction utilisée aux fins du calcul du revenu, du revenu imposable, ou de l'impôt payable ou d'une partie de ces montants;**
- b) attribuer à une autre personne toute déduction ainsi que tout revenu, toute perte ou tout autre montant ou toute partie de ces montants;**
- c) requalifier la nature de tout paiement ou de tout autre montant.**

Rajustement d'office en cas de double imposition

(5) Le ministre peut rajuster d'office le calcul du revenu et du revenu imposable d'une personne non visée au paragraphe (4) ainsi que le calcul

de l'impôt et de tout autre montant payable par cette personne ou qui lui est remboursable en application de la présente loi, de façon à éliminer une double imposition, et il doit aviser cette personne du rajustement dans le 90 jours suivant l'envoi à la personne visée au paragraphe (4) d'un avis de cotisation pour l'année à laquelle s'applique l'opération d'évitement.

Par ailleurs, le Comité n'approuve pas l'imposition de pénalités pour évitement fiscal, compte tenu du principe établi dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* voulant que des pénalités ne puissent s'appliquer qu'en cas d'évasion délibérée ou de grossière négligence. Il considère que les pénalités déjà prévues par la loi et les intérêts non déductibles composés sur une base quotidienne constituent des mesures de dissuasion suffisantes pour empêcher les opérations factices. Il recommande donc :

78. Qu'aucune pénalité ne soit imposée au contribuable qui participe à une opération d'évitement correspondant à la définition énoncée à l'article 245 proposé.

Les pénalités

Afin d'assurer une meilleure déclaration des impôts, le Livre blanc, propose d'instituer de nouvelles pénalités, de modifier d'autres pénalités et de modifier certaines amendes.

De nouvelles pénalités s'appliqueront dans les cas de chèques refusés, d'omission de déclarer un revenu, et de retard ou d'insuffisance des acomptes provisionnels. À partir de 1988, une nouvelle pénalité de 10 \$ s'appliquera lorsqu'un chèque remis à Revenu Canada — Impôt n'est pas honoré. Quand on oublie de déclarer un revenu qui entraîne une sous-déclaration de l'impôt à payer, mais quand il n'y a pas faux énoncé ou omission, une pénalité égale à 25 % de l'impôt sous-évalué s'appliquera. Cette nouvelle pénalité ne s'appliquera qu'en cas de récidive dans les trois ans.

Une nouvelle pénalité a été instituée en cas de retard ou d'insuffisance des acomptes provisionnels. À l'heure actuelle, des frais d'intérêt sont imposés sur les acomptes tardifs ou insuffisants. À partir de 1989, le Livre blanc propose une pénalité additionnelle égale à la moitié de ces frais d'intérêt. Cette mesure permet essentiellement à Revenu Canada de réclamer des frais d'intérêt à un taux égal à une fois et demie le taux prescrit sur les acomptes insuffisants tout en accordant des frais d'intérêt au taux ordinaire sur tout paiement excédentaire. Cette notion est injuste, particulièrement lorsque l'on tient compte du fait que les acomptes provisionnels sont fondés sur des estimations et que la somme due dans une année en particulier peut subir l'effet d'une réévaluation dans les années ultérieures. Par exemple, le contribuable peut payer des acomptes d'impôt sur la base d'une estimation des impôts actuels. L'évaluation initiale de sa déclaration d'impôt peut confirmer ces calculs et le contribuable n'aurait aucun intérêt ou pénalité à payer. Dans les trois années qui suivent, il peut y avoir une vérification de la déclaration qui donnera lieu à une augmentation de l'impôt évalué initialement. En vertu des propositions du Livre blanc, un tel rajustement donnerait lieu à des frais d'intérêt sur les acomptes insuffisants à 1½ fois le taux prescrit.

Bien que le Comité appuie en principe les efforts déployés pour améliorer la déclaration en matière fiscale, il recommande :

79. Que la pénalité de 50 % sur les frais d'intérêt imposés aux acomptes tardifs et insuffisants ne soit pas appliquée.

Un certain nombre de pénalités seront modifiées afin de regrouper certaines pénalités existantes et d'accroître dans l'ensemble le montant de ces pénalités. Des modifications sont proposées, dans l'ensemble, dans les domaines de l'omission de produire certaines déclarations ou de l'omission de retenir ou de remettre certains montants. Les modifications sont fondées sur deux éléments principaux : 1) l'imposition d'une pénalité à deux niveaux et 2) l'augmentation, dans l'ensemble, de la pénalité. L'élément de la pénalité à deux niveaux est une nouvelle notion selon laquelle une première contravention n'entraînera pas la pénalité maximale, mais cette dernière ne sera en général imposée qu'en cas de récidive dans les trois ans. Le taux des pénalités en cas de récidive représente généralement une augmentation importante par rapport à la pénalité actuelle.

Le niveau des amendes augmentera aussi dans l'ensemble pour le non-respect de certains articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, comme celle portant sur l'évasion fiscale.

Dans leurs mémoires au Comité, certains intervenants se sont dits d'avis que l'augmentation et la modification des pénalités et des amendes étaient excessives, particulièrement lorsque l'on tient compte de la complexité des déclarations. Étant donné que la plupart des amendes importantes sont imposées pour des contraventions graves en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et que l'on propose un système à «deux niveaux» pour de nombreuses pénalités, le Comité appuie, à l'exception des réserves mentionnées, les modifications aux dispositions portant sur les pénalités et les amendes qui sont proposées dans le Livre blanc.

La réforme et la simplification du régime fiscal

En étudiant le Livre blanc, le Comité s'est trouvé une fois de plus confronté à l'extraordinaire complexité du régime fiscal canadien. Dans un bon nombre de mémoires et d'audiences, on a insisté sur ce degré de complexité et sur la nécessité d'une simplification. Les coprésidents du Comité mixte de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés ont comparu devant le Comité et établi un rapport entre la complexité inhérente au régime et le besoin de simplification.

Puisque, par nature, le régime doit être complexe, il est impérieux d'en polir soigneusement les éléments pour les rendre le plus intelligibles possible dans les circonstances.

Dans le Livre blanc, on reconnaît évidemment qu'une simplification s'impose et on en fait d'ailleurs un des objectifs de la réforme fiscale. Dans la prochaine section du présent chapitre, on énumère les aspects du régime fiscal que le Livre blanc vise à rationaliser. Malheureusement, si le régime proposé simplifie certaines choses, il en complique d'autres, et les simplifications apportées sont comparables à l'émondage léger d'un buisson qu'on a laissé croître en tous sens.

Le Livre blanc et la simplification du régime fiscal

La simplicité est l'un des cinq objectifs de la réforme fiscale. Le Livre blanc contient un résumé de cet objectif :

Un régime fiscal plus simple facilitera l'observation et renforcera le principe d'autocotisation sur lequel il repose.

Dans une société aussi avancée et diverse que le Canada, le régime fiscal est forcément complexe. On peut cependant le rendre plus intelligible aux particuliers et plus facile à observer par les entreprises. Une structure plus simple de taux d'imposition directe et un moins grand nombre de démarcations injustes entre les produits assujettis différemment à la taxe de vente contribueront à la réalisation de cet objectif.

Un régime fiscal comportant moins de dispositions préférentielles spéciales sera également plus simple et plus facile à comprendre par les Canadiens.

Le ministre du Revenu national a comparu devant le Comité au début d'octobre et a lui aussi souligné qu'il importait de simplifier le régime auquel sont assujettis les contribuables canadiens. Il a mentionné les efforts déployés par le ministère du Revenu national pour rendre les formulaires de déclaration d'impôt, les guides et les documents connexes plus faciles à comprendre, efforts louables mais qui ne s'apparentent pas vraiment à des propositions de réforme du régime fiscal.

Pour dire que la réforme simplifiera le régime fiscal, les auteurs du Livre blanc s'appuient, en partie du moins, sur le fait qu'on réduira le nombre de tranches de revenu de dix à trois. Cependant, comme l'a mentionné le Conseil économique du Canada dans son mémoire au Comité des finances :

Réduire à trois le nombre de tranches d'imposition aux fins de l'impôt sur le revenu personnel ne simplifie guère le régime fiscal; d'ailleurs, sa complexité tient plus à la définition de l'assiette fiscale qu'au nombre de tranches d'imposition.

Le rapport sur la simplification du régime fiscal

En raison même de la nature de son travail, le Comité des finances cherche depuis longtemps à simplifier le régime fiscal canadien. Il examine régulièrement des motions de voies et moyens et s'est penché sur de nombreuses propositions visant à apporter des modifications à la législation fiscale du pays. Cette analyse est cependant difficile en raison de la complexité des lois fiscales actuelles et de la complexité grandissante des changements proposés.

En juin 1986, le Comité permanent des finances et des affaires économiques a présenté un rapport intitulé *Impôt simplifié* qui traitait du régime de l'impôt sur le revenu des particuliers. Au cours des études effectuées pour la rédaction du rapport, on s'est rendu compte que le régime fiscal déroutait même les plus grands spécialistes en comptabilité fiscale et en droit fiscal : l'un d'eux a même affirmé qu'à son avis, la *Loi de l'impôt sur le revenu* était devenue inutilisable et un autre l'a qualifiée de fouillis inextricable.

Devant ce problème, les législateurs doivent se débattre pour mettre en équilibre l'objectif des modifications fiscales et leurs effets probables. Comment s'étonner que cette législation ait si souvent des répercussions inattendues. En voulant rafistoler la législation et en supprimer les conséquences imprévues, on ne contribue souvent qu'à compliquer davantage le régime et à plonger le contribuable dans l'incertitude. Ce ramassis législatif a naturellement des conséquences involontaires qui entraînent à leur tour de nouvelles mesures de rapiéçage.

L'examen du régime de l'impôt sur le revenu des particuliers a convaincu le Comité qu'une simplification s'imposait. Il conclut que :

[...] la tendance, qui se manifeste depuis une génération, et qui fait que le régime fiscal se complique avec chaque nouveau budget doit être renversée. Les gens doivent pouvoir consulter la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la comprendre. Les citoyens doivent pouvoir comprendre les formulaires de déclaration d'impôt qu'ils doivent remplir.

Désireux de fournir quelques suggestions pour simplifier la législation fiscale, le Comité a fait les recommandations suivantes dans son rapport :

1. Que le gouvernement cesse d'apporter des modifications au régime fiscal sans d'abord étudier dans quelle mesure celles-ci compliqueront la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les formules d'impôt.
2. Que le gouvernement étudie dès maintenant comment renverser la tendance voulant que le régime fiscal devienne de plus en plus complexe avec chaque budget.
3. Que le régime fiscal ne serve à favoriser l'équité ou la croissance que s'il n'y a pas d'autres méthodes plus simples ou moins coûteuses de le faire.
4. Que Revenu Canada charge une équipe de la refonte de la *Loi de l'impôt sur le revenu* actuelle de manière à la rendre lisible et intelligible.
5. Que l'équipe de rédaction s'inspire de l'exemple du Québec et rende la loi fédérale au moins aussi intelligible que la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Québec.
6. Que l'équipe suive les règles de rédaction suivantes :
 - a) indiquer la règle générale dans un premier article;
 - b) indiquer dans les articles suivants les exceptions, les réserves, les règles spéciales, les dispositions administratives et les définitions;
 - c) formuler les dispositions d'application générale avant celles qui traitent des cas spéciaux;
 - d) formuler les dispositions importantes avant les dispositions secondaires;
 - e) les faire suivre des dispositions administratives et techniques;
 - f) enfin, formuler les règles et explications détaillées dans le règlement en utilisant au besoin des exemples.
7. Que, si l'équipe de rédaction rencontre des problèmes de formulation majeurs apparemment causés par des mesures fiscales relativement mineures, celles-ci soient signalées au présent Comité et au ministre des Finances et que ce dernier voie s'il y a lieu de les supprimer ou de les modifier afin de simplifier le texte de la loi.
8. Que les propositions de modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu* tiennent compte dorénavant des conséquences de la rédaction.
9. Que les rédacteurs, même s'ils n'ont pas à définir la politique économique et sociale, interviennent dès le début dans toute étude de projet de loi fiscale et soient toujours consultés quand on modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu*.
10. Que le gouvernement passe en revue les exemptions, déductions et mesures fiscales spéciales en existence actuellement pour voir si les avantages qui en découlent pourraient être offerts plus simplement grâce à une méthode quelconque n'ayant rien à voir avec le régime fiscal, ou au rajustement des taux d'impôt ou des exemptions générales.
11. Que Revenu Canada examine la possibilité d'introduire une formule d'impôt sous la forme d'un questionnaire pour l'année fiscale 1986.

12. Que dans la mesure du possible Revenu Canada élimine des lignes de la déclaration et du guide d'impôt en incorporant le calcul des exemptions ou des déductions dans la table d'impôt.
13. Que le ministre des Finances envisage la possibilité de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour offrir aux conjoints la possibilité de remplir des déclarations conjointes d'impôt sur le revenu.
14. Que Revenu Canada, de concert avec le ministère des Finances et Statistique Canada, revoie ces statistiques sur l'impôt et essaie de corriger toute anomalie dans la déclaration du revenu total, net et imposable.

Ces recommandations sont toujours valables. Le Comité considère qu'en les suivant, on obtiendrait un régime fiscal beaucoup plus simple et fort amélioré. Il est toutefois compréhensible qu'il existe une certaine résistance à leur adoption : elles semblent entraîner la complète réorganisation du régime de l'impôt sur le revenu, projet qui nécessiterait beaucoup de temps et d'argent. Il est facile de retarder le lancement d'un projet aussi important, car Revenu Canada et le ministère des Finances ont des préoccupations immédiates qui retiennent leur attention et qui consomment leurs budgets.

Le Comité croit qu'un projet-pilote, touchant une partie complexe de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, démontrera l'utilité des recommandations. Dans le régime fiscal actuel, les fiscalistes considèrent que les règles d'attribution (processus par lequel un membre d'une famille attribue un revenu à un autre membre de la famille) sont une source de grande complexité. La simplification de ces règles contribuerait grandement à démontrer que l'on peut rendre le régime fiscal moins compliqué.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 80. Qu'à titre de projet-pilote, les ministères concernés établissent un groupe chargé de suivre les recommandations du rapport *Impôt simplifié* et de simplifier les articles du régime fiscal qui traitent des règles d'attribution.**

Le présent examen de la réforme fiscale ne se limite pas à la seule simplification du régime d'impôt. Néanmoins, dans le présent rapport, on tente aussi de relever les complications inutiles que peut contenir le Livre blanc et de suggérer des modifications ou d'autres solutions.

Le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers

Les contribuables ne sont pas tous touchés par chacun des changements apportés au régime de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le tableau 21 suit montre le nombre de contribuables qui seront touchés par l'une ou l'autre des modifications proposées.

Ce tableau ne donne pas la liste complète des changements apportés au régime de l'impôt sur le revenu des particuliers, mais il donne une bonne idée du nombre de contribuables visés par la réforme envisagée. Les changements énumérés ne sont pas tous des simplifications. Les modifications concernant le traitement des gains en capital et le nouveau traitement des revenus et des pertes agricoles viennent certainement accroître la complexité de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Tableau 21

Effet de la réforme fiscale

Nature du changement apporté	Nombre de contribuables touchés ¹
1) réduction du nombre de paliers d'imposition	plus de 10 millions
2) déduction des frais liés à un emploi	plus de 11 millions
3) déduction des revenus d'intérêt et de dividendes	plus de 7 millions
4) restrictions sur les dépenses d'un bureau à domicile	(²)
5) suppression de l'étalement du revenu	30 000
6) suppression de l'établissement de la moyenne (pour les agriculteurs et pêcheurs)	au plus 500 000 (environ 4 % par année)
7) traitement des gains en capital	plus d'un million
8) restrictions sur les frais d'automobile	(²)
9) traitement du revenu et des pertes agricoles	plus de 500 000
10) remplacement des déductions et des exemptions par des crédits	presque tous (plus de 15 millions)

¹ D'après les données statistiques de 1984 sur l'impôt.

² Il n'est pas possible d'évaluer le nombre de contribuables qui déduisent actuellement ces dépenses et qui seront touchés par ces restrictions.

Les transferts d'exemptions et de crédits à des contribuables apparentés

Les modifications proposées devraient aussi simplifier les transferts entre conjoints. Les exemptions et déductions admissibles au titre des transferts incluent :

- l'exemption en raison de l'âge du conjoint;
- la déduction pour invalidité du conjoint;
- la déduction relative aux études du conjoint;
- le moins élevé des deux montants suivants : la somme de la déduction pour revenu de pensions et de la déduction de revenu de placement ou la part non réclamée de l'exemption de marié(e) de base.

On retranche de ces éléments la part du revenu net du conjoint qui excède son exemption personnelle de base. Plus d'un demi-million de contribuables ont demandé le transfert de déductions ou d'exemptions.

Selon le système proposé, la part non utilisée des crédits suivants sera transférable : le crédit pour personne âgée, le crédit pour revenu de pensions, le crédit pour invalidité, et les crédits pour frais de scolarité et d'études. Un parent ou un grand-parent pourra aussi demander le transfert de la part inutilisée d'un crédit pour invalidité ou d'un crédit pour frais de scolarité et d'études. Dans tous les cas, les crédits fédéraux transférables à un conjoint qui subvient aux besoins de l'intéressé seront réduits de 17 % du revenu net du conjoint à charge au-delà de 6 000 \$. (Cette somme de 6 000 \$ représente le niveau auquel l'impôt sur le revenu net du conjoint est égal au crédit d'impôt personnel de base pour une personne vivant seule).

Actuellement, il n'est pas simple de demander le transfert d'exemptions ou de déductions. Pour en faire le calcul, il faut toute une page de la déclaration d'impôt. La réforme proposée simplifiera, les calculs, mais bien des contribuables devront quand même s'adresser à des services spécialisés pour préparer leur déclaration d'impôt.

Les gains en capital

L'exemption cumulative à vie pour gains en capital, qui a été accordée en 1985, plafonne maintenant à 100 000 \$, sauf dans le cas des agriculteurs et des petites entreprises. On a aussi modifié les conditions d'admissibilité de certains éléments d'actif aux fins du calcul de l'exonération des gains en capital. Quand on ne traite pas les gains en capital de la même manière que les autres sources de revenu, on aboutit toujours à un régime fiscal compliqué. Les propositions relatives aux pertes nettes cumulatives sur placements rendent plus complexe le calcul de l'exemption à vie des gains en capital. Toutefois, comme nous l'avons déjà fait observer, la formule n'est pas aussi complexe qu'elle aurait pu l'être. Les changements proposés dans le Livre blanc risquent d'accroître la confusion et l'incertitude, ce qui ne ferait que mécontenter davantage le contribuable qui s'interrogerait sur la stabilité des mesures régissant les gains en capital et douterait de l'équité du régime.

Les agriculteurs

Au Canada, depuis que l'État fédéral perçoit un impôt sur le revenu, les agriculteurs utilisent la comptabilité de caisse. Dans le Livre blanc, on propose qu'ils utilisent une comptabilité d'exercice simplifiée. On peut avoir bien des raisons d'effectuer ce changement, mais la simplicité n'en fait pas partie. Des cabinets d'experts-comptables et les auteurs de plusieurs mémoires présentés au Comité des finances et des affaires économiques ont relevé des ambiguïtés dans la formulation de cette proposition. Par exemple, le cabinet d'experts-comptables *Peat Marwick* s'est posé les questions suivantes à la lecture de la présentation initiale dans le Livre blanc :

[...] comment un producteur laitier doit-il calculer le coût d'une génisse née d'une de ses vaches et qui sera élevée en tant qu'animal de remplacement? Faudrait-il qu'une partie ou la totalité du fourrage que la vache consomme pendant la période de gestation soit incluse dans le coût de la génisse quand on possède la vache d'abord et avant tout pour sa capacité de production laitière? Faudrait-il amortir le coût de la vache en tenant compte du nombre de veaux qu'elle pourrait donner pendant la durée de sa vie? Que fait-on si la vache met bas un taurillon, animal généralement considéré comme moins intéressant qu'une génisse? Quelle part des frais généraux faudrait-il attribuer au coût du veau et de son élevage?

En réponse à des demandes de clarification, le ministère des Finances a publié un document d'information le 31 août 1987 dans lequel il était notamment question des règles modifiées de comptabilité d'exercice pour les agriculteurs :

Les agriculteurs qui choisissent d'évaluer leurs stocks au moindre de leur coût ou de leur valeur marchande pourraient considérer comme nul le coût des récoltes produites ou des animaux élevés à la ferme, ce qui se traduirait en fait par une déduction en comptabilité de caisse, au lieu d'imputer à leur coût les frais directs et indirects de l'exploitation agricole;

Les bons de paiement différé au comptant reçus par les producteurs de céréales seront considérés comme un compte à recevoir, de sorte que leur montant donnera droit au rajustement proposé au titre de la comptabilité de caisse qui permettra de ramener un revenu agricole positif à néant.

Ces précisions répondent à certaines des questions soulevées après la parution du Livre blanc. Cependant, comme plusieurs autres qui ne concernaient cependant pas les agriculteurs, ces clarifications laissent entrevoir la complexité des changements qu'on propose d'apporter au régime fiscal.

On peut facilement prévoir pour l'avenir une série de modifications palliatives, de révisions pour combler quelques lacunes techniques et remédier à certaines échappatoires, puis de nouvelles révisions pour bloquer de nouvelles échappatoires. C'est essentiellement de cette façon que la législation fiscale a évolué pendant la majeure partie de l'après-guerre. Bien qu'il soit abondamment question de simplification, la réforme proposée ne modifie pas suffisamment le régime pour renverser la tendance à la complication.

Conversion en crédits

Les modifications qu'on propose d'apporter au traitement des gains en capital ou du revenu agricole ne concerneront que moins de 10 % des contribuables. En revanche, la conversion d'exemptions et de déductions en crédits visera tous les contribuables.

C'est d'abord pour des raisons d'équité qu'on a voulu procéder à une conversion en crédits. L'effet simplificateur de cette mesure ne saute pas aux yeux. Certaines conversions supposent le remplacement d'une déduction fixe par un crédit fixe (par exemple, la déduction du revenu de pensions de 1 000 \$ est transformée en un crédit de 170 \$). Ce sont là des conversions simples. D'autres supposent la multiplication de la déduction antérieure par 17 % (par exemple, le crédit pour frais de scolarité équivaudra à 17 % des frais de scolarité admissibles). Ces conversions sont un peu plus compliquées; un observateur ironisait en disant que les contribuables canadiens sauront bientôt parfaitement multiplier par 17.

Le cas des dons de charité est plus compliqué, car le calcul de la déduction peut devoir se faire en deux étapes. Certains membres du Comité voulaient savoir comment le nouveau régime des dons de charité allait influencer sur ces dons et sur les recettes de l'État. Le Comité estime que le nouveau régime encouragera les dons aux organismes de bienfaisance. Cependant, il a noté que la méthode en deux étapes pour calculer le crédit était bien plus compliquée que la méthode actuelle.

L'impôt minimum de remplacement

En 1985, le gouvernement a institué l'impôt minimum de remplacement (IMR). Il y a deux raisons pour un impôt minimum : la première consiste à empêcher l'usage indu d'avantages fiscaux grâce auxquels des Canadiens disposant de revenu élevé paient peu ou pas d'impôt; la deuxième raison est d'empêcher l'érosion future de l'assiette fiscale.

Bien que les objectifs d'un impôt minimum soient louables, l'IMR, en pratique, a introduit deux problèmes importants dans le régime fiscal. Comme de nombreux

experts l'ont souligné au Comité, pendant ses travaux précédents sur l'impôt simplifié et pendant l'analyse actuelle du Livre blanc, l'IMR est extraordinairement compliqué. Il influe sur de nombreux articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et nécessite des calculs multiples pour les personnes qui pourraient être touchées par l'IMR.

Le deuxième problème est le fait que l'IMR risque de frapper les personnes non averties, c'est-à-dire celles qui ne bénéficient pas des conseils de personnes compétentes en matière de planification fiscale. Par exemple, certains contribuables qui ont reçu un gain en capital et qui l'ont déduit dans le cadre de l'exemption à vie des gains en capital pourraient avoir à payer l'IMR, tout comme des contribuables qui transfèrent des prestations de pension ou des allocations de retraite à un régime enregistré d'épargne-retraite. D'autres contribuables peuvent restructurer leurs transactions afin d'éviter l'IMR. Par conséquent, avec l'IMR, le régime fiscal traite de façon différente divers Canadiens à revenu élevé; les perdants sont ceux qui sont peu avertis ou ceux qui adoptent une démarche simple.

Un des objectifs de la réforme fiscale a été l'élargissement de l'assiette par l'élimination d'avantages fiscaux, particulièrement de ceux qui sont beaucoup utilisés par les Canadiens à revenu élevé. Les recommandations du présent rapport vont dans le même sens. En fait, les propositions contenues dans le Livre blanc et modifiées par les recommandations du présent rapport contribueraient fortement à éliminer les avantages fiscaux qui offraient aux Canadiens à revenu élevé les meilleures possibilités d'abaisser leur impôt. D'ici 1990, d'autres avantages fiscaux qui existent encore auront été éliminés graduellement.

En d'autres termes, on peut dire que la réforme fiscale vient en partie remplacer l'impôt minimum. Il y a donc là une bonne raison d'examiner le besoin d'un impôt minimum, si la réforme telle qu'elle est présentée dans le présent rapport est mise en place. En matière de simplification, en outre, il y a de très bonnes raisons d'éliminer l'IMR.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 81. Que lorsque le régime fiscal présenté dans le présent rapport aura été mis en place et qu'il se sera passé assez de temps pour que la réforme ait été entièrement réalisée, le ministre des Finances s'interroge sur la nécessité de conserver l'impôt minimum de remplacement.**

Les déclarations d'impôt

La complexité sans cesse croissante de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est évidente dans les déclarations produites par les contribuables canadiens. Des estimations préliminaires pour 1986 indiquent que 42 % des déclarants se sont fait aider pour préparer leur déclaration (28 % ont utilisé des conseillers fiscaux et 14 % ont eu recours à un autre type d'aide, comme un ami, un parent ou un groupe social). Plus du cinquième de ceux qui ont produit la déclaration spéciale T1, qui est un formulaire de quatre pages destiné à ceux qui produisent une déclaration relativement simple, ont eu recours à de l'aide. Ces dernières années, la proportion de ceux qui ont eu recours à une aide pour remplir leur déclaration a augmenté. Pour leur part, ceux qui n'ont pas recours à une aide doivent remplir tant bien que mal une formule compliquée à l'aide d'un Guide qui les renvoie à d'autres brochures et bulletins d'interprétation.

Lorsque le ministre du Revenu national a comparu devant le Comité il a apporté deux échantillons de la formule générale T1 de 1988; un fonctionnaire du ministère a souligné que «les deux versions ne sont évidemment pas tout à fait définitives étant donné que certaines des propositions présentent encore quelques difficultés». Les formules de 1988 contenaient un peu moins de lignes que celles de 1986, mais à mesure que le Comité passait en revue les formules spécimens, il s'est rendu compte que le contribuable moyen trouverait le système proposé aussi compliqué que l'ancien.

Il est vrai, bien sûr, que tout nouveau régime fiscal entraîne des problèmes pour les déclarants, surtout l'année où le nouveau régime entre en vigueur. Cela est dû au fait que de nombreux contribuables se servent de leur déclaration de l'année précédente pour remplir la déclaration de l'année en cours. Le passage à un nouveau régime signifie que les déclarations précédentes ne peuvent plus être utilisées comme guide. À la longue, les problèmes de transition se dissiperont et les différences importantes dans la complexité des deux régimes ressortiront.

En conclusion, le Comité estime que les nouvelles formules n'ont pas été simplifiées et qu'elles ne diminueront pas le nombre de déclarants qui devront recourir aux services de spécialistes en déclaration d'impôt.

Le régime de l'impôt sur le revenu des sociétés

Les sociétés ont souvent recours aux services de spécialistes en comptabilité fiscale et en droit fiscal. La simplification fiscale n'aboutira pas au chômage massif de ces spécialistes. Comme le souligne le Livre blanc, une nation aussi avancée et diverse que le Canada a naturellement un système fiscal complexe. Malheureusement, la complexité inhérente d'un pays moderne est souvent exagérée et utilisée pour justifier une complexité inutile.

Le Comité mixte de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a dit que la simplification était possible et a indiqué «qu'une simplification effective dans le secteur des petites et moyennes entreprises avait été réalisée il y a quelques années». Après quoi, il s'est demandé si le régime fiscal ne souffrait de ce qu'il a appelé le «syndrome de Rube Goldberg».

Par cela, j'entends la tendance des législateurs, pour régler un problème, à ajouter d'autres règles à celles qui existent déjà. Cette façon de faire engendre tout un ensemble de règles extrêmement complexes, alors que la meilleure chose à faire serait de faire table rase et de repenser toute l'affaire.

Dans son mémoire au Comité, le cabinet de comptables agréés *Dunwoody and Co.* a étudié le problème de base et a donné une liste partielle de certaines des complications qui ont été ajoutées au régime fiscal des sociétés par les réformes proposées :

Au fil des ans, la loi est devenue incroyablement complexe. Il existe des règles générales, des exceptions, des exceptions aux exceptions, des règles provisoires spéciales, des dispositions de mise en application et d'élimination progressives, ainsi que divers autres facteurs qui compliquent les choses. Certains articles de la loi sont presque totalement inintelligibles, tandis que d'autres sont si mystérieux qu'ils ne sont connus que par les experts fiscaux les plus chevronnés.

Une transaction particulière peut être touchée par un certain nombre de dispositions, certaines la visant spécifiquement, d'autres portant sur des concepts et restrictions d'ordre général. Les praticiens du système fiscal doivent être au courant de tous ces éléments et comprendre quand et comment ils peuvent s'appliquer. Il devient de plus en plus difficile de s'acquitter de cette tâche.

Il a donc été particulièrement décevant de constater que les propositions de la réforme fiscale ne simplifient pratiquement en rien la loi. En fait, à beaucoup d'égards, elles compliquent davantage les choses :

- Il existe maintenant toute une nouvelle série de règles provisoires et de dates d'introduction graduelle.
- Il faudra affronter le fardeau administratif additionnel qui consiste à dépister les frais qui ne sont plus totalement déductibles, ou qui sont limités par d'autres dispositions. Un compte distinct de DPA sera nécessaire pour chaque automobile dans certains cas. Dans d'autres, des cours sur la DPA avant et après la réforme seront nécessaires.
- Le calcul des taux d'imposition d'une société, des taux d'inclusion des gains en capital et des taux de la DPA n'est plus une simple formalité. Ces taux ne peuvent être calculés qu'au prorata à la fin de l'exercice d'une société.
- Les praticiens du système fiscal doivent maintenant tenir compte d'une nouvelle disposition générale antiévitement qui pourrait éventuellement s'appliquer à presque toutes les opérations commerciales.

Comment l'homme d'affaires moyen va-t-il s'y retrouver dans tous ces changements pour satisfaire aux exigences de la loi? Comment son comptable ou son vérificateur va-t-il se tenir au courant du système fiscal pour être en mesure de vérifier les dispositions fiscales et en attester dans les états financiers? Comment un praticien du système fiscal conseillera-t-il ses clients en toute certitude? Et comment Revenu Canada aura-t-il constamment à sa disposition une équipe de personnes qui soient en mesure de répondre aux demandes de renseignements des contribuables et d'administrer les règles avec cohérence et de façon compétente?

La liste omet de nouvelles complications telles que le traitement des actions privilégiées et la règle de mise en service de la DPA et des crédits d'impôt à l'investissement, mais met en relief l'importance des nouvelles dispositions antiévitement. Les chapitres précédents ont traité de ces dispositions.

Le Livre blanc suggérait qu'un système qui comporterait moins d'avantages spéciaux serait plus simple. Cela, aussi, dépend d'un certain nombre de facteurs. Ce qui remplacera les avantages éliminés déterminera les effets nets des changements; un nouveau système composé de moins d'avantages pourrait encore être plus compliqué que l'ancien. Les réformes proposées n'ont pas tant pour effet d'éliminer les avantages que de modifier les avantages existants. Cette mesure a été adoptée pour éviter que les sociétés n'abusent de ces avantages. C'est le cas, notamment, du traitement révisé des actions accréditatives et des changements apportés au calcul de la dépréciation pour amortissement applicable à divers biens d'équipement.

Le nouveau régime fiscal des sociétés sera sans aucun doute au moins aussi compliqué que l'actuel. Comme les représentants de *Dunwoody and Co.* l'ont dit : « Il semble que l'objectif de la simplification du système fiscal ait été complètement abandonné ».

Simplifications recommandées

Dans le domaine de la simplification du système fiscal il est facile de donner des conseils pour atteindre à la perfection; on peut imaginer et demander un système fiscal qui soit structurellement et administrativement simple et qui ait des formulaires compréhensibles et faciles à remplir. Ce n'est pas une mauvaise chose que d'avoir un idéal mais, comme l'indique le Livre blanc et comme l'ont admis plusieurs mémoires et témoins, une économie avancée doit nécessairement se doter d'un système fiscal compliqué.

Néanmoins, on peut trouver des complications inutiles dans le système fiscal et essayer de les éliminer. Nous venons d'exposer les complications et les recommandations que nous avons formulées visent en partie à simplifier le régime fiscal. Voici quelques-unes de ces recommandations :

- rejet de la comptabilité d'exercice modifiée pour les agriculteurs,
- le remplacement des modifications provisoires à la taxe de vente fédérale par une surtaxe,
- traitement des biens en immobilisation admissibles comme une autre forme de biens amortissables,
- maintien aux deux tiers du taux d'inclusion des gains en capital et le maintien du crédit d'impôt fédéral pour dividende à 13 1/3 % du dividende majoré pour neutraliser toute tentative d'exploiter une distinction quelle qu'elle soit entre ces deux types de revenu,
- traitement uniforme de l'utilisation commerciale des automobiles, et
- conversion des cotisations au RPC des travailleurs autonomes en crédits.

Par ailleurs, certaines de nos recommandations risquent d'entraîner une plus grande complexité, au nom d'une plus grande équité. Mentionnons à titre d'exemple les changements recommandés au crédit d'impôt pour enfants. D'autres recommandations dans le présent rapport peuvent sembler compliquées, mais elles le sont moins que les propositions qui figurent dans le Livre blanc. On peut en citer pour exemple les changements recommandés au traitement fiscal des actions privilégiées.

Conclusions

Le Comité doit malheureusement admettre que la réforme fiscale proposée n'a pas réussi à régler le problème de la simplification du système fiscal. Certains éléments du système proposé sont, bien sûr, moins complexes que les éléments correspondants du système actuel. Mais dans l'ensemble, le nouveau système est au moins aussi compliqué que l'ancien. Un nombre équivalent de contribuables auront recours, tout comme par le passé, aux services de spécialistes en déclaration; les sociétés feront face à la même

incertitude en matière d'interprétation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, tout comme dans les dernières années. Le coût de la complexité demeure inutilement élevé.

Dans l'examen du Livre blanc, le Comité a noté que les objectifs de l'efficacité et de l'équité ont passé avant l'objectif de la simplification. Le Comité est d'accord en théorie avec un tel ordre de priorité. En pratique, toutefois, les propositions du Livre blanc vont créer des complications inutiles.

De temps en temps, on fait grand cas des compromis entre les objectifs de la réforme fiscale, comme si une initiative dans le sens de la simplification devait *toujours* être prise au détriment de l'efficacité ou de l'équité. Il existe des compromis, qui devraient évidemment être identifiés, mais il est facile d'en surévaluer l'importance. Les recommandations du présent rapport et celles du précédent rapport du Comité intitulé *Impôt simplifié*, par exemple, aboutiraient à un système fiscal plus efficace, dont l'équité serait plus visible.

Définition de la recherche scientifique en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Après avoir abordé les questions soulevées par le Livre blanc en ce qui concerne la première étape de la réforme fiscale, le Comité des finances aimerait revenir sur une question qui se rapporte aussi à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qui a été étudiée dans l'un des précédents rapports du Comité. Il s'agit de l'élargissement de la définition de la recherche scientifique et du développement expérimental afin d'y inclure les sciences humaines. Le rapport suivant a été déposé à la Chambre des communes le 12 mars 1987 :

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 96(2) du Règlement, votre Comité convient de faire le rapport suivant :

Le sous-alinéa 37(1)a)(vi) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit la déduction des paiements qu'un contribuable fait à un organisme agréé comme le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, le Conseil de recherches médicales et le Conseil de recherches en sciences humaines. L'organisme agréé qui reçoit les paiements les verse à une association, à un établissement ou à une entreprise qui s'en servira pour entreprendre des travaux de recherche scientifique et de développement expérimental. Or, les sciences humaines ne figurent pas dans la définition de la recherche scientifique et du développement expérimental qui figure à l'article 2900 du règlement édicté en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Il y a beaucoup de spécialistes des sciences humaines dans les universités et les établissements de recherche canadiens. Les sociologues, les psychologues, les économistes, les historiens, les philosophes et les théologiens reculent de jour en jour les frontières du savoir dans leurs domaines de spécialisation respectifs. Les livres, les monographies et les articles savants qu'ils produisent témoignent de leur supériorité intellectuelle. *La Loi de l'impôt sur le revenu* ne permet cependant pas d'exploiter cette ressource.

Il n'est pas très sage de considérer les sciences humaines comme quantité négligeable. Dans une entreprise, l'aspect humain est aussi important que l'aspect

technique. On pourrait accroître l'efficience et abaisser les coûts unitaires en axant la recherche sur l'aspect humain. Évidemment, les travaux des professeurs d'anglais ou des sociologues n'auront pas toujours des applications dans l'entreprise, pas plus que les expériences des théoriciens de la physique permettront invariablement aux dirigeants d'entreprise d'abaisser leurs coûts de production.

Les avantages qui découlent de la recherche et du développement ne peuvent être calculés au moyen d'une simple formule. Quant on investit dans la recherche scientifique, on ne sait jamais ce qu'on obtiendra : peut-être rien du tout, peut-être plus qu'on ne pensait. La recherche et le développement sont une entreprise hasardeuse. Ceux qui y investissent prennent des risques, suivent leur intuition mais ne cessent jamais d'avoir foi dans l'utilisation créatrice de l'intelligence. Si l'on ajoutait les sciences humaines à la liste des domaines de recherche, les investissements dans la recherche et le développement seraient peut-être encore plus rentables.

Par conséquent, votre Comité recommande :

Que le gouvernement examine l'opportunité de modifier la définition de la recherche scientifique et du développement expérimental qui figure à l'article 2900 du règlement édicté en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, afin d'y inclure les sciences humaines, pour que les montants versés à un organisme agréé donnent droit à un crédit d'impôt.

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 96(2) du Règlement, votre Comité convient de faire le rapport suivant :

Le sous-alinéa 37(1)(a)(vi) de la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit la déduction des paiements d'un contribuable fait à un organisme agréé comme le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, le Conseil de recherches médicales et le Conseil de recherches en sciences humaines. L'organisme agréé qui reçoit les paiements les verse à une association, à un établissement ou à une entreprise qui s'en sert pour entreprendre des travaux de recherche scientifique et de développement expérimental. Or, les sciences humaines ne figurent pas dans la définition de la recherche scientifique et du développement expérimental qui figure à l'article 2900 du règlement édicté en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Il y a beaucoup de spécialistes des sciences humaines dans les universités et les établissements de recherche canadiens. Les sociologues, les psychologues, les économistes, les historiens, les philosophes et les théologiens reçoivent de jour en jour les frontières du savoir dans leurs domaines de spécialisation respectifs. Les livres, les monographies et les articles savants qu'ils produisent témoignent de leur supériorité intellectuelle. La Loi de l'impôt sur le revenu ne permet cependant pas d'exploiter cette ressource.

Il n'est pas très sage de considérer les sciences humaines comme quantité négligeable. Dans une entreprise, l'aspect humain est aussi important que l'aspect

ANNEXE B

Liste des témoins

	Fascicule
<i>ACCESS NETWORK</i>	112
<i>ALBERTA ASSOCIATION OF MUNICIPAL DISTRICTS AND COUNTIES</i>	111
<i>ALBERTA CATTLE COMMISSION</i>	112
<i>ALBERTA CHAMBER OF RESOURCES</i>	112
<i>ALBERTA COUNCIL ON AGING</i>	112
<i>ALBERTA ENERGY COMPANY</i>	112
<i>ALBERTA GOVERNMENT TELEPHONES</i>	112
<i>ALBERTA RESTAURANT AND FOOD SERVICES ASSOCIATION</i>	112
<i>ALBERTA WHEET POOL</i>	112
<i>ALEXIS NIHON (QUÉBEC) INC.</i>	118
<i>ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA</i>	122
<i>ASSOCIATION CANADIENNE D'ARTICLES DE SPORTS</i>	120
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DE L'IMMEUBLE</i>	101
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DE LA CONSTRUCTION</i>	122
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DE LA PAIE</i>	100
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DES COMPAGNIES D'ASSURANCES DE PERSONNES</i>	91
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DES CONSTRUCTEURS D'HABITATION</i>	98
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DES FABRICANTS DE PRODUITS CHIMIQUES</i>	106
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DES PARAPLÉGIQUES</i>	90
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DES PRODUCTEURS DE PÂTES ET PAPIERS</i>	116
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DES PROSPECTEURS ET ENTREPRENEURS</i>	107
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DES RESTAURATEURS ET DES SERVICES D'ALIMENTATION</i>	90
<i>ASSOCIATION CANADIENNE DU CAMIONNAGE</i>	123
<i>ASSOCIATION CHARBONNIÈRE DU CANADA</i>	123
<i>ASSOCIATION DES ASSUREURS-VIE DU CANADA</i>	91
<i>ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS</i>	92
<i>ASSOCIATION DES COMPAGNIES DE FIDUCIE DU CANADA</i>	118
<i>ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS CANADIENS</i>	121
<i>ASSOCIATION DES ÉCOLES ALTERNATIVES ET INDÉPENDANTES DE L'ONTARIO</i>	124
<i>ASSOCIATION DES HÔTELIERS DU CANADA</i>	118

ASSOCIATION DES INGÉNIEURS-CONSEILS	124
ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS CANADIENS	106
ASSOCIATION DES PRODUCTEURS DE FILMS ET DE VIDÉO DU QUÉBEC	95
ASSOCIATION DES PROSPECTEURS DU QUÉBEC	107
ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA	117
ASSOCIATION DES VOYAGEURS DE COMMERCE DU CANADA	103
ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA	116
ASSOCIATION NATIONALE DES RETRAITÉS FÉDÉRAUX	96
<i>ASSOCIATION OF CANADIAN INSURERS</i>	123
<i>ASSOCIATION OF COMBINED INCOME FARMERS</i>	113
ASSOCIATION PÉTROLIÈRE DU CANADA	111
ASSOCIATION DE L'INDUSTRIE TOURISTIQUE DU CANADA	116
<i>ATLANTIC INDEPENDENT FILM AND VIDEO ASSOCIATION</i>	115
BEATON, J. WALLACE	124
<i>BELL CANADA</i>	117
<i>BOARD OF TRADE DE HALIFAX</i>	115
<i>BOARD OF TRADE DE SAINT-JEAN (NOUVEAU-BRUNSWICK)</i>	115
<i>BRITISH COLUMBIA & YUKON CHAMBER OF MINES</i>	109
<i>BRITISH COLUMBIA MEDICAL ASSOCIATION</i>	110
<i>BRITISH COLUMBIA TELEPHONE</i>	108
BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA	123
<i>BUSINESS COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA</i>	110
<i>CABLE TELEVISION ASSOCIATION</i>	120
<i>CANADIAN ADVANCED TECHNOLOGY ASSOCIATION</i>	102
<i>CANADIAN ASSOCIATION FOR DISTANCE EDUCATION</i>	116
<i>CANADIAN ASSOCIATION OF OILWELL DRILLING CONTRACTORS</i>	111
<i>CANADIAN AUTOMOTIVE LEASING ASSOCIATION</i>	124
<i>CANADIAN BUSINESS TELECOMMUNICATIONS ALLIANCE</i>	120
<i>CANADIAN CATTLEMEN'S ASSOCIATION</i>	99
<i>CANADIAN FILM AND TELEVISION ASSOCIATION</i>	95
<i>CANADIAN GIFT AND TABLEWARE ASSOCIATION</i>	124
<i>CANADIAN HORSE COUNCIL</i>	116
<i>CANADIAN INSTITUTE OF PUBLIC REAL ESTATE COMPANIES</i>	97
<i>CANADIAN ORGANIZATION OF SMALL BUSINESS</i>	88
<i>CANADIAN PENSIONERS CONCERNED INC.</i>	115
<i>CANADIAN SOCIETY OF FUND RAISING EXECUTIVES</i>	115
<i>CANADIAN TIRE CORPORATION LTD.</i>	104
CHAMBRE DE COMMERCE DE LA SASKATCHEWAN	113
CHAMBRE DE COMMERCE DE WINNIPEG	114
CHAMBRE DE COMMERCE DES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE	115
CHAMBRE DE COMMERCE DU CANADA	93
CHAMBRE DE COMMERCE DU QUÉBEC	102
<i>CITIZENS FOR PUBLIC JUSTICE</i>	106
<i>COALITION OF PROVINCIAL ORGANIZATION OF THE HANDICAPPED</i>	112
COMITÉ CONJOINT DE LA FISCALITÉ DE L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN ET DE L'INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS	105
COMITÉ NATIONAL D'ACTION SUR LE STATUT DE LA FEMME	86

COMITÉ DE LA FISCALITÉ SUR LES PRODUITS DE L'INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS ET DE L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN	104
<i>COMMUNITY SERVICES COUNCIL (TERRE-NEUVE)</i>	115
COMPAGNIE D'ASSURANCE LONDON LIFE	91
COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE MANUFACTURERS	91
CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX	94
<i>CONFERENCE BOARD OF CANADA</i>	106
CONFÉRENCE CANADIENNE DES ARTS	89
CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA	94
CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	86
CONSEIL CANADIEN DE LA DISTRIBUTION ALIMENTAIRE	100
CONSEIL CANADIEN DU COMMERCE DE DÉTAIL	97
CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE LA SITUATION DE LA FEMME	118
CONSEIL D'ENTREPRISES POUR LES QUESTIONS D'INTÉRÊT NATIONAL	119
ASSOCIATION DES INDUSTRIES DE L'AUTOMOBILE DU CANADA	119
CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT ET DE CONSTRUCTION CHARGÉ D'Étudier LA RÉFORME FISCALE	124
CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC	97
CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL	93
<i>COOPERS AND LYBRAND</i>	96
<i>COUNCIL OF FOREST INDUSTRIES OF BRITISH COLUMBIA</i>	108
<i>DOW CHEMICAL CANADA INC.</i>	124
ÉGLISE UNIE DU CANADA	124
<i>END LEGISLATED POVERTY</i>	108
<i>EQUITY PRESERVATION CORPORATION</i>	110
<i>ESSO RESOURCES CANADA LIMITED</i>	112
FÉDÉRATION CANADIENNE DU TRAVAIL	94
FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE	122
FÉDÉRATION CANADIENNE DES ENSEIGNANTES ET DES ENSEIGNANTS	92
FÉDÉRATION CANADIENNE DES ENTREPRISES INDÉPENDANTES	87
FÉDÉRATION DE L'AGRICULTURE DE L'ONTARIO	118
FÉDÉRATION DES ÉCOLES INDÉPENDANTES DU CANADA	114
<i>FEDERATION OF AUTOMOBILE DEALERS ASSOCIATIONS OF CANADA</i>	116
FONDATION CANADIENNE POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE	101
<i>FORMULA GROWTH LIMITED</i>	96
FORUM DES CITOYENS ÂGÉS DE MONTRÉAL	106
<i>FRASER INSTITUTE</i>	108
<i>GENERAL MOTORS</i>	106
<i>GORDON CAPITAL CORPORATION</i>	121
<i>GREAT WEST, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE</i>	114
HEENAN BLAIKIE	95
<i>INDEPENDANT PETROLEUM ASSOCIATION</i>	112
INDUSTRIE DE L'ACIER (ALGOMA STEEL, DOFASCO INC. AND STELCO INC.)	102
<i>INFORMETRICA LIMITED</i>	85
INSTITUT C.D. HOWE	84
INSTITUTE CANADIEN D'AMÉNAGEMENT URBAIN	98
<i>INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS OF ALBERTA</i>	112
<i>INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS OF BRITISH COLUMBIA</i>	108

<i>JOINT SECURITIES INDUSTRY COMMITTEE ON TAX REFORM</i>	89
<i>KEYSTONE AGRICULTURAL PRODUCERS</i>	114
<i>KOSKIE AND MINSKY</i>	102
<i>LE SYNDICAT NATIONAL DES CULTIVATEURS</i>	113
<i>MANITOBA SOCIETY OF SENIORS INC.</i>	114
<i>MARITIME LIFE ASSURANCE COMPANY</i>	115
<i>MINING ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA</i>	109
<i>MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL</i>	118
<i>MITEL CORPORATION</i>	124
<i>MOORE & JOYCE</i>	108
<i>MOTOROLA CANADA LIMITED</i>	104
<i>MUTUELLE DU CANADA</i>	91
<i>NATIONAL AD HOC SCREEN INDUSTRIES COMMITTEE</i>	99
<i>NATIONAL HOCKEY LEAGUE PLAYERS' ASSOCIATION</i>	124
<i>NATIONAL INVESTMENT MANAGEMENT</i>	109
<i>ONE VOICE SENIORS NETWORK</i>	116
<i>ORGANISATION NATIONALE ANTI-PAUVRETÉ</i>	86
<i>ORGANISATIONS NATIONALES VOLONTAIRES</i>	87
<i>PAWLUK, WALTER</i>	108
<i>PEMBROKE MANAGEMENT LIMITED</i>	96
<i>PIONEER LIFE ASSURANCE COMPANY</i>	113
<i>REAL ESTATE BOARD OF FREDERICTON AREA INC.</i>	115
<i>RENTAL HOUSING COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA</i>	108
<i>ROWNTREE LIMITED</i>	104
<i>SASKATCHEWAN ASSOCIATION OF RURAL MUNICIPALITIES</i>	113
<i>SASKATCHEWAN WHEAT POOL</i>	113
<i>SOCIAL PLANNING COUNCIL OF METROPOLITAN TORONTO</i>	99
<i>SOCIAL POLICY REFORM GROUP</i>	120
<i>SOCIÉTÉ CANADIENNE DE CRÉDIT COOPÉRATIF LIMITÉE</i>	121
<i>ST. MARY'S UNIVERSITY</i>	115
<i>SUCH, LIONEL</i>	108
<i>SUN LIFE DU CANADA COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE</i>	91
<i>SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE</i>	94
<i>TORONTO BOARD OF TRADE</i>	102
<i>TRISTAT RESOURCES LTD.</i>	84
<i>TURNER, GARTH (TORONTO SUN)</i>	102
<i>UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES</i>	124
<i>UNITED GRAIN GROWERS</i>	114
<i>UNIVERSITÉ DU MANITOBA</i>	114
<i>UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA</i>	108
<i>VANCOUVER BOARD OF TRADE</i>	108
<i>WESTERN BARLEY GROWERS</i>	112
<i>WESTERN CANADIAN WHEAT GROWERS ASSOCIATION</i>	113
<i>WRITERS GUILD OF ALBERTA</i>	112
<i>XEROX CANADA INC.</i>	104
<i>YORK UNIVERSITY</i>	103

Lettres et mémoires

Le Comité regrette de n'avoir pu entendre davantage de témoins. On trouvera ci-dessous la liste des groupes et des particuliers qui ont fait parvenir des lettres, des mémoires ou d'autres communications, mais qui n'ont pas témoigné en personne.

Organismes

ABITIBI-PRICE INC.

ABSTAINERS MAPLEX GENERAL INSURANCE COMPANIES

ACTON CHOWDHRY & GUNDERSON

AIR CANADA

ALLIANCE CANADIENNE DES ASSOCIATIONS TOURISTIQUES

ALLIANCE OF CANADIAN CINEMA, TELEVISION & RADIO ARTISTS

AMIS CANADIENS DES SCHIZOPHRÈNES

AQ FINANCIAL GROUP LTD.

ASSOCIATION DES IMPORTATEURS CANADIENS

ASSOCIATION CANADIENNE DE L'IMMEUBLE

ASSOCIATION CANADIENNE DE L'IMPRIMERIE

ASSOCIATION CANADIENNE DE L'INDUSTRIE DU CAOUTCHOUC

ASSOCIATION CANADIENNE DE MARKETING D'ÉLECTRONIQUE DOMESTIQUE

ASSOCIATION CANADIENNE DE TÉLÉVISION PAR CÂBLE

ASSOCIATION CANADIENNE DES AUTOMOBILISTES

ASSOCIATION CANADIENNE DES OPTOMÉTRISTES

ASSOCIATION CANADIENNE DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DE LA DANSE

ASSOCIATION CANADIENNE DES PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ

ASSOCIATION CANADIENNE DES RADIODIFFUSEURS

ASSOCIATION CANADIENNE DU GAZ

ASSOCIATION CANADIENNE D'EXPORTATION

ASSOCIATION DE LA FEMME ET LE DROIT

ASSOCIATION DENTAIRE CANADIENNE

ASSOCIATION DES ASSUREURS-VIE DU CANADA

ASSOCIATION DES COMPAGNIES FINANCIÈRES CANADIENNES

ASSOCIATION DES COMPTABLES AGRÉÉS DU CANADA

ASSOCIATION DES DISTILLATEURS CANADIEN

ASSOCIATION DES FEMMES COLLABORATRICES

ASSOCIATION DES FEMMES DIPLOMÉES DES UNIVERSITÉS
 ASSOCIATION DES IMPORTATEURS CANADIENS INC.
 ASSOCIATION DES MINES DE MÉTAUX DU QUÉBEC INC.
 ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA
 ASSOCIATION DU DISQUE ET DE L'INDUSTRIE DU SPECTACLE QUÉBÉCOIS
 ASSOCIATION FÉMININE D'ÉDUCATION ET D'ACTION SOCIALE
 ASSOCIATION INTERNATIONALE DES MACHINISTES ET DES TRAVAILLEURS DE
 L'AÉROASTRONAUTIQUE
 ASSOCIATION NATIONALE DES DISTRIBUTEURS DE TABAC ET DE LA CONFISERIE
 ASSOCIATION OF CANADIAN FILM & TELEVISION PRODUCERS
 ASSOCIATION OF REGISTERED INTERIOR DESIGNERS OF ONTARIO
 ATTRACTIONS ONTARIO AFRICAN LION SAFARI & GAME FARM LTD.
 B. SCHULZE STAMPS LTD.
 BAUSCH & LOMB CANADA INC.
 BMW CANADA INC.
 BOBIT PUBLISHING CANADA LIMITED
 BORDEN & ELLIOT
 BOTTOM LINE
 BOW VALLEY INDUSTRIES LTD.
 BRAMPTON BOARD OF TRADE
 BRISTOL-MYERS PRODUCTS CANADA INC.
 BRITISH PENSIONERS ASSOCIATION
 BUREAU DE COMMERCE DE MONTRÉAL
 BUREAU DE COMMERCE D'OTTAWA-CARLETON
 BURRIDGE & ASSOCIATES
 BUTLER BROS. LIMITED
 CANADA TRANSPORT INTERNATIONAL LIMITED
 CANADA'S ROYAL WINNIPEG BALLET
 CANADIAN ASSOCIATION FOR THE DEAF
 CANADIAN ASSOCIATION OF RETIRED PERSONS
 CANADIAN ASSOCIATION OF WHOLESALE SALES REPRESENTATIVES
 CANADIAN AUTOMOTIVE TRADE
 CANADIAN BUSINESS PRESS
 CANADIAN CENTRE FOR PHILANTHROPY
 CANADIAN COUNCIL OF CHRISTIAN CHARITIES
 CANADIAN FILM AND TELEVISION INDUSTRY
 CANADIAN INDEPENDENT ADJUSTERS' ASSOCIATION
 CANADIAN JEWELLERS ASSOCIATION
 CANADIAN PAPER BOX MANUFACTURERS ASSOCIATION
 CANADIAN TOY MANUFACTURERS
 CENTRE CANADIEN DE RECHERCHE EN POLITIQUES DE RECHANGE
 CENTRE STAGE COMPANY
 CHAMBRE DE COMMERCE DE DARTMOUTH
 CHILD POVERTY ACTION GROUP
 CHRISTIAN STEWARDSHIP SERVICES
 CITY OF WINNIPEG
 CLEARBROOK SPORTING GOODS LTD.
 CO-OPERATIVE UNION OF CANADA
 COALITION DES FABRICANTS D'ARTICLES DE SPORT
 COMITÉ D'ACTION SUR LA FISCALITÉ

COMPAGNIE D'ASSURANCE DU CANADA SUR LA VIE
 COMPAGNIE PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE LTÉE
 CONSEIL CANADIEN DE LA RÉADAPTATION ET AU TRAVAIL
 CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES DESJARDINS
 CONNOR FINANCIAL CORPORATION
 CONSEIL CANADIEN DE L'ARTISANAT
 CONSEIL CANADIEN DES ARTS
 CONSEIL CANADIEN DES AVEUGLES
 CONSEIL DES VIANDES DU CANADA
 CONSEIL NATIONAL DES FEMMES DU CANADA
 COOPER CANADA LIMITED
 COOPÉRATIVE DE CRÉDIT DU SERVICE CIVIL LIMITÉE
 COOPERS & LYBRAND (N.B.)
 CORNING CANADA INC.
 COUNCIL ON AGING
 CROWN LIFE INSURANCE COMPANY
 D'OBRENAN & MAH
 DANFOSS MANUFACTURING CO. LTD.
 DATA PLAN CONSULTING ASSOCIATES LIMITED
 DELOITTE HASKINS & SELLS
 DUGGAN BENEFITS INSURANCE AGENCIES INC.
 DUNWOODY & COMPANY
 DURACELL INC.
 ELKIND, LIPTON & JACOBS
 ENTREPRISES DMB
 ETOBICOKE GENERAL HOSPITAL
 EXPLO INC.
 FAIR RENTAL POLICY ORGANIZATION OF ONTARIO
 FAMILY SERVICE ASSOCIATION OF METROPOLITAN TORONTO
 FAMILY SUPPORT CENTRE
 FÉDÉRATION CANADIENNE DES ÉPICIERS INDÉPENDANTS
 FÉDÉRATION CANADIENNE DES ÉTUDIANTS
 FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS
 FÉDÉRATION CANADIENNE DES SCIENCES SOCIALES
 FERGUSON-ALDER INVESTMENT COUNSEL LTD.
 FIRST EXPLORATION CORPORATION
 FONDATION CANADIENNE DU REIN
 FORUM DES CITOYENS ÂGÉS DE MONTRÉAL INC.
 FREDRIC PRICE REAL ESTATE LIMITED
 FRONT DES ARTISTES CANADIENS
 GABRIEL OF CANADA
 GILLES PRONOVOST ET ASSOCIÉS INC.
 GLACIER NATIONAL LIFE ASSURANCE COMPANY
 GOODMAN & CARR
 GOODYEAR CANADA INC.
 GOUVERNEMENT DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
 GOUVERNEMENT DU MANITOBA
 GRAND FALLS CHAMBER OF COMMERCE (NOUVELLE-ÉCOSSE)
 HANDLEMAN COMPANY OF CANADA
 HARWELL ELECTRIC SUPPLY CO. LTD.

HAWKER SIDDELEY DIESELS & ELECTRICS LTD.
INDEPENDENT FACTORS LTD.
INFORMCO INC.
INSTITUT AGRICOLE DU CANADA
INSTITUT DES DIRECTEURS D'ASSOCIATION
INSTITUT NATIONAL CANADIEN POUR LES AVEUGLES
INTERCONTINENTAL MAPS & CHARTS
ISLAND TELEPHONE COMPANY LIMITED
JEUNE CHAMBRE ÉCONOMIQUE ET DU COMMERCE DE L'ESTRIE INC.
JOHNSON & JOHNSON INC.
JOUETS GRAND
KAMLOOPS SMALL BUSINESS COMMITTEE FOR BANK ACT REFORM
Kango WOLF INTERNATIONAL INC.
KING INSURANCE & FINANCIAL SERVICES
KLEIN AND ROTENBERG
KODAK CANADA INC.
LANDSCAPE ONTARIO HORTICULTURAL TRADES ASSOCIATION
LANG MICHENER LASH JOHNSTON
LE GROUPE PEMP
LEVER BROTHERS CORPORATION
LUTHERAN LIFE INSURANCE SOCIETY OF CANADA
M.A. HENRY LIMITED
MACNEILL JOHNSTON & CO.
MAHEU NOISEUX
MARINE AIR CARGO
MARITIME TELEGRAPH & TELEPHONE COMPANY LIMITED
MCCULLOUGH ANNUITY & INSURANCE SERVICES
MILLER WATSON & CO. LTD.
MILNER & STEER
MONARCH MARKING
MOTOR VEHICLE MANUFACTURERS' ASSOCIATION
NATIONAL BALLET OF CANADA
NESBITT THOMSON
NORTHERN TELEPHONE LIMITED
OLIVER-JAK PRODUCTIONS INCORPORATED
ONTARIO TELEPHONE ASSOCIATION
ORDRE DES AGRONOMES DU QUÉBEC
OTIS CANADA INC.
P.E.I. SMALL FARMS ADVISORY BOARD
P.K. DOUGLASS INC.
PITNEY BOWES
PRICE WATERHOUSE
RADIO QUÉBEC
RADIO SHACK
REGIONAL MUNICIPALITY OF PEEL
RETAIL MERCHANTS ASSOCIATION OF CANADA (ONTARIO) INC.
ROBINSON, TWIGG & KETILSON
ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC.
S.I.R. MAIL ORDER
SAFEGUARD BUSINESS SYSTEMS LIMITED

SAINT JOHN BOARD OF TRADE
SASKATCHEWAN REAL ESTATE ASSOCIATION
SASKATOON BOARD OF TRADE
SEABOARD LIFE INSURANCE COMPANY
SIEMENS ELECTRIC LIMITED
SMITH, GRAHAM, HUNT, BUCK
SOCIÉTÉ CANADIENNE DE LA CROIX ROUGE (ONTARIO)
SOCIÉTÉ CANADIENNE DE LA CROIX ROUGE (SASKATCHEWAN)
SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE ONTARIENNE
SPALDING CANADA
ST. JOHN'S COLLEGE
ST. VITAL SCHOOL DIVISION NO. 6
STANLEY TOOLS
STELCO INC. (TORONTO)
STERN, COHEN, WEINSTEIN, BAINES & MASCHING
STEVENS HOME FASHIONS
SUPERIOR MEMORIALS
T.A. KLEMKE & SON CONSTRUCTION LTD.
TASK FORCE ON FUNDING OF THE ARTS
TAX EXECUTIVE INSTITUTE INC./PETROCAN INC.
TELE-DIRECT (PUBLICATIONS) INC.
TORONTO JEWISH CONGRESS
TORONTO REAL ESTATE BOARD
TOUCHE ROSS & CO.
TOURISME ONTARIO INC.
TRANSPORT ISSUES GROUP
TV ONTARIO
U & R TAX SERVICES LTD.
UNIFARM
UNION OF MANITOBA MUNICIPALITIES
UNIVERSITÉ DE GUELPH
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À TROIS-RIVIÈRES
UNIVERSITÉ MCGILL
UNIVERSITÉ WILFRID LAURIER
UNIVERSITÉS CONCORDIA ET LAVAL
UNIVERSITY OF ALBERTA
UNIVERSITY OF ALBERTA (DEPARTMENT OF ECONOMICS)
VERES WIRE INDUSTRY
WADDINGTON SANDERS LIMITED
WEGO CONSULTANTS LIMITED
WHITEHORSE CHAMBER OF COMMERCE
WOLRIGE MAHON
WOOLLEY, DALE & DINGWALL
YOUR CHOICE RESTAURANT GROUP

Particuliers

ABRAMOWITZ, MICHAEL
ALBRIGHT, LELAND S.
ALLAN, JACKIE
ATCHISON, JOHN
BAINES, ROBERT F.
BARLTROP, CHRISTOPHER S.
BARNSTIJN, J.A.
BAYER, F.W.
BAYLISS, PETER
BEEBE, ROGER
BELL, FLORENCE L.
BLACK, J.
BOHL, K.H.
BORNSTEIN, RICHARD
BROUGHTON, J.H.
BRUCE, P. GRAHAM
BUCKERFIELD, K.H.
BURCHILL, KEN
CARROLL, PAUL
CARSON, JOHN KENNETH
CASEY, LIAM & HILARY
CHARBONNEAU, ALBERT
CHIARELLI, RICK
CLARK, ROBERT M.
COHEN, MARVIN
CONABOY, GERALD
COUPLAND, C. WALTER
COUTTS, M.C.
CROW, STANLEY
CROWE, MICHAEL A.E.
DAVIS, CHAS A.
DECORE, LAURENCE
DEEKS, PETER A.
DEMERS, TELESPORE
DESBRISAY, JOHN T.
DONEGANI, ERIC
DONEVAN, W.J.
DROK, IAN
DURRANT, BRUCE G.
EASTWOOD, JOHN
EDWARDS, JIM, député
ELKIND, STANLEY W.
ENRIGHT, JOHN A.
ERIKSSON, PHILLIP
FENWICK, W. PETER
FIALA, LIDA
FLETCHER, JOHN L.
FOISY, PAUL
FOLEY, AMBROSE
FORGUES, K.
GAFFNEY, DR. G.
GARSIDE, C.J.
GARRARD, ERNEST C.
GAUNCE, HARRY W.
GAY, PENNY
GELTMAN, HAROLD
GNAEDINGER, P.E.
GORDON, SHAWN H.
GOSLETT, WILLIAM
GRAY, E.S. ROSS
GREEN, TIMOTHY
HALL, RICHARD E.
HANLEY, PATRICIA
HANNA, JAMES A.
HASHAM, BASHIR
HAWRANIK, GERALD
HEBDEN, WALTER
HENEAULT, ROBERT E.
HERON, GEORGE
HIGGINS, JOHN L.
HOGG, PETER W.
HOLDER, GERALD
HOWARD-JONES, PETER J.
HUBER, HERB
IKEDA, DOUG
JAMAL, AMIN E.
JOHNSON, RALPH
JOHNSTON, J.A.
JONES, PAUL
KANE, SHEILA
KAPLAN, RONALD G.
KARST, GRANT C.
KASTNER, ARNOLD
KEILHACK, KARL
KILLAM, MALCOLM
KIMBERLEY, MARK
KING, WAYNE D.
KLEMENT, ARNOLD
KNIPPEL, JEFFREY
KOWALCHUK, R.W.
KRULICKI, JAMES J.
LAURIN, CYRILLE J.
LEFAIVRE, ROMEO
LOEWEN, DAVID
LOZO, JOHN G.
MACGILLIVRARY, LINDA D.

MACK, H.L.
 MACQUARRIE, R.H.
 MARTIN, K.B.
 MASCHING, ROBERT J.
 MATHESON, W.G.
 MCCAIG, ELLIE
 MCKAY, O.R.
 MCKENNA, BRUCE
 MELLOR, CHRIS F.
 MILDON, A. DAVID
 MILLARD, R.O.
 MILLER, R.D.
 MILON, M.
 MIRANDA, A.J.
 MOLLER, PHILIP V.
 MONCEK, JOHN
 MORGAN, M.R.
 MORRISSON, TOM
 MOWAT, DONALD
 NAGY, JEROME E.
 NEWMAN, GEOFFREY R.
 NICKOL, JUDITH ANNE
 NORDMAN, ROBIN
 O'KANE, J. WILLIAM
 OLDFIELD, M.
 OLIVER, WINNIFRED
 OPSTAD, A.L.
 PARKER, DOROTHY
 PEDRAZZINI, ITALO
 PENNER, KEITH, député
 PéPIN, LUCIE, M.P.
 PERRONI, VIC
 PHILLIPS, MICHAEL M.
 PILLER, RANDY
 RAIL, FRANÇOIS J.J.M.
 RALPH, JUNE
 RAY, DR. A.K.
 REABURN, RONALD
 REENES, AUDREY
 REEVES, KENNETH C.
 RENSHAW, JACK E.
 ROBINSON, RUSSELL L.
 ROTHMAN-BENHAIM, SHELLEY
 ROWE, RON
 SANDERSON, DONALD W.
 SAX, HERSCHELL
 SHARPE, J.B.
 SHAW, D.R.
 SHERMAN, JOHN M.
 SHORE, H.H.
 SIDLE, JOHN S.
 SINCLAIR, MICHAEL D.
 SINGH, PARMINDER
 SMITH, STANLEY NOEL
 SMITH, G.W.
 SMITTEN, R.
 SMYTHE, JOAN M.
 SPIRO, SOLOMON
 STAMP, GORDON
 STEGMAN, JOHN
 STEPHENS, BOB
 SWAYZE, JACK
 TADROS, P.
 TASKER, PETER C.
 THOMAS, DOUGLAS P.
 THOMPSON, GORDON W.
 THOMPSON, JOHN C.
 TIESSEN, HUGO P.
 TINSON, JACK C.
 TORNIO, NOAH
 TREMBLAY, MIVILLE M.
 USHER, ANTHONY
 WADDELL, WM. D.
 WADE-LABARGE, MARGARET
 WAGNER, BOB
 WALKER, KEN H.
 WALKER, DAVID J.
 WEBSTER, DONALD BLAKE
 WEINSTEIN, J. LEONARD
 WELDON, DALE
 WHITEHEAD, TIMOTHY B.G.
 WILLIAMS, AMY F.
 WILLIAMSON, BRUCE D.
 WILSON, DALE
 WINK, WERNER J.
 WITER, ANDREW, député
 WONG, LEO
 YACHIMEC, MIKE
 ZADO, SCOTT
 ZUFELT, BRIAN C.

Opinion divergente du Parti libéral

Les membres libéraux du Comité permanent des finances et des affaires économiques ont analysé le Livre blanc sur la réforme fiscale et les mémoires soumis au Comité et en sont arrivés à la conclusion que la réforme du ministre Wilson est inacceptable.

Nous avons été heureux de travailler avec les autres membres du Comité pour chercher à combler les lacunes du Livre blanc. À cet effet, le Comité en est arrivé à un consensus sur un grand nombre de recommandations. Toutefois, même si nous souscrivons à la plupart de celles-ci, nous avons de sérieuses réserves sur certaines d'entre elles, comme nous l'expliquons plus loin.

Le Comité a entendu en tout 194 témoins. Ceux-ci sont venus nous dire essentiellement que les propositions du Livre blanc sur la réforme fiscale sont inadéquats, voire carrément inacceptables; plus particulièrement ils nous ont souligné qu'elles n'améliorent en rien la progressivité du régime fiscal des particuliers; qu'elles diminuent les bénéfiques aux familles; qu'elles découragent la formation du capital; et qu'elles réduisent la compétitivité des entreprises, notamment celles du secteur manufacturier.

Même si nous appuyons un grand nombre de recommandations du rapport, nous trouvons malheureux que l'introduction au texte laisse sous-entendre que celles-ci ne touchent que des «détails». On n'a qu'à lire les recommandations portant sur les programmes d'aide aux familles ayant plus de deux enfants, sur les assurances et les institutions financières, sur l'industrie du film, sur le secteur agricole, sur la recherche et le développement, sur les dépenses d'automobiles, sur les gains en capital, pour se rendre compte que ces recommandations sont fondamentales et ne touchent pas que des détails.

Même si le rapport du Comité est très sévère à l'endroit du Livre blanc, nous, les membres libéraux, avons de sérieuses réserves sur les recommandations du Comité touchant les points suivants : a) les taux et paliers d'imposition des particuliers b) les programmes d'aide aux familles; c) la taxation des petites entreprises et d) les actions accréditives. Par ailleurs, nous tenons à commenter la taxation des institutions

financières. Finalement, nous constatons que le rapport est incomplet puisque le mandat du Comité l'a restreint à n'étudier que la première étape de la réforme.

Taux et paliers d'imposition

Nous nous opposons à la première recommandation du Comité qui propose que la nouvelle structure de taux et de paliers d'imposition des particuliers soit mise en vigueur telle que contenue dans le Livre blanc. À notre avis, cette structure manque manifestement de progressivité; en plus d'être injuste pour les classes moyennes, elles accorde des réductions d'impôt trop considérables aux contribuables à revenus élevés.

Programmes d'aide aux familles

Nous croyons que les recommandations du Comité concernant les programmes d'aide aux familles sont trop timides. Même si ces recommandations vont dans le sens de nos propres préoccupations, elles s'arrêtent bien en-deçà des besoins réels des familles. Les témoignages des experts qui ont comparu devant le Comité ont démontré que les effets cumulés de la réforme fiscale et des trois derniers budgets fédéraux réduiront de plus de 400 \$ par enfant l'aide aux familles à revenu moyen. Il n'est donc pas surprenant que la réforme Wilson ait été qualifiée d'attaque contre la famille.

Petites entreprises

En ce qui concerne les petites entreprises, nous estimons que le Comité aurait dû rejeter la proposition du Livre blanc d'augmenter de 10 % à 12 % le taux de taxation des petites entreprises manufacturières. Nous ne comprenons pas pourquoi les petites entreprises manufacturières sont le seul groupe à subir une augmentation du taux de taxation. Rappelons qu'il y a au Canada plus de 40 000 petites entreprises manufacturières et qu'elles ont créé plus de 74 % des emplois dans ce secteur au cours des dernières années.

En outre, nous croyons que le Comité aurait dû recommander que les ventes d'actifs des petites entreprises donnent droit à l'exemption de 500 000 \$ de gains en capital. Initialement le Comité s'était dit d'accord avec cette idée, mais par la suite la majorité s'est laissée convaincre par le ministère des Finances que la rédaction d'une telle loi serait très difficile. Nous reconnaissons nous aussi cette difficulté mais nous croyons qu'elle n'est certes pas plus insurmontable que celle que le ministère a rencontrée lorsqu'il a décidé d'introduire cette exemption générale en mai 1985.

Actions accréditatives

Nous nous opposons à la recommandation du Comité portant sur les actions accréditatives du secteur des ressources. Comme le propose le Livre blanc, le Comité suggère d'abolir la déduction pour épuisement gagné, mais d'en retarder l'application de six mois seulement. Nous croyons quant à nous que le système actuel des actions accréditatives a permis d'accélérer l'exploration de nos ressources, laquelle constitue une

activité fort risquée. De plus, cette mesure a permis de soutenir le développement des régions concernées. Suite à l'abolition graduelle des crédits d'impôt à l'investissement pour plusieurs régions et à la réduction des sommes consacrées au développement économique et régional, l'élimination de la déduction pour épuisement gagné vient confirmer l'abandon presque complet des politiques canadiennes de développement régional.

Institutions financières

Au chapitre des institutions financières, nous sommes globalement d'accord avec les recommandations du Comité, qui visent à ce que ce secteur contribue sa juste part d'impôt. Dans le cadre de ces recommandations, nous croyons que la politique du gouvernement doit être davantage axée sur la solvabilité et la solidité des institutions financières que sur l'invention de mécanismes pour taxer imprudemment les réserves de ces institutions. On doit se rappeler que le but premier de ces réserves est de protéger adéquatement l'épargne des canadiens et des canadiennes.

Mandat du comité

Enfin, nous croyons qu'en raison même du mandat Comité, qui était limité à la première étape de la réforme fiscale, le rapport est incomplet. Le Comité ne s'est pas prononcé sur la stratégie fiscale globale du gouvernement, stratégie qui comprend aussi bien les trois budgets antérieurs du gouvernement que les étapes I et II de la réforme fiscale. En conséquence, le Comité est demeuré muet sur l'introduction d'une taxe de vente sur l'alimentation, taxe à laquelle nous nous opposons fermement.

Conclusion

Le gouvernement avait promis une réforme globale : il n'a pas tenu sa promesse. Pour des motifs politiques, il a proposé une réforme en deux temps, retardant l'annonce de nouvelles taxes de vente. Nous souhaitons que le Comité entreprenne l'étude de la seconde étape de la réforme fiscale dans les plus brefs délais. La réforme de la taxe de vente, qui devait être le cœur de la réforme fiscale, nous permettra de connaître finalement les véritables intentions du ministre, notamment en ce qui concerne la taxe de vente sur l'alimentation.

Raymond Garneau
Député de Laval-des-Rapides

Opinion divergente du Nouveau parti démocratique

Introduction

Le régime fiscal canadien aurait dû depuis longtemps être réformé en profondeur. Il y a actuellement presque unanimité sur le fait que les changements des vingt dernières années ont abouti à un régime très complexe, d'une injustice criante et extrêmement inefficace. Les fiscalites, les gens d'affaires et les Canadiens dans l'ensemble sont tous d'accord sur la nécessité d'un changement. Par contre, l'orientation d'une réforme réelle est toujours une question fort controversée. Le Nouveau parti démocratique est à l'avant-garde de ce débat lorsqu'il invoque l'équité, l'efficacité et la simplicité du régime fiscal. Nous avons soulevé la question de la réforme fiscale lors de l'élection de 1984; nous avons depuis mené un important examen du régime fiscal, *Enquête fiscale 1986*, et nous avons publié trois grandes études sur le sujet. Nous continuerons à oeuvrer pour une véritable réforme fiscale.

Les propositions du Livre blanc sur lesquelles le Comité des finances a été invité à délibérer sont sérieusement déficientes en matière de principes généraux et elles vont produire, à notre avis, un régime fiscal qui sera différent, mais pas plus juste et à peine plus efficace que celui qui existe actuellement. Le Comité a amélioré les travaux du ministre des Finances du point de vue des détails techniques et de la substance, mais ils n'ont pas relevé le défi qui consistait à reformuler la proposition au niveau des principes fondamentaux qui devraient, selon nous, constituer la clef de voute d'une véritable réforme fiscale.

En tant que Néo-démocrates, membres du Comité des finances, nous avons activement participé à un long processus d'analyse et d'examen de la réforme fiscale proposée par le gouvernement Mulroney. Le Comité a proposé un certain nombre de changements qui amélioreraient cette proposition et les principaux éléments du rapport du Comité qui bénéficient de notre appui sont notés ci-dessous.

2. Principes de la réforme fiscale : équité, efficacité, responsabilité financière, simplicité

A) L'équité

L'une des principales fonctions du régime fiscal est de réunir, de façon équitable et efficace, des fonds pour subvenir aux dépenses du gouvernement. Cela suppose le

recours à un grand nombre de critères techniques pour juger de la pertinence d'une série particulière de propositions. Nous soulignons cependant le fait que la fiscalité suppose également de sérieuses questions morales et philosophiques. Nous vivons dans une société où le revenu est inégalement réparti entre les particuliers et les familles au moyen du mécanisme du marché sous forme de traitements et salaires, de rentes, d'intérêts, de dividendes et ainsi de suite. Le moins qu'on puisse dire c'est que ce revenu n'est pas distribué également et nous ne nous attendons pas à ce qu'il le soit. On peut n'être pas d'accord sur le fait que le marché est ou non un bon mécanisme pour atteindre l'objectif de l'efficacité économique, mais la plupart des gens sont d'accord sur le fait que c'est un piètre instrument pour réaliser l'équité sociale. Nous soulignons que l'une des fonctions primordiales du régime fiscal devrait être de parvenir à redistribuer le revenu des riches aux Canadiens à revenu moyen et faible.

Ce n'est absolument pas une idée abstraite ou philosophique. Actuellement au Canada, environ une famille sur cinq vit dans la pauvreté tandis que les quelques riches reçoivent une part très disproportionnée du revenu national total. Les 20 % les plus pauvres des familles canadiennes vivent de moins du sixième du revenu des 20 % les plus riches. Les familles canadiennes moyennes doivent supporter plus que leur part des coûts de l'État tandis que beaucoup de riches ne paient toujours pas ou peu d'impôt. Il est étonnant de constater que le régime fiscal pris dans son ensemble n'arrive pas à redistribuer dans une grande mesure ce revenu parmi les Canadiens et que l'élément progressif de ce régime, l'impôt sur le revenu des particuliers, a pratiquement peu d'effet. Certes, le taux effectif d'imposition des riches est légèrement supérieur à celui qui frappe la famille moyenne. Toute réforme fiscale digne de ce nom doit aborder le problème de l'équité de façon sérieuse en réduisant la part du fardeau fiscal supportée par les Canadiens à revenu moyen et faible et en augmentant la part payée par les riches.

La «réforme» du gouvernement conservateur est un échec retentissant sur le plan de l'équité parce qu'elle est consciemment structurée de façon à ne pas modifier la distribution du revenu. Par ailleurs, des éléments progressifs tels que la conversion des exemptions fiscales (qui favorisent les revenus supérieurs) en crédits d'impôt (qui favorisent les revenus inférieurs) sont largement compensés par les changements apportés au barème des taux d'imposition. Ce n'est certainement pas en remplaçant les concessions fiscales par l'abaissement des taux d'imposition que le gouvernement établira un régime fiscal plus juste pour les Canadiens moyens. En même temps, le Livre blanc ne modifie pas dans une grande mesure l'équilibre global entre les éléments progressifs et régressifs du système fiscal et prévoit en effet une augmentation de la taxe de vente, élément régressif du régime.

Au nom de l'équité, toutes les formes de revenu devraient être assujetties à un régime équivalent. Le revenu de biens, par exemple les gains en capital, les dividendes, les rentes et les intérêts, devrait être imposé de la même façon que le revenu tiré d'un salaire ou d'un traitement. En outre, la part des sociétés dans l'ensemble du fardeau fiscal, qui représente une retenue d'impôt sur le revenu de biens, devrait être accrue et la part de la taxe de vente, qui représente une taxe régressive imposée aux consommateurs et qui ne tient pas compte de la capacité de payer, devrait être réduite si l'on veut répartir plus équitablement entre les Canadiens l'ensemble du fardeau fiscal. Malheureusement, le Comité a décidé de ne pas examiner en profondeur la question de l'équilibre entre les trois piliers du régime fiscal, soit l'impôt sur le revenu des

particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe fédérale de vente, alors que cette question est primordiale pour assurer le principe d'équité.

Il faut aussi, au nom de l'équité, que le fardeau fiscal imposé aux petites et aux moyennes entreprises soit inférieur à celui imposé aux grandes entreprises. En l'état actuel des choses, les avantages fiscaux dont le but est de créer des emplois sont monopolisés par les grandes entreprises, tandis que les petites et moyennes entreprises paient davantage d'impôt alors qu'elles créent la grande majorité des nouveaux emplois.

B) *L'efficience*

L'objectif d'efficience devrait lui aussi être à la base d'une véritable réforme fiscale. Les concessions accordées par le régime fiscal sous forme de déductions et de dégrèvements spéciaux constituent un énorme «budget caché» qui encourage une vaste gamme d'objectifs importants tels que l'investissement, l'épargne et certains secteurs de la consommation.

Il est généralement admis que bon nombre (sinon la plupart) des dépenses fiscales qui existent dans le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers et dans celui de l'impôt sur le revenu des sociétés sont des moyens inefficaces d'atteindre des buts avoués, et le Livre blanc le reconnaît en proposant d'élargir dans une proportion importante l'assiette fiscale en éliminant ou en réduisant des stimulants fiscaux spécifiques. Cependant, l'objectif de l'efficience économique a été sacrifié à cause de la décision de M. Wilson d'abaisser les taux d'imposition des sociétés et des particuliers pour compenser, à peu près dollar pour dollar, la réduction d'allègements et de stimulants spéciaux. L'effet du régime sur différents secteurs de l'économie en est quelque peu plus neutralisé, mais la question de savoir comment encourager plus efficacement l'investissement et la croissance en appliquant certaines mesures fiscales à des secteurs spécifiques (par exemple, les petites et moyennes entreprises, les industries dans les régions faibles) a à peine été abordée par le Livre blanc ou par le Comité.

Une plus grande distribution des dépenses fiscales encouragerait plus efficacement, à notre avis, des objectifs économiques clés tels que la création d'emplois et le développement économique régional. En outre, dans de nombreuses circonstances, les dépenses directes du gouvernement sont un moyen plus efficace et moins coûteux d'atteindre les objectifs économiques nationaux.

C) *La responsabilité financière*

La responsabilité financière n'a pas été sérieusement abordée par le gouvernement ni par le Comité. Des dizaines de milliards de dollars sont dépensés chaque année par l'intermédiaire du régime fiscal, mais nous manquons toujours de mécanismes formels suffisants pour permettre au Parlement, au public et au gouvernement de passer en revue et d'examiner ces mesures. Le Groupe de travail Neilsen a examiné intensivement les programmes de dépenses publiques, mais seulement 3,5 pour 100 des 6 500 pages du rapport étaient consacrées à l'analyse des 30 milliards de dollars de dépenses fiscales, et aucune nouvelle mesure n'a été prise pour que davantage de comptes soient rendus à propos de cette forme de dépenses.

D) *La simplicité*

Enfin, l'objectif de simplicité n'est toujours pas atteint. Les Canadiens moyens sont de plus en plus déconcertés par la complexité du régime fiscal et soupçonnent, à juste titre, que cette situation sert les intérêts de ceux qui peuvent se permettre de recourir aux services de comptables et de juristes très bien payés pour s'orienter dans ce labyrinthe. Le besoin d'une formule de déclaration d'impôt compréhensible et qui se remplirait facilement revêt toujours la même importance qu'avant l'introduction de cette «réforme» fiscale particulière.

3. Un meilleur équilibre entre les particuliers

Les propositions du Livre blanc échouent lamentablement en ce qui concerne le critère d'équité. En vertu du Livre blanc, les ménages dont le revenu est supérieur à 100 000 \$ bénéficieront d'un allègement moyen de l'impôt sur le revenu de 1 615 \$ tandis que ceux dont le revenu se situe entre 30 000 et 40 000 \$ obtiendront un allègement de 320 \$. De même, 175 000 ménages «gagnants» dont le revenu est supérieur à 100 000 \$ obtiendront un allègement fiscal moyen de 4 365 \$ contre seulement 90 \$ pour les familles «gagnantes» dont le revenu est inférieur à 15 000 \$. Un dollar sur cinq d'économies en impôt attribuables à cette réforme sera versé aux 2 % des familles dont le revenu est supérieur à 100 000 \$.

La réduction moyenne d'impôt sur le revenu d'une famille à deux revenus avec deux enfants qui gagne 30 000 \$ sera de 263 \$, contre une augmentation d'impôt de 966 \$ (changements combinés de l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de vente) depuis l'élection des Conservateurs en 1984. Une famille semblable ayant un revenu de 40 000 \$ obtiendra un allègement d'impôt de 421 \$ contre une augmentation totale d'impôt de 1 139 \$ depuis 1984. Dans l'ensemble, la famille moyenne s'en tire beaucoup plus mal que lorsque le gouvernement conservateur a été élu, et les seules familles qui gagneront en fin de compte seront celles qui ont la chance d'avoir un revenu de 100 000 \$ ou plus. En outre, la deuxième étape de cette «réforme fiscale» comprendra l'imposition d'une nouvelle taxe de vente.

Il faut noter que les nouveaux crédits qui doivent être introduits en 1988 ne seront pas entièrement indexés à l'inflation et que par conséquent le fardeau de l'impôt sur le revenu des familles moyennes augmentera en termes réels, et bien plus de familles pauvres réapparaîtront sur les rôles d'impôt. En raison de l'indexation, les familles à revenu faible et moyen seront, d'ici trois ans, dans une pire situation qu'actuellement.

L'incapacité évidente de la réforme de parvenir à l'équité entre les particuliers et les familles tient essentiellement à l'incapacité du Livre blanc d'introduire un barème équitable de taux d'imposition. Bien que certains allègements spéciaux pour les riches aient été réduits ou éliminés et que la conversion des exemptions en crédits réduise les déductions applicables aux riches, cet effet a généralement été plus que compensé par une réduction du taux maximal d'imposition. Le taux fédéral maximal de ceux dont le revenu est supérieur à 55 000 \$ tombe de 34 à 29 %.

Nous sommes vivement déçus que le Comité n'ait pas accédé à notre demande de reconsidérer le barème des taux d'imposition. Une augmentation des taux applicables aux revenus les plus élevés permettrait de réduire le taux d'imposition des revenus

moyens et faibles ou d'augmenter les crédits d'impôt. Nous ajoutons même qu'il est totalement faux de laisser entendre que le nouveau barème de taux à trois échelons est plus simple que le système existant parce que le déclarant moyen continuera, quoi qu'il en soit, à calculer l'impôt à payer à partir des tables d'imposition.

Recommandation 1

Le barème des taux d'imposition devrait faire l'objet d'un examen complémentaire et un taux maximal plus élevé devrait être imposé aux Canadiens à revenu élevé.

La structure des crédits d'impôt sur le revenu des particuliers appuyée par le Comité nous préoccupe et nous suggérons qu'il faudrait convertir d'autres exemptions et déductions (y compris les cotisations aux régimes de retraite) en crédits. Le plus important est que les nouveaux crédits, qui sont en fait un changement heureux et progressif par rapport au système actuel d'exemptions et de déductions qui favorisent ceux qui se trouvent dans les tranches d'imposition les plus élevées, devraient être entièrement indexés en fonction de l'inflation pour que leur valeur soit préservée à long terme. Nous notons que cette position a été appuyée devant le Comité par des groupes aussi divers que le Congrès du travail du Canada et la Chambre de commerce du Canada, et que le régime fiscal américain, après sa réforme, est indexé sur l'inflation. Il faudrait signaler que le revenu imposable total des particuliers augmente grosso modo parallèlement à l'inflation, et que l'incapacité d'indexer entièrement les crédits équivaut à une augmentation d'impôt annuelle cachée. Le coût de l'indexation intégrale des crédits d'impôt sur le revenu des particuliers pourrait être réduit si l'on désindexait les crédits dont peuvent se prévaloir les personnes à revenu élevé, ce qui aurait le même effet que la suppression des crédits d'impôt aux États-Unis. (Cette suppression progressive signifie que le taux d'imposition marginal maximal est, aux États-Unis, supérieur à celui proposé par le gouvernement conservateur.)

Recommandation 2

Le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers devrait être entièrement indexé sur l'inflation.

Nous ne sommes pas d'accord non plus avec l'approche utilisée par le Livre blanc et par le Comité quant à l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers. Bien que des changements progressifs aient été proposés, nous insistons fortement pour que d'autres mesures soient prises.

Recommandation 3

Nous recommandons que les gains en capital (sauf pour les agriculteurs et les petites et moyennes entreprises) soient entièrement imposables et que l'exemption à vie soit éliminée (comme aux États-Unis).

Recommandation 4

Nous recommandons que d'autres mesures d'imposition des particuliers qui favorisent largement les riches, comme la déduction pour cotisations à des REÉR versées par les contribuables qui gagnent un revenu élevé (les «déductions complémentaires»), le régime spécial des revenus tirés de dividendes et la déduction complète des frais d'intérêt supérieurs au revenu de placements, soient davantage réduites.

Encore une fois, les augmentations de recettes provenant de ces mesures pourraient être utilisées en partie pour augmenter les crédits d'impôt, ce qui permettrait de réduire les taux effectifs d'imposition des Canadiens à revenu faible et moyen.

Nous appuyons les recommandations du Comité en ce qui concerne le régime des gains en capital des agriculteurs et des petites et moyennes entreprises, et nous sommes d'accord sur le fait que l'imposition des gains en capital devrait se faire après déduction des pertes.

L'objectif d'équité exige que les familles vivant dans la pauvreté ne soient pas assujetties à l'impôt sur le revenu. Nous insistons fortement pour que cet objectif soit atteint par l'élargissement accentué de l'assiette fiscale, par des changements aux taux d'imposition pour les contribuables à revenu élevé, et par des augmentations des crédits d'impôt comme le demandait le Conseil national du bien-être et d'autres groupes sociaux.

En 1984, 287 Canadiens riches dont le revenu était supérieur à 250 000 \$ n'ont payé aucun impôt sur le revenu et bien plus ont payé un impôt à des taux bien inférieurs à la moyenne. L'impôt minimum introduit en 1986 demeure nécessaire pour prévenir tout abus et devrait être réexaminé pour en assurer l'efficacité. (De l'aveu même du gouvernement, un Canadien riche non imposable sur quatre peut encore éviter de payer l'impôt minimum.)

4. Un régime fiscal plus équitable pour les familles

Les propositions du Livre blanc s'inscrivent dans la tendance à la réduction progressive des prestations familiales qui est en cours depuis le budget de 1985 qui désindexait partiellement les allocations familiales et réduisait fortement l'exemption fiscale pour enfants. Cette réduction a été provisoirement compensée (dans le cas des familles à faible revenu) par des augmentations du crédit d'impôt pour enfants, mais les familles à revenu moyen ont accusé une forte réduction. (Pour un revenu familial de 30 000 \$, les allocations familiales nettes d'impôt, le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption fiscale pour enfants sont de 203 \$ inférieurs au montant de 1984.)

Dans leur perversité, les propositions du Livre blanc accordent des réductions d'impôt plus faibles aux familles avec enfants, y compris les familles monoparentales à faible revenu dont le parent est une femme, que les familles sans enfants et les particuliers. C'est le résultat du remplacement de l'exemption fiscale pour enfants par un crédit dérisoire de seulement 65 \$ par enfant. En outre, de nombreuses familles qui bénéficient actuellement du crédit d'impôt remboursable pour enfants accuseront une

réduction de prestations. Dans l'ensemble, une famille à faible revenu de deux enfants (23 433 \$) accusera une réduction de 56 \$ de ses prestations pour enfants par suite des propositions du Livre blanc et une famille à revenu moyen perdra plus de 200 \$. Ces réductions s'ajoutent à celles déjà en vigueur depuis 1985. Le Conseil national du bien-être calcule que d'ici 1991 les prestations totales pour enfant dont bénéficie une famille de deux enfants au seuil de la pauvreté auront été réduites de 314 \$, tandis que la famille moyenne à deux enfants perdra 925 \$.

Le Comité a tenté de freiner cette réduction de soutien aux familles avec enfants, par l'intermédiaire du régime fiscal, mais il reste encore beaucoup à faire.

Recommandation 5

Nous insistons fortement pour que la valeur du nouveau crédit d'impôt de 65 \$ soit sensiblement accrue et indexée sur l'inflation. Le nouveau crédit pourrait alors être combiné à une allocation familiale accrue et réindexée. Nous réitérons aussi la politique de longue date du Nouveau parti démocratique visant à augmenter de 80 % l'actuel crédit d'impôt remboursable pour enfants, mesure essentielle pour faire passer au-dessus du seuil de pauvreté les familles à faible revenu ayant des enfants.

Les mesures ci-dessus sont essentielles si l'on veut que la réforme fiscale serve les intérêts des familles canadiennes, en particulier celles qui ont une femme à leur tête.

5. Suppression de la taxe de vente sur les aliments

De récentes augmentations de la taxe de vente ont ajouté au fardeau fiscal des Canadiens à revenu faible et moyen. La taxe de vente est la forme d'imposition la plus régressive et la plus masquée; elle frappe très durement ceux qui dépensent la totalité ou presque de leur revenu pour des choses essentielles et ceux qui ne peuvent se permettre d'économiser, et elle frappe moins ceux qui consacrent une part importante de leur revenu actuel à des placements.

Les Conservateurs ont eu recours à des augmentations de la taxe de vente pour produire presque 60 % des nouvelles recettes entre 1985 et 1990, ajoutant ainsi 600 à 700 \$ à la facture d'impôt des familles à revenu moyen. Le crédit d'impôt accordé aux faibles revenus ne compense même pas l'effet de ces hausses sur les familles les plus pauvres.

Le Canada perçoit actuellement davantage de recettes de ces taxes sur les biens et services (35 % des recettes totales) que la plupart des pays de l'OCDE (en moyenne 29 %) et plus qu'aux États-Unis (seulement 17 % de toutes les recettes). La plupart des gens sont d'accord sur la nécessité de remanier l'actuelle taxe fédérale sur les ventes des fabricants qui nuit à l'industrie canadienne, a des effets néfastes sur l'emploi pour les Canadiens, et est généralement une forme régressive de taxation. Les Conservateurs sont cependant loin d'être francs en ce qui concerne leurs projets de changements de la taxe de vente et il est peu probable que les Canadiens seront avisés avant la prochaine élection quant au fonctionnement de la nouvelle taxe proposée.

Les néo-démocrates s'inquiètent particulièrement d'une nouvelle taxe de vente, largement assise, sur les biens et services essentiels, y compris les aliments. Bien que la deuxième étape de la réforme fiscale n'ait pas été étudiée par le Comité, nous désirons déclarer énergiquement que nous sommes totalement opposés à cette nouvelle taxe dont l'effet ne pourrait être que régressif. Nous ajoutons même que la perspective d'un crédit qui viserait à compenser les augmentations de la taxe de vente sur des articles essentiels comme les aliments est à peine rassurante pour les Canadiens à revenu faible et moyen qui ont payé de plus en plus de taxes masquées sous le présent gouvernement et qui n'ont pas été compensés par le dérisoire crédit d'impôt pour faibles revenus mis en place par M. Wilson. Les assurances du gouvernement seront certainement jugées avec scepticisme à la lumière du fait que même ce petit crédit n'est pas entièrement indexé sur l'inflation.

Le Comité a proposé une surtaxe provisoire de 3 % sur les ventes des fabricants, à titre de solution de rechange aux mesures provisoires de M. Wilson en matière de taxe de vente. Bien que cette solution soit préférable aux propositions du Livre blanc, nous ne pouvons appuyer aucune addition à l'augmentation massive du fardeau de la taxe de vente depuis 1984.

Nous sommes tout à fait d'avis que la réforme de la taxe sur les ventes des fabricants devrait être entreprise en même temps que serait pris l'engagement de réduire la part de la taxe de vente dans le fardeau fédéral d'imposition pris dans son ensemble.

Recommandation 6

La réforme de la taxe fédérale de vente ne devrait pas impliquer l'imposition d'une taxe sur les aliments et devrait réduire la dépendance du gouvernement fédéral à l'égard des impôts indirects.

6. Un arrangement fiscal équitable pour les entreprises

Les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés étaient à peu près égales au début des années 50. En 1980, les particuliers payaient trois dollars pour chaque dollar payé par les sociétés, et en 1990, les particuliers paieront quatre dollars pour chaque dollar payé par les sociétés. Cette tendance qui s'opère au détriment des Canadiens moyens doit être renversée par une réduction des allègements d'impôt des sociétés improductives et en s'assurant que les sociétés rentables paient leur juste part de l'impôt. Il est scandaleux que ces dernières années la majorité des sociétés canadiennes n'aient payé absolument aucun impôt même si les bénéfices de ces sociétés non imposées se soient élevés chaque année en moyenne à une somme située entre 10 et 12 milliards de dollars. Un régime efficace d'imposition des sociétés est aussi nécessaire pour mieux stabiliser les recettes publiques et pour s'assurer que les mesures fiscales permettent réellement d'atteindre leurs objectifs avoués d'accroissement des investissements et des emplois.

Le Livre blanc propose un certain nombre de changements importants au régime d'imposition du revenu des sociétés, y compris un resserrement des dégrèvements

rapides pour nouveaux investissements dans les machines et le matériel et l'élimination de certains allègements spéciaux dans les secteurs des ressources, des finances et de l'immobilier. En même temps, le taux général d'imposition des sociétés sera ramené de 36 à 28 %, et le taux spécial applicable à l'industrie manufacturière sera ramené de 30 à 23 %. Il en résultera globalement une augmentation de 470 millions de dollars en 1988 des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des sociétés, qui augmenteront de 1,58 milliard de dollars additionnels en 1992 lorsque les changements auront été intégralement introduits.

M. Wilson prétend que ces changements garantiront que «les sociétés supporteront une plus grande part de l'ensemble du fardeau fiscal», mais l'ampleur de l'augmentation est modeste même si les chiffres du gouvernement sont pris pour argent comptant. Pour remplacer cette «plus grande part» dans le contexte, il faut rappeler que la récente réforme fiscale américaine a augmenté les impôts des sociétés de 120 milliards de dollars au total, sur cinq ans. Le chiffre comparable au Canada est une augmentation totale des recettes de 5 milliards de dollars sur cinq ans, soit moins de la moitié de l'augmentation aux États-Unis proportionnellement à l'ampleur des bénéfices des sociétés dans les deux pays.

Même avec cette augmentation des recettes totales, la réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés entraînera d'importantes réductions d'impôt pour de nombreuses sociétés canadiennes. Même si les impôts moyens payés sur les bénéfices augmenteront très marginalement de 18,7 à 19,6 %, cette moyenne chutera en réalité dans un certain nombre de secteurs. Les seuls secteurs qui accuseront une augmentation seront le secteur minier (de 15 à 16,6 %), celui de la fabrication (de 18,9 à 19,7 %) et celui des finances (de 14,5 à 21,3 %). En fait, le Comité doute que les augmentations que connaîtra le secteur des finances seront de l'ampleur que laissait entendre M. Wilson.

La «réforme» conservatrice de l'impôt sur le revenu dans le régime fiscal fera augmenter, si elle est entièrement mise en œuvre, de 15,6 % en 1987-1988 à 17,2 % en 1991-1992 la part de l'impôt sur le revenu des sociétés en proportion du fardeau fédéral total de l'impôt sur le revenu et de la taxe de vente, mais cette proportion demeurera en-dessous du taux de 20,3 % en vigueur au moment de l'élection des Conservateurs.

La «réforme» fiscale du gouvernement conservateur est réellement modeste si on le compare à la nouvelle législation fiscale américaine qui, comme nous l'avons déjà signalé, a élevé les impôts sur le revenu des entreprises de deux fois le montant des propositions de M. Wilson. Il existe aux États-Unis un impôt minimum de 20 % sur les bénéfices des sociétés; aucun impôt de ce genre n'est proposé au Canada, et en fait, le Livre blanc estime que 60 000 sociétés canadiennes rentables continueront à éviter entièrement de payer des impôts. Aux États-Unis, les gains en capital sont imposés au même titre que d'autres bénéfices des sociétés, tandis qu'au Canada 25 % de ce revenu ne sera toujours pas assujéti à l'impôt, même lorsque la réforme fiscale aura été mise entièrement en application.

Le Livre blanc n'aborde même pas non plus certains sujets importants qui ont suscité des préoccupations. Les frais d'intérêt engagés lors de prises de contrôle de sociétés continueront d'être déductibles, et de nombreux allègements fiscaux lucratifs demeurent dans le régime. En fin de compte, la «réforme» du régime d'imposition des sociétés entreprise par le gouvernement conservateur peut être considérée comme un

geste bien timide dans le sens d'une plus grande équité, qui ne correspond pas à ce qui a été promis.

Le Comité a certes amélioré les propositions du Livre blanc relatives à l'imposition des sociétés. Nous proposons cependant d'autres mesures.

Le report à un exercice ultérieur, jusqu'à sept ans maximum, des pertes et déductions inutilisées au titre de l'impôt est l'une des principales raisons pour laquelle les sociétés rentables peuvent éviter de payer des impôts et pour laquelle les recettes tirées de l'impôt sur les sociétés fluctuent énormément d'une année à l'autre. En fait, 35 000 sociétés continueront à ne pas payer d'impôt après la réforme fiscale si aucun changement n'est apporté à ces dispositions.

Nous nous inquiétons de ce que la déductibilité des frais d'intérêt engagés lors de prises de contrôle de sociétés sera maintenue après la réforme fiscale, étant donné que les recettes fiscales servent en réalité à encourager la concentration des entreprises et les fusions improductives qui entraînent des pertes d'emplois. Les changements apportés dans ce domaine doivent tenir compte de la nécessité de ne pas donner aux étrangers qui veulent acheter des sociétés canadiennes un avantage concurrentiel, problème qui pourrait être réglé par le resserrement des règles sur la propriété étrangère ou par d'autres mesures administratives. Nous sommes encouragés par le fait que le Congrès américain envisage actuellement de nouvelles mesures pour limiter la déductibilité des frais d'intérêt.

Recommandation 7

Le régime spécial des gains en capital à l'égard d'autres formes de bénéfices des sociétés devrait être éliminé. En outre, les dispositions relatives au report des pertes à un exercice ultérieur jusqu'à sept ans, au report rétrospectif des pertes jusqu'à deux ans ainsi qu'à la déductibilité des frais d'intérêt engagés lors de prises de contrôle de sociétés devraient être révisées.

Le Comité a, dans une certaine mesure, reconnu et abordé le problème des bénéfices non imposés et des dividendes intersociétés. Nous sommes très favorables à ces recommandations qui permettront d'aligner davantage les déductions pour revenu de dividendes avec l'impôt actuellement payé par la société émettrice, et qui imposeront des impôts plus justes aux établissements financiers. Cependant, nous continuons de croire qu'un impôt minimum sur les sociétés est nécessaire pour tenir compte d'autres raisons en ce qui concerne le paiement d'un impôt minimum et pour *s'assurer* que les sociétés qui font des bénéfices sont en fait tenues de payer des impôts. Cette mesure est essentielle si l'on veut rétablir dans le régime fiscal l'impression d'équité et l'équité elle-même. L'existence aux États-Unis d'un impôt minimum de 20 % sur les sociétés démontre que les problèmes techniques ne sont aucunement insurmontables et nous exhortons le gouvernement à mettre en oeuvre une telle mesure en tant qu'élément primordial d'une réforme fiscale tout en reconnaissant que, dans la mesure où la réforme s'avère un succès, cet impôt minimum ne devrait intervenir que rarement étant donné que les bénéfices des sociétés seront en fait assujettis à l'impôt par suite d'autres mesures. Il ne faudrait pas oublier que, si les propositions du Livre blanc sont mises en oeuvre telles qu'elles sont actuellement présentées, 60 000 sociétés rentables continueront de ne pas payer d'impôt.

Recommandation 8

Un impôt minimum sur les sociétés devrait être instauré.

Les propositions du Livre blanc continuent de maintenir en vigueur un certain nombre de déductions et de dégrèvements spéciaux qui devraient être davantage examinés sur le plan de l'efficacité et de la rentabilité. Cela est particulièrement vrai des mesures qui autorisent la déduction de frais à un rythme plus rapide aux fins de l'impôt que sur les états financiers des sociétés. En outre, nous nous inquiétons du fait que le Livre blanc n'a pas examiné de propositions visant à orienter plus efficacement les stimulants fiscaux ou à lier plus directement ces stimulants aux objectifs du gouvernement.

La principale approche a consisté à supprimer ou à réduire les allègements fiscaux des sociétés tout en abaissant les taux d'imposition des sociétés, approche qui reconnaît explicitement la nécessité de maintenir après la réforme fiscale un taux équilibré d'investissement et un régime fiscal qui n'impose pas de désavantages concurrentiels aux entreprises canadiennes. Tout en reconnaissant grosso modo la validité de cette approche, nous nous inquiétons de ce que le remplacement des stimulants fiscaux par des taux plus faibles ne réglera pas un certain nombre de problèmes-clés.

En résumé, les déductions fiscales et les taux d'imposition faibles tendent à favoriser les grandes sociétés bien établies et dotées d'un capital confortable au détriment des nouvelles entreprises (spécialement les petites et moyennes entreprises) et des sociétés en difficultés financières, pour la raison évidente que ces deux derniers types de sociétés n'affichent pas d'importants bénéfices imposables. Le recours aux déductions d'impôt des sociétés en vue de stimuler l'investissement a eu pour effet que les grandes sociétés sont frappées de taux d'imposition plus faibles que les petites et moyennes sociétés (qui créent en fait la grande majorité des nouveaux emplois), et que les stimulants fiscaux n'ont pas, pour la plupart, profité aux régions économiques les plus faibles.

Il y a eu des exceptions significatives comme les crédits d'impôt à l'investissement pour les régions. Les dispositions relatives aux actions accréditatives ont aussi profité aux petites sociétés et aux secteurs, mais elles sont conçues en termes si généraux que les grandes sociétés bien établies qui n'ont pas besoin de cette aide en ont aussi profité.

Recommandation 9

Nous insistons fortement pour que soient élaborées des mesures fiscales particulièrement destinées aux petites sociétés et aux régions qui ont besoin d'investissements.

Nous sommes déçus que le Comité n'ait pas recommandé de mesures de rechange pour encourager l'exploration minière une fois que la déduction pour épuisement gagné sera éliminée.

À notre avis, une part des recettes accrues provenant des sociétés grâce à une véritable réforme fiscale devrait être canalisée vers les petites et moyennes entreprises

et vers les régions qui ont besoin d'une aide au développement économique, et ce sous forme soit de subventions directes, soit de crédits d'impôt à l'investissement. Cette politique aiderait aussi à garantir un degré plus élevé de responsabilité en matière de dépenses fiscales à l'intention des sociétés.

7. Un régime fiscal contrôlable

Les dépenses publiques réalisées par le biais du «budget masqué» des concessions fiscales sont énormes mais elles échappent pourtant à un examen minutieux. Les analystes des dépenses fiscales font remarquer que ces mesures, déductions, crédits, taux spéciaux et autres, sont conçues non pas pour procurer des recettes mais pour fournir des subventions aux activités que les gouvernements désirent encourager. Comme telles, elles devraient être évaluées au même titre que les dépenses publiques directes, selon des critères-clés tels que l'efficacité, la rentabilité et l'équité.

Comme le faisait valoir le rapport Nielsen sur les *Services et subventions aux entreprises*, les programmes gouvernementaux de dépenses directes supposent toujours des études préalables sur la conception et l'administration des programmes, des procédures complexes de vérification interne et de reddition de comptes, et l'examen minutieux des dépenses des ministères par des services internes spéciaux et par un certain nombre d'organismes centraux du gouvernement tels que le Conseil du Trésor, les comités parlementaires et le Bureau du vérificateur général. Mais selon les termes du rapport Nielsen «la fiscalité est un autre monde». Il existe souvent peu de preuves qu'un allègement fiscal provoquera des changements réels, tandis que les programmes de dépenses sont presque toujours assujettis à des critères d'efficacité. En outre, il est fortement prouvé que les dépenses directes sont plus rentables dans de nombreux cas. Les allègements fiscaux des sociétés pris dans leur ensemble sont, par exemple, un moyen remarquablement inefficace de création d'emplois. Certes, les mesures fiscales souffrent d'un certain nombre de défauts en termes d'efficacité et de reddition de comptes, l'un des plus importants étant le «caractère automatique», soit le fait qu'aucun plafond ne peut être imposé à un programme de dépenses fiscales parce que tous ceux qui y sont admissibles bénéficieront de la déduction.

Il est malheureux que le Groupe de travail Nielsen, tout en préconisant de plus grands efforts pour évaluer la rentabilité des programmes de dépenses fiscales ainsi que les dispositions de temporisation sur toute nouvelle mesure, n'ait consacré que 221 pages sur 6 500 pages à examiner cette question et qu'il ait accepté l'opinion prépondérante des grandes sociétés et des riches que les dépenses réalisées au moyen du régime fiscal doivent être préférées parce qu'elles impliquent moins d'interventions dans les prises de décisions du secteur privé. Il faut dire, toutefois, que l'objectif d'efficacité est laissé pour compte lorsqu'il n'existe aucun mécanisme adéquat permettant d'examiner les dépenses fiscales du gouvernement qui se chiffrent à des dizaines de milliards de dollars. Le Vérificateur général a signalé dans son rapport de 1984 que le gouvernement fédéral consacrait 30 à 50 cents par l'intermédiaire du régime fiscal pour chaque dollar de dépenses publiques, et le Groupe de travail Nielsen a estimé que les dépenses fiscales de 1983 totalisaient 36 milliards de dollars par rapport aux dépenses directes de 57 milliards de dollars. Cet énorme «budget masqué» devrait certainement être dépensé de manière efficace et responsable dans toute la mesure du possible.

Recommandation 10

Nous insistons sur le fait que chaque programme de dépenses fiscales devrait être confié au ministère pertinent pour examen et considération vis-à-vis d'autres instruments de politique; qu'une analyse appropriée des dépenses fiscales devrait être présentée chaque année avec les prévisions de dépenses, avec le budget et avec les Comptes publics; et que les dépenses fiscales devraient être intégrées dans le système des enveloppes de dépenses.

Le point-clé est que les coûts, le bien-fondé et les objectifs des programmes de dépenses fiscales soient rendus publics de façon à permettre un examen intégral des comptes.

8. Simplification du régime fiscal

Ni le Livre blanc ni le Comité n'ont prêté une grande attention à la question de la simplification du régime fiscal bien que ce fût d'un objectif avoué de la réforme fiscale et une préoccupation majeure des contribuables moyens.

Le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers devrait être rendu aussi clair et intelligible que possible afin de rétablir la coopération et la confiance du public. La formule générale de déclaration d'impôt est vingt fois plus longue qu'elle l'était il y a trente ans, ce qui oblige même les contribuables canadiens ordinaires à recourir aux services coûteux de fiscalistes pour remplir leurs déclarations.

Une récente étude commandée par Revenu Canada a révélé que, en 1986, 51 % des déclarants avaient demandé à quelqu'un d'autre de remplir leur déclaration et que 32 % avaient payé un spécialiste pour le faire. Le malheur c'est que cette proportion représente un nombre important de Canadiens à faible revenu qui peuvent à peine se permettre de recourir à l'aide d'un cabinet fiscal ou d'un fiscaliste-conseil.

Cette même enquête de Revenu Canada a permis de constater que les contribuables moyens ont trouvé la formule de déclaration encore moins compréhensible depuis l'élection du gouvernement Mulroney. En fait, la proportion de Canadiens qui ont trouvé la formule de déclaration trop complexe a doublé depuis ce moment-là, passant de 13 à 27 %.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait concevoir une formule de déclaration d'impôt simple et directe qui soit facilement compréhensible par tous les déclarants, et les fonctionnaires de Revenu Canada devraient être disponibles pour rencontrer régulièrement les contribuables afin de les aider à remplir leurs déclarations d'impôt.

Conclusions

Les occasions de mettre en oeuvre une réforme fiscale exhaustive se présentent rarement parce que de puissants groupes bénéficiant de droits acquis s'opposent presque toujours à un changement réel, tandis que le sentiment général en faveur de l'équité est diffus et difficile à canaliser. La «réforme» fiscale mise en oeuvre dans le sillage de la Commission Carter, il y a presque vingt ans, a été loin de mettre en place un régime fiscal bien plus équitable. Nous ne devons pas laisser passer de la même façon l'occasion qui s'offre maintenant à nous.

D'une façon ou d'une autre, le régime fiscal canadien sera remanié en 1988 parce que sa structure actuelle est inacceptable pour tous les secteurs et, il faut bien l'avouer, parce que la réforme ne peut être évitée compte tenu de la réforme exhaustive de la législation fiscale américaine. Il reste cependant à voir si les Canadiens ordinaires bénéficieront d'un régime fiscal plus équitable ou tout simplement d'un système différent. Certes, les néo-démocrates continueront à lutter en faveur d'un régime dans lequel le fardeau fiscal passera des Canadiens à revenu moyen et faible aux Canadiens riches et aux sociétés rentables, et qui aidera à assurer efficacement la croissance et l'emploi. Toute réforme fiscale qui n'atteindrait pas les objectifs primordiaux d'équité, d'efficience et de simplicité n'est pas digne de ce nom.

Michael Cassidy
député d'Ottawa-Centre

Simon de Jong
député de Regina-Est

PROCES-VERBAUX

LE MARDI 23 JUIN 1987

(95)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huit heures, à 9 h 36, dans la pièce 209, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy,

Raymond Garneau, W. Paul McCrossin, George Minaker, Aldous Szecsenyi, Norman Warner et Geoff Wilson.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent des finances et des affaires économiques (*fascicules nos 70, 71, 73 à 77, 78 à 124 inclusivement et n° 125 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Également présents: Du personnel de recherche au Comité: David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, Geoff Fisher et Barbara McKay, attachés de recherche. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Laurent Desbois et Terrance J. Thomas, attachés de recherche.

Respectueusement soumis,

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité répand l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jour du dépôt.

Le président,
Don Blenkarn, député

Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70.

Le Comité se penche sur ses travaux futurs.

À 10 h 59, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 27 AOÛT 1987

(103)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huit heures, à 9 h 37, ce jour, dans la pièce 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Raymond Garneau, W. Paul McCrossin, George Minaker, Aldous Szecsenyi, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche au Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Karl Fallicker, Geoff Fisher, Anthony Kroll, Edwin Kroll et Barbara Mackay, attachés de recherche. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Terrance J. Thomas, attaché de recherche. De David Humphreys Public Affairs Group: David Humphreys.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 23 JUIN 1987
(95)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 9 h 36, dans la pièce 209, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Raymond Garneau, Bob Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, Geoff Fisher et Barbara McKay, attachées de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Laurent Desbois et Terrence J. Thomas, attachées de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité se penche sur ses travaux futurs.

À 10 h 59, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 24 AOÛT 1987
(103)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 9 h 37, ce jour, dans la pièce 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche. *De David Humphreys Public Affairs Group:* David Humphreys.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité se penche sur ses travaux futurs.

À 11 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 15 SEPTEMBRE 1987

(129)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 12 h 10, ce jour, dans la pièce 209, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconner, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherches. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche. *De David Humphreys Public Affairs Group:* David Humphreys, Margot Maguire.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 13 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 6 OCTOBRE 1987

(158)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à huis clos, à 9 h 51 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Autre député présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité:* C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche;

Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité procède à l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 13 h 14, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 8 OCTOBRE 1987
(164)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à huis clos, à 12 h 15 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices pour un projet de rapport à la Chambre.

À 13 h 29, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 13 OCTOBRE 1987
(166)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 14 h 00 ce jour, au Mont Ste-Marie (Québec), sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Suzanne Blais-Grenier, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 16 h 14, le Comité interrompt les travaux.

À 16 h 22, le Comité reprend les travaux.

À 17 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 13 OCTOBRE 1987

(167)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à huis clos, à 19 h 52 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Suzanne Blais-Grenier, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 21 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 14 OCTOBRE 1987

(168)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 9 h 05 ce jour, au Mont Ste-Marie (Québec), sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Suzanne Blais-Grenier, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 10 h 38, le Comité interrompt les travaux.

À 10 h 57, le Comité reprend les travaux.

À 12 h 09, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 14 OCTOBRE 1987

(169)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 14 h 05 ce jour, au Mont Ste-Marie (Québec), sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Suzanne Blais-Grenier, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 15 h 45, le Comité interrompt les travaux.

À 15 h 58, le Comité reprend les travaux.

À 17 h 54, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 14 OCTOBRE 1987

(170)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 19 h 50 ce jour, au Mont Ste-Marie (Québec), sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Suzanne Blais-Grenier, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 21 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 15 OCTOBRE 1987

(171)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 8 h 36 ce jour, au Mont Ste-Marie (Québec), sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Suzanne Blais-Grenier, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert

E.J. Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 9 h 47, le Comité interrompt les travaux.

À 10 h 01, le Comité reprend les travaux.

À 12 h 14, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 15 OCTOBRE 1987

(172)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 13 h 32 ce jour, au Mont Ste-Marie (Québec), sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Suzanne Blais-Grenier, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité se penche sur ses travaux futurs.

À 14 h 27, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 20 OCTOBRE 1987

(173)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 9 h 56 dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, George Minaker et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; France Castonguay, Geoff Fisher et Anthony Knill, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 11, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 20 OCTOBRE 1987

(174)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 46 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara McKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 17 h 54, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 20 OCTOBRE 1987

(175)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 20 h 13 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Robert E.J. Layton, (vice-président).

Membres du Comité présents: Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; France Castonguay, Geoff Fisher et Anthony Knill, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 21 h 59, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 21 OCTOBRE 1987

(176)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 40 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara McKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoin: De Peat Marwick: Andy Friedman, Conseiller fiscal principal.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le témoin répond aux questions.

À 16 h 35, le Comité interrompt les travaux.

À 16 h 40, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 21 OCTOBRE 1987

(177)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 20 h 16 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Robert E.J. Layton, (vice-président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan et Aideen Nicholson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 22 h 24, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 22 OCTOBRE 1987

(178)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 10 h 13 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton et George Minaker.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara McKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 34, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 22 OCTOBRE 1987

(179)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 39 ce jour, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, George Minaker et Aideen Nicholson.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, Directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, et Anthony Knill, attachés de recherche. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoin: De l'association des banquiers canadiens: A.G. Kenyon, vice-président principal, fiscalité, Banque canadienne impériale du commerce.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

Le témoin répond aux questions.

À 16 h 36, le Comité interrompt les travaux.

À 16 h 42, le Comité reprend les travaux.

À 18 h 07, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 26 OCTOBRE 1987

(180)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 50 ce jour, dans la pièce 269-D, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, et George Minaker.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony

Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 17 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 26 OCTOBRE 1987

(181)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 20 h 17 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Aideen Nicholson, et Norman Warner.

Autre député présent: Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 22 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 27 OCTOBRE 1987

(182)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 10 h 08 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, George Minaker et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 27 OCTOBRE 1987
(183)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à *huis clos*, à 15 h 54 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, Aideen Nicholson, et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 17 05, Robert Layton assume la présidence.

À 17 h 24, Don Blenkarn assume la présidence.

À 17 h 57, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 27 OCTOBRE 1987
(184)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à *huis clos*, à 20 h 07 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 22 h 07, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 28 OCTOBRE 1987

(185)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 55 ce jour, dans la pièce 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, George Minaker, et Aideen Nicholson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher et Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 16 h 42, le Comité interrompt les travaux.

À 17 h 07, le Comité reprend les travaux.

À 18 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 29 OCTOBRE 1987

(186)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 9 h 57 ce jour, dans la pièce 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, George Minaker et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Sean Aylward, Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft,

attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 2 NOVEMBRE 1987

(187)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, *à huis clos*, à 10 h 15 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan et Aideen Nicholson.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: C. David Weyman, Directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 31, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 2 NOVEMBRE 1987

(188)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, *à huis clos*, à 15 h 39 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton et W. Paul McCrossan.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Geoff Fisher et Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 18 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 2 NOVEMBRE 1987
(189)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 20 h 11 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton et W. Paul McCrossan.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 21 h 59, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 3 NOVEMBRE 1987
(190)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 9 h 38 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aileen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité:* C. David Weyman, Directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche;

Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 24, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 3 NOVEMBRE 1987

(191)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 48 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Norman Warner.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Geoff Fisher et Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 18 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 3 NOVEMBRE 1987

(192)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 20 h 23 ce jour, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Geoff Wilson pour Mary Collins.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, Directeur de recherche; Geoff Fisher et Anthony Knill, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 22, 1987, fascicule n° 70*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

Bill Attewell propose, - Que le projet de rapport, tel que modifié, soit adopté à titre de Onzième Rapport du Comité à la Chambre, et que le président soit autorisé à y apporter les modifications d'ordre typographique ou rédactionnel nécessaires, sans toutefois en changer la teneur; et que le président reçoive instruction de présenter ledit Rapport à la Chambre.

La motion est mise aux voix et adoptée à la majorité des voix.

Il est convenu, - Que le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes de Raymond Garneau, député, au nom du parti Libéral et de Michael Cassidy, député et Simon de Jong, député au nom du Nouveau parti démocratique en appendice au Onzième Rapport du Comité, attendu que lesdits documents soient remis au greffier au plus tard le jeudi 5 novembre 1987, à 9 heures.

À 22 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Marie Carrière

