

Note

« L'État complice de la concentration de la richesse »

André Lareau

Les Cahiers de droit, vol. 39, n° 1, 1998, p. 161-176.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043482ar>

DOI: 10.7202/043482ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'État complice de la concentration de la richesse

André LAREAU*

Dans la foulée des recommandations énoncées dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité en 1966, la législation fiscale canadienne inclut dans le revenu, depuis 1972, une portion du profit généré à titre de gain en capital afin de respecter notamment les principes d'équité verticale et horizontale. La portion reçue en franchise d'impôt constitue un manque à gagner important pour l'État. Qui profite donc de cet allègement? En 1985, le gouvernement conservateur a introduit des mesures fiscales particulièrement alléchantes visant à permettre qu'un gain en capital maximal de 500 000 \$ gagné par un particulier puisse être reçu libre d'impôt. Le présent article a pour objet de démontrer que les milliards de dollars qu'ont coûté ces programmes ont profité à une poignée de contribuables dont la très grande majorité ont des revenus annuels excédant 150 000 \$, et ce, sans que des retombées économiques favorisant la masse ne puissent être démontrées. L'État se rend ainsi complice de l'élargissement du fossé entre les classes.

Pursuant to the conclusions of the 1966 report of the Royal Commission on Taxation, canadian tax laws have subjected to tax, since 1972, part of the capital gain realized by a taxpayer, mainly in order to respect principles of horizontal and vertical equity. The tax free portion of the gain constitutes an important expense for the government. Who are the main

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

beneficiaries of that program? In 1985, the Conservative Government introduced very appealing tax measures allowing individuals to collect capital gains, up to 500 000 \$, on a tax-free basis. This article tends to demonstrate that only a handful of taxpayers have been able to take advantage of the billions of dollars that were spent in those programs and that the majority of those taxpayers earn income over 150 000 \$, while no economic collective benefit has yet emerged from those costly measures. The government is then becoming a major contributor in the widening of the gap between the rich and poor.

	<i>Pages</i>
1. L'historique de la question	162
2. Les grands gagnants de la réforme	166
3. L'analyse des statistiques	167
3.1 L'abolition de l'exemption de 100 000 \$	167
3.2 La non-imposition de 25 % du gain en capital	169
3.3 L'exemption du gain en capital de 500 000 \$	170
3.4 Une fiscalité au masculin	174
4. Conclusion	175

1. L'historique de la question

Au Canada, le profit réalisé par un contribuable lors de la disposition d'une immobilisation fait partie de la famille du « gain en capital¹ » et seul 75 % du gain doit être inclus dans le revenu ; à l'opposé, le profit sera qualifié de revenu d'entreprise² s'il résulte notamment de la disposition d'un bien en inventaire. Dans ce dernier cas, la totalité du profit sera incluse dans le revenu. Quant à savoir si le bien est une immobilisation ou un bien en inventaire, une multitude d'éléments, dont les tenants et les aboutissants déborderaient l'objectif du présent texte, doivent être analysés. Disons simplement, que, de façon générale, la disposition d'un bien qui est objet de commerce donnera généralement lieu à un revenu d'entreprise.

Compte tenu des disparités qui existent à l'égard du traitement fiscal réservé à ces deux sources de revenus, notamment quant à la proportion du profit qui doit être incluse dans le revenu, il n'est pas surprenant de cons-

1. *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), c. 1 et mod. (5^e supp.), art. 38 et suiv. (ci-après citée : « L.I.R. »).

2. Art. 9 et suiv. L.I.R.

tater que, d'une part, les fiscalistes ont inventé une multitude de mécanismes ayant pour objectif de convertir le revenu en gain en capital et que, d'autre part, la qualification même du profit a fréquemment été source de discordes avec les autorités fiscales.

Même si le gain en capital n'a pas toujours fait l'objet d'une inclusion dans le revenu, les problèmes liés à ce type de profit et dont nous faisons état existent depuis l'avènement de la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu 1917*³. En fait, les litiges fondamentaux de qualification étaient encore plus importants lors de la non-imposition du gain en capital puisqu'une résolution du conflit en faveur de la qualification à titre de gain en capital entraînait une non-imposition de la totalité de la somme, alors qu'aujourd'hui 75 % du gain en capital doit être inclus dans le revenu.

D'un point de vue historique, il est intéressant de noter que, lors de l'entrée en vigueur de la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu 1917*, le Parlement canadien avait suivi l'approche britannique en laissant le soin aux tribunaux de définir la notion de revenu ; pour leur part, les tribunaux canadiens s'étaient inspirés des décisions anglaises⁴ qui avaient adopté une définition plus économique de la notion de « revenu » en excluant de celui-ci le profit qui se qualifiait à titre de gain en capital. Très tôt, les contribuables comprirent l'importance de la distinction puisque le profit ainsi qualifié pouvait être perçu en franchise d'impôt, alors que, s'il faisait partie du revenu d'entreprise, la totalité du profit devait être incluse dans le revenu.

Ce n'est qu'à compter de 1972, à la suite des recommandations effectuées par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité⁵, la commission Carter, que le gain en capital est devenu assujéti à l'impôt canadien. Dans son rapport, ayant à l'esprit les notions d'équité⁶, de neutralité⁷ et de

3. *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu 1917*, S.C. 1917, c. 28.

4. *Californian Copper Syndicate c. Harris*, (1904) 5 T.C. 159.

5. COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, 6 vol. (ci-après cité : « Rapport Carter »).

6. L'équité verticale signifie que des contribuables à haut revenu supportent une proportion plus importante du fardeau fiscal, alors qu'en vertu du principe d'équité horizontale les contribuables ayant un pouvoir économique similaire doivent assumer un fardeau fiscal identique ; *Rapport Carter*, vol. 3, c. 15, pp. 378 et suiv.

7. Le traitement fiscal préférentiel accordé au gain en capital incite les contribuables à planifier leurs transactions afin que le profit soit qualifié de gain en capital plutôt que de revenu d'entreprise ; cela déjoue le principe de neutralité en vertu duquel la fiscalité ne doit pas influencer sur la structure de la transaction. *Rapport Carter*, vol. 3, c. 15, pp. 382 et suiv.

certitude d'application⁸, la commission Carter avait recommandé que la totalité du gain en capital soit incluse dans le revenu⁹. Il était toutefois évident que le milieu des affaires n'allait pas perdre cet important bénéfice sans provoquer une imposante levée de boucliers. Les opposants à la réforme étaient d'opinion que l'inclusion du gain en capital dans le revenu découragerait les investissements à risque, outre que cela créerait un problème de mobilité de capital qui serait occasionné par la conservation des placements pour une durée plus longue que nécessaire compte tenu de l'impôt payable lors de la liquidation d'un tel placement. De plus, imposer le gain en capital équivaldrait à imposer la composante inflationniste reflétée dans le profit¹⁰.

Lors de l'introduction de la réforme fiscale de 1972, un jugement à la Salomon fut rendu en ce qui a trait à l'imposition du gain en capital, de telle sorte que 50 % du gain serait dorénavant à inclure dans le revenu. Cette proportion d'inclusion augmenta par la suite à 66,66 % en 1988 pour finalement atteindre 75,00 % en 1990.

À plusieurs égards, cette augmentation du taux d'inclusion dans le revenu n'était ni plus ni moins qu'un exercice politique visant à donner l'illusion d'un accroissement de la contribution financière de la classe aisée, alors que, dans les faits, le fardeau fiscal découlant de la réception d'un gain en capital bénéficiait, depuis 1985, d'un allègement sans précédent. En effet, lors de la présentation de son budget de 1985¹¹, le ministre des Finances de l'époque, Michael Wilson, proposa que les particuliers réalisant un gain en capital puissent bénéficier d'une exemption fiscale graduelle limitée à 500 000 \$ lorsque les conditions prescrites¹² étaient réunies :

Le budget propose une importante initiative afin d'encourager la prise de risques et l'investissement dans les petites et grandes entreprises, et d'aider les agriculteurs, en offrant une exonération cumulative des gains en capital à concurrence

-
8. La Commission accordait beaucoup d'importance au fait que, si le gain en capital était traité comme un revenu ordinaire, l'incertitude vécue par les contribuables quant à la qualification du profit serait éliminée, marquant ainsi la fin des subtiles distinctions élaborés par les tribunaux au fil des ans. *Rapport Carter*, vol. 3, c. 15, pp. 383 et suiv.
 9. *Rapport Carter*, vol. 3, c. 15, pp. 403 et suiv.
 10. Ces arguments sont discutés plus en détail dans V. SALYZYN, *Canadian Income Tax Policy*, Don Mills, CCH, 1976, p. 113; voir aussi: A.F. SHEPPARD, « Capital Gains: Twenty Years Later a Buck is Still Not a Buck », dans W.N. BROOKS (dir.), *The Quest for Tax Reform*, Toronto, Carswell, 1988, p. 83, aux pages 92 à 101.
 11. MINISTÈRE DES FINANCES, *Documents budgétaires*, Ottawa, Ministère des Finances, 23 mai 1985, p. 3.
 12. Généralement, cette exemption vise les actions de sociétés privées ainsi que les biens agricoles; les restrictions portent sur la durée de détention des actions et l'emploi qui est fait des actifs de la société. En 1995, le gain en capital admissible à l'exemption n'était que de 20 000 \$. Cette somme est passée à 50 000 \$ en 1986 et à 100 000 \$ en 1987.

de 500 000 \$ sur la durée de vie d'un contribuable. Cette modification favorisera l'achat d'actions et accroîtra la participation des particuliers aux marchés boursiers [...] ¹³.

Ce n'est toutefois qu'en 1988 que cette exemption prit tout son envol, au même moment où entrait en vigueur une autre exemption, celle-ci proposée par la réforme fiscale déposée par Michael Wilson le 18 juin 1987. En effet, à cette occasion, le ministre Wilson introduisit une exemption générale de 100 000 \$ applicable à tout gain en capital réalisé par un particulier lors de la disposition de quelque bien que ce soit. Bien entendu, quoique le cumul des deux exemptions ne fût pas prohibé, la somme totale des exemptions ne pouvait excéder 500 000 \$.

Dans ce même discours budgétaire de 1985 créant l'exemption de 500 000 \$, le ministre des Finances voulut démontrer à la population qu'il était conscient que les mieux nantis profitaient parfois... des largesses du système fiscal. N'écouter que son courage, il introduisit un impôt minimum payable par tous les particuliers... mais qu'ils pouvaient déduire de l'impôt payable au cours des années futures ¹⁴ :

Cette mesure aura pour effet d'accroître les impôts des particuliers à revenu élevé qui se servent des encouragements fiscaux offerts actuellement par la loi pour ne payer guère ou pas du tout des impôts. Elle rendra donc le régime plus équitable ¹⁵.

Ce paradoxe ne pouvait passer inaperçu et suscita le commentaire suivant :

This means that the government, and particularly the Minister of Finance, must demonstrate a capacity to make hard choices intelligently. I can see little evidence of this. Until the 1985 budget, I do not think anyone could ever have envisaged combining in one budget a proposal to adopt a minimum personal income tax, because Canadians feel frustrated that some high-income individuals pay little or no tax, and a proposal to exempt 500 000 \$ of capital gains, which is bound to accrue in the main, to high income individuals ¹⁶.

Depuis l'instauration de ces mesures incitatives, les fiscalistes redoutaient, lors de chaque dépôt de budget, que le ministre des finances ne mette la hache dans cet important programme de subvention de l'État. C'est ce qui

13. MINISTÈRE DES FINANCES, *op. cit.*, note 11.

14. Art. 127.5 et suiv. L.I.R.

15. MINISTÈRE DES FINANCES, *op. cit.*, note 11, p. 64. Ce document définit l'impôt minimum en ces termes : « Un impôt minimum est un système de rechange, pour la mesure du revenu et de l'impôt dans lequel une liste déterminée d'exemptions fiscales, de déductions et de crédits d'impôts normalement admis ne peut être utilisée. »

16. G. BALE, « The Carter Report : Good Ideas Remain Good Ideas », dans W.N. BROOKS (dir.), *op. cit.*, note 10, p. 59, à la page 60.

se produisit, du moins en partie, lorsqu'en 1992¹⁷ certains biens cessèrent d'être admissibles à l'exemption de 100 000 \$; plus tard, en 1994, le dépôt du budget annonça l'inévitable: l'exemption de 100 000 \$ était abolie. L'autre exemption, plus imposante, demeurait intacte.

2. Les grands gagnants de la réforme

Depuis, c'est le *statu quo*; aussi, la communauté fiscale semble moins nerveuse quant à une éventuelle abolition de l'exemption de 500 000 \$, ce qui ne freine pas pour autant les planifications visant à profiter au maximum de cet élan de générosité avant qu'il ne soit trop tard. Bien que cette mesure décrite par un auteur comme une « exceedingly unfortunate measure¹⁸ », ait eu pour objectif d'encourager les Canadiens à mettre sur pied des entreprises nouvelles et d'aider les petites entreprises à prendre de l'expansion, on s'est vite aperçu que les conditions d'application n'étaient nullement reliées à la création d'emploi ou à l'expansion de l'entreprise. Les conditions prescrites étant davantage liées à la durée de détention des actions¹⁹ et à l'utilisation par la société d'une portion importante de ses actifs dans l'exploitation de l'entreprise, des ventes d'actions tout à fait légitimes selon la lettre de la loi furent effectuées ou, devrait-on dire, « simulées²⁰ » par de simples écritures corporatives créant ainsi un gain en capital calculé selon la différence entre la valeur des actions à ce jour et le prix payé lors de leur acquisition. En vertu de cette technique mieux connue sous l'expression « cristallisation du gain en capital », ce gain bénéficie, bien sûr, de l'exemption de 500 000 \$ et le contribuable continue d'être en parfait contrôle de l'entreprise.

Il est vrai que dans un tel cas le contribuable n'a pas encaissé le demi-million; toutefois, le coût fiscal des actions étant haussé de 500 000 \$ et le profit des actions lors d'une revente étant calculé d'après la différence entre le montant de la vente et le coût fiscal²¹, le gain sera réduit d'autant lors d'une vente éventuelle des actions par le particulier.

17. MINISTÈRE DES FINANCES, *Documents budgétaires*, Ottawa, Ministère des Finances, 25 février 1992, p. 166. Le retrait de l'exemption visait les immeubles non utilisés dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise active.

18. G. BALE, *loc. cit.*, note 16.

19. De façon très générale, la période de détention requise est de deux ans : art. 110.6 L.I.R.

20. Nous employons le terme « simulées » puisque, bien qu'il s'agisse d'une vente réelle sur le plan juridique, l'acheteur des actions est généralement, dans le cadre des cristallisations, une société contrôlée par le contribuable.

21. La loi emploie l'expression « prix de base rajusté » à l'article 54 L.I.R.; l'impact peut, à l'occasion, être calculé en prenant en compte le capital versé plutôt que le prix de base rajusté. Cependant, lors d'une revente réelle à un tiers non lié, cette crainte n'est pas présente.

C'est ainsi que le traitement fiscal réservé au gain en capital jouit de deux privilèges importants : l'inclusion dans le revenu d'une somme égale aux trois quarts du gain en capital (l'autre portion n'étant tout simplement pas soumise à l'impôt) et l'exemption de 500 000 \$ de gain en capital lorsque les conditions d'application sont réunies.

Cet élan de générosité soulève bien des interrogations, plus particulièrement dans le contexte économique que nous connaissons aujourd'hui. Tous les ministères ont reçu ordre de revoir leurs programmes et de sabrer dans les dépenses. Les employés du secteur public doivent dorénavant prendre les bouchées doubles s'ils désirent maintenir leur lien d'emploi. Le gouvernement a galamment montré la porte à plusieurs milliers de travailleurs et travailleuses du secteur public au cours de l'année 1997 dans le cadre des mesures de compressions budgétaires. De façon générale, les programmes liés à la santé et à l'éducation ont subi des restrictions massives. Pourtant, ces mesures fiscales sont demeurées intactes alors que nul ne peut préciser les retombées économiques positives qui en découlent pour l'ensemble de la société !

3. L'analyse des statistiques

Le présent article vise à analyser les statistiques fiscales inhérentes au gain en capital afin de chiffrer le coût de ces mesures et de mettre en évidence, le plus objectivement possible, les contribuables qui en sont les principaux bénéficiaires. Premièrement, nous analyserons l'exemption de 100 000 \$ afin de mesurer les effets de son abolition. Deuxièmement, nous évaluerons le coût engendré pour la société par la non-imposition de 25 % du gain en capital. Troisièmement, notre attention se portera vers l'exemption de 500 000 \$ et nous désignerons les bénéficiaires ultimes de cet abri fiscal tout en précisant le coût supporté par la société. Enfin, nous vérifierons si le principe d'équité est respecté entre les hommes et les femmes à l'égard de telles mesures.

3.1 L'abolition de l'exemption de 100 000 \$

L'abolition de l'exemption de 100 000 \$ a marqué la fin de la récréation, notamment pour les milliers de petits investisseurs boursiers qui, dorénavant, ne pourraient plus mettre leurs gains à l'abri de l'impôt, l'exemption de 500 000 \$ ne leur étant pas ouverte puisqu'elle ne visait que les sociétés privées. Bien que notre propos ne constitue pas un plaidoyer en faveur du maintien de ces exemptions, nous constatons simplement que le retrait de la plus petite des deux exemptions s'est fait au détriment de la classe moyenne, alors que le coût annuel des deux exemptions était relativement semblable,

soit près de 750 millions de dollars²², tandis que le nombre de contribuables qui bénéficiaient de la petite exemption était d'environ dix fois supérieur au nombre de contribuables visés par l'exemption de 500 000 \$.

À titre d'illustration, il est intéressant de remarquer que, en 1992, 774 350 contribuables²³ ont déclaré un gain en capital et que, de ce nombre, 568 410 (73,4 %) ont bénéficié d'une exemption du gain en capital, les statistiques n'indiquant toutefois pas la répartition entre les contribuables ayant bénéficié de celle de 100 000 \$ et de celle de 500 000 \$. En 1995, alors qu'il ne restait que la super exemption de 500 000 \$, seulement 6,9 % des contribuables²⁴ ayant déclaré un gain en capital se sont prévalus de cette dernière, les conditions d'application en restreignant de beaucoup l'utilisation.

Par ailleurs, l'éventail des revenus des contribuables ayant profité de la petite exemption était beaucoup plus vaste que celui qui visait l'exemption de 500 000 \$. C'est ainsi qu'en 1992, lorsque les deux exemptions étaient disponibles, 51 050 contribuables dont le revenu se situait dans la tranche de 25 000 à 30 000 \$ ont déclaré un gain en capital moyen de 2 575 \$, alors que 40 810 d'entre eux (79,9 %) ont bénéficié d'une exemption moyenne de 2 461 \$. Cette proportion de contribuables bénéficiant d'une exemption tombe toutefois à 7 % en 1995 après l'abolition de l'exemption de 100 000 \$²⁵. Cette baisse dramatique s'explique par le fait que l'exemption de 500 000 \$ ne vise que les gains générés par la disposition d'actions de sociétés privées, non inscrites à une bourse, alors que peu de contribuables à bas revenu sont actionnaires de telles sociétés.

Les mieux nantis furent moins durement frappés par l'abolition de la « petite » exemption. En effet, alors que 64,5 % des contribuables ayant déclaré un gain en capital et dont le revenu était supérieur à 250 000 \$ ont bénéficié d'une exemption moyenne de 155 149 \$ en 1992, cette proportion passe à 26,6 % en 1995 sous le régime de la super exemption qui est alors propulsée à 229 158 \$. Ce pourcentage d'utilisation de la super exemption chez les mieux nantis de la société est assez révélateur si l'on considère que, tous revenus confondus, seuls 6,9 % des contribuables déclarant un gain en capital bénéficient d'une portion quelconque de cette exemption !

22. Voir *infra*, note 34.

23. Sauf mention expresse, toutes les statistiques fiscales énoncées dans le présent document sont tirées de MINISTÈRE DU REVENU, *Statistiques fiscales*, Ottawa, Ministère du Revenu, 1994 et 1997.

24. Au total, 1 003 660 contribuables ont déclaré un gain en capital, tandis que seuls 69 450 contribuables ont utilisé l'exemption.

25. On compte 4 610 contribuables qui ont profité de l'exemption sur un total de 65 550, la déduction moyenne étant de 2 461 \$.

3.2 La non-imposition de 25 % du gain en capital

Dans un premier temps, examinons le portrait des contribuables ayant déclaré un gain en capital au cours de l'année 1995 (tableau 1).

Tableau 1
Total des gains en capital imposables en 1995

Palier de revenu (en dollars)	Nombre de contribuables	Montant (en milliers de dollars)
Perte et néant	7 630	38 331
De 1 à 20 000	259 050	261 670
De 20 000 à 40 000	269 370	497 301
De 40 000 à 60 000	208 240	574 828
De 60 000 à 80 000	109 420	483 298
De 80 000 à 100 000	48 870	372 592
De 100 000 à 150 000	47 890	832 051
De 150 000 à 200 000	19 630	691 558
De 200 000 à 250 000	10 740	508 231
250 000 et plus	22 820	3 211 321
TOTAL	1 003 660	7 471 180

La lecture des statistiques énoncées au tableau 1 nous permet de constater, sans grande surprise, que le gain moyen annuel déclaré augmente de façon quasi exponentielle avec l'augmentation du revenu du contribuable. Ainsi, un contribuable ayant un revenu qui varie de 20 000 à 40 000 \$ déclare un gain moyen de 1 846 \$, alors qu'il atteint 4 416 \$ lorsque le revenu est entre 60 000 et 80 000 \$ et 140 723 \$ pour les contribuables dont le revenu excède 250 000 \$.

Ce tableau renferme des données qui laissent voir que les contribuables qui ont déclaré un gain en capital en 1995 et dont le revenu annuel excède 150 000 \$ forment 5,3 % de l'ensemble des contribuables ayant déclaré un gain en capital ; toutefois, un certain déséquilibre apparaît lorsqu'on considère que la même proportion de contribuables (5,3 %) a déclaré 58 % de l'ensemble des gains en capital imposables au pays au cours de la même année²⁶. Cette concentration de la richesse sous forme de gain en capital chez les contribuables américains à revenu élevé avait été reconnue, en 1966, dans le rapport Carter et avait notamment incité la Commission à recommander l'imposition totale du gain en capital afin que l'objectif d'équité verticale puisse être atteint²⁷.

26. Un total de 53 190 contribuables ayant un revenu supérieur à 150 000 \$ ont déclaré des gains en capital imposables de 4 329 149 000 \$, alors que 1 003 660 contribuables ont déclaré des gains en capital imposables s'élevant à 7 471 180 000 \$.

27. P. HOGG et J.E. MAGEE, *Principles of Canadian Income Tax Law*, 2^e éd., Scarborough, Carswell, 1997, p. 290.

La non-imposition de cette portion de 25 % du gain en capital entraîne, année après année, un coût pour l'État qui excède le demi-milliard de dollars²⁸, alors que les bénéficiaires qui en découlent favorisent principalement, comme nous l'avons constaté, un infime segment de la société. Avons-nous les moyens de conserver cette mesure fiscale dont les conséquences ne font qu'amplifier le fossé entre les classes ? L'argument principal soulevé par les défenseurs de la non-imposition de la totalité du gain en capital est qu'une portion du gain n'est que le reflet de l'inflation et, par conséquent, l'imposition de cette composante équivaldrait à imposer un enrichissement purement théorique²⁹.

Deux arguments peuvent être soulevés en réponse à ces propos. D'une part, un ajustement du prix de base rajusté pourrait être effectué pour tenir compte de ce facteur³⁰, réduisant ainsi d'autant le gain qui découle d'une disposition du bien. D'autre part, en vertu de quel principe la portion du gain créée par l'inflation ne devrait-elle pas être soumise à l'impôt sur le revenu ? Les augmentations de salaires versées aux employés au cours des dernières années et qui sont à peu près équivalentes au taux d'inflation ne sont pourtant pas reçues en franchise d'impôt³¹ ! La non-imposition de 25 % du gain en capital ne respecte pas le principe d'équité d'après lequel tous les contribuables doivent être imposés selon leur capacité de payer, peu importe la source de revenu.

3.3 L'exemption du gain en capital de 500 000 \$

Le contribuable qui dispose d'actions de sociétés privées canadiennes³² bénéficie, depuis 1985, et plus particulièrement depuis 1988, d'une exemption d'impôt lui permettant de réaliser un gain en capital de 500 000 \$ sans

28. MINISTÈRE DES FINANCES, *Gouvernement du Canada, dépenses fiscales*, Ottawa, Ministère des Finances, 1993, p. 17 et 1994, p. 23 ; pour les années 1990, 1991 et 1992, le coût de cette mesure s'est élevé respectivement à 755 millions, 665 millions et 745 millions de dollars. La somme des gains en capital déclarés à l'égard de l'année 1995 permet de croire que le coût de la mesure sera sensiblement le même.

29. A.F. SHEPPARD, *loc. cit.*, note 10, 98.

30. P. HOGG et J.E. MAGEE, *op. cit.*, note 27, p. 296.

31. Cet argument avait été avancé par la commission Carter dans son rapport : voir *Rapport Carter*, vol. 3, c. 14, p. 349. Dans l'affaire *Macdonald c. MNR*, 84 D.T.C. 1602, confirmée par la Cour d'appel fédérale, 93 D.T.C. 5318, le contribuable soutenait que le gain ne devait pas être imposé puisque le contribuable avait en fait subi une perte due à l'inflation. Cet argument fut rejeté.

32. Quoique les biens agricoles admissibles bénéficient aussi de cette mesure, nous les avons omis puisque nous avons préféré concentrer notre recherche sur les actions de sociétés privées.

payer un sou d'impôt³³. À un rythme moyen d'environ 650 millions de dollars par année, cette seule mesure a coûté au bas mot 6,5 milliards de dollars à l'ensemble des Canadiens³⁴. Si l'on considère le coût de toutes les mesures d'exemption de gain en capital depuis 1985³⁵, la facture devient phénoménale, comme le tableau 2 le démontre³⁶.

Tableau 2

Année d'imposition	Nombre de contribuables réclamant l'exemption	Montant réclamé (en millions de dollars)
1985	496 720	1 610
1986	687 120	3 086
1987	812 460	5 097
1988	550 230	6 042
1989	595 490	7 271
1990	458 990	6 031
1991	478 910	5 672
1992	568 410	6 474
1993	852 810	10 276
1994	1 692 300	41 907
1995	69 450	3 263
TOTAL		96 729

La déduction totale réclamée à titre d'exemption de gain en capital frôle la somme de 97 milliards au cours des treize dernières années, alors que l'épargne d'impôt des contribuables qui en ont profité est estimée à environ 24 milliards de dollars³⁷. Si l'on considère cela d'un autre point de vue, l'ensemble des contribuables canadiens a laissé filer la somme de 24 milliards de dollars au profit de ceux et celles qui ont eu la chance de réaliser un gain en capital admissible. Les retombées économiques justifient-elles le gigantisme de la dépense ? Il n'existe, à notre connaissance,

33. Le contribuable doit payer un impôt minimum de remplacement qui est déduit de l'impôt payable au cours des sept années suivantes.
34. MINISTÈRE DES FINANCES, *Gouvernement du Canada, dépenses fiscales*, Ottawa, Ministère des Finances, 1994, p. 25 ; quoique ces données visent l'année 1991, rien ne permet de croire qu'elles diffèrent substantiellement aujourd'hui.
35. Cela inclut ainsi l'exemption de 100 000 \$ et celle de 500 000 \$ applicable aux biens agricoles.
36. D.B. PERRY, « Big Ending », *Canadian Tax Highlights*, vol. 6, n° 1, janvier 1998, p. 2. L'année 1994 montre des chiffres beaucoup plus imposants puisque les contribuables qui voulaient profiter de l'exemption de 100 000 \$ ont, au cours de cette année, cristallisé leur gain.
37. Plusieurs contribuables ont utilisé la technique de cristallisation au cours des années 1993 et 1994 afin de diminuer les impôts payables lors d'une vente éventuelle. En 1993, l'exemption du gain de 100 000 \$ a provoqué pour l'État un coût de 1,17 milliard de dollars, alors que la facture a grimpé à 8,8 milliards en 1994.

aucune étude mesurant de telles retombées. Cependant, nous pouvons encore une fois indiquer les grands gagnants de l'exemption de 500 000 \$ applicable aux actions d'une petite entreprise.

Les tableaux 3 et 4 comparent, à l'égard de l'année 1995, les contribuables ayant réalisé un gain en capital découlant de la disposition d'actions non admissibles à l'exemption avec ceux qui ont fait un gain admissible à l'exemption de 500 000 \$³⁸.

Tableaux 3 et 4

**Non admissibles à la déduction pour gains en capital
Actions d'une petite entreprise**

Palier de revenu (en dollars)	Comportant un gain	Montant du gain (en milliers de dollars)
Perte et néant	1 130	4 405
De 1 à 20 000	55 720	120 010
De 20 000 à 40 000	74 220	216 122
De 40 000 à 60 000	60 220	236 287
De 60 000 à 80 000	39 540	220 216
De 80 000 à 100 000	19 800	171 215
De 100 000 à 150 000	20 540	277 538
De 150 000 à 200 000	8 940	201 557
De 200 000 à 250 000	4 830	159 557
250 000 et plus	12 010	1 416 864
TOTAL	296 950	3 023 773

**Admissibles à la déduction pour gains en capital
Actions d'une petite entreprise**

Palier de revenu (en dollars)	Nombre de contribuables	Montant du gain (en milliers de dollars)
Perte et néant	260	1 217
De 1 à 20 000	1 910	403
De 20 000 à 40 000	4 090	37 998
De 40 000 à 60 000	4 220	52 085
De 60 000 à 80 000	2 890	53 506
De 80 000 à 100 000	1 930	59 056
De 100 000 à 150 000	3 360	250 282
De 150 000 à 200 000	2 780	390 258
De 200 000 à 250 000	1 710	333 873
250 000 et plus	5 050	1 812 365
TOTAL	28 200	2 991 043

38. MINISTÈRE DU REVENU, *Statistiques sur l'impôt des particuliers*, éd. 1997.

Selon ces données, pour ce qui est du nombre de bénéficiaires, il est intéressant de constater que l'exemption de 500 000 \$ s'adresse à relativement peu de contribuables. Seuls 28 200 contribuables canadiens en ont bénéficié en 1995, alors que le gain en capital imposable total qui a échappé au fisc s'est élevé à près de 3 milliards de dollars comparativement à 296 950 contribuables qui ont déclaré au cours de la même année un gain similaire découlant de la disposition d'actions non admissibles à l'exemption, de telle sorte que le ratio moyen des gains sur actions non admissibles à l'exemption par rapport aux gains admissibles est environ de 10 pour 1.

Ce ratio comporte cependant des écarts importants selon la tranche de revenu applicable. C'est ainsi que, parmi les contribuables ayant un revenu se situant entre 1 et 20 000 \$, 1 910 d'entre eux (3,3 %) ont bénéficié d'une exemption lors de la vente d'actions, alors que 55 720 contribuables n'ont pu en profiter ; ce résultat est un peu plus élevé chez les contribuables dont le revenu se situe entre 20 000 et 40 000 \$ là où la proportion atteint 5,2 %. La moyenne de 8,8 % est seulement atteinte lorsque le revenu des contribuables se situe dans l'échelle 80 000 à 100 000 \$, alors que, au-dessus de cette tranche, la proportion des contribuables ayant bénéficié de l'exemption excède 10 % des contribuables ayant un gain sur actions de petite entreprise. Cette proportion croît constamment avec le revenu, tant et si bien qu'elle atteint 29,6 % lorsque le revenu excède 250 000 \$.

Que signifient ces données ? Elles suggèrent qu'un contribuable à haut revenu planifie davantage ses transactions financières afin de réaliser des gains en capital à l'abri de l'impôt, alors que les contribuables à petit ou à moyen revenu sont peu susceptibles de profiter du mécanisme d'exemption. Ces données consolident par ailleurs l'hypothèse que cette exemption fiscale importante constitue une subvention fiscale à peine déguisée dont un groupe très restreint tire profit. Encore une fois, et ce, de façon nettement plus prononcée, nous constatons que cette mesure engendre une intensification de la concentration de la richesse, alors que le fardeau fiscal collectif est davantage supporté par les contribuables qui n'ont pas les « moyens de devenir riches ». Bien entendu, les conditions d'application de l'exemption du gain en capital ne sont pas étrangères à ce phénomène. Bien peu de contribuables à faible ou à moyen revenu ont les ressources financières voulues pour investir dans les sociétés privées canadiennes de sorte que le gain sur actions qui peut être réalisé par ces personnes se limite aux gains obtenus lors de transactions boursières. Cependant, un nombre relativement important de contribuables à revenu faible ou moyen réalisent des gains en capital au cours de l'année. Ainsi, 64,4 % des contribuables ayant déclaré un gain en capital en 1995 sans bénéficier d'une exemption avaient un revenu n'excédant pas 60 000 \$; cette proportion chute à 37,1 % à

l'égard des contribuables ayant un revenu similaire et ayant bénéficié d'une exemption.

Toutefois, comme nous pouvions l'imaginer, le montant de gain sur actions non admissible à l'exemption réalisé par les contribuables à faible ou à moyen revenu représente une proportion relativement faible de leur revenu, soit environ 8 %³⁹, alors que ce pourcentage atteint 12 % lorsque le revenu excède 100 000 \$.

Ces proportions atteignent une tout autre dimension lorsqu'il est question des gains sur actions admissibles à l'exemption de 500 000 \$. Sans grande surprise, les contribuables dont le revenu se situe entre 1 et 20 000 \$ profitent peu de la mesure en déclarant un gain moyen de 210 \$; ironiquement, le gain moyen de cette catégorie est surclassé par les 260 contribuables qui ont déclaré un gain admissible moyen de 4 680 \$, alors que leur revenu est nul ou négatif. Par ailleurs, dans la tranche de revenu se situant entre 20 000 et 100 000 \$, le gain moyen sur actions oscille entre 25 et 30 % du revenu⁴⁰, tandis qu'il atteint 60 % à l'égard de la tranche de revenu entre 100 000⁴¹ et 150 000 \$ et 80 % pour les paliers de revenu supérieurs⁴².

3.4 Une fiscalité au masculin

Les femmes bénéficient moins des retombées fiscales offertes par la loi que les hommes. Que ce soit à l'égard de la déduction prévue pour gain en capital⁴³, la déduction pour régime enregistré d'épargne retraite (REER)⁴⁴ ou la déduction de frais financiers⁴⁵, pour ne nommer que ceux-là, le bénéfice fiscal moyen attribué aux femmes est substantiellement inférieur à celui dont profitent les hommes. Pourquoi en est-il ainsi ? Une première explication, sans être une justification, serait que les déductions, notamment celles qui visent le REER et les frais financiers, sont calculées en fonction de la somme dépensée et que, puisque les femmes ont un revenu moindre que les

39. Par exemple, dans la tranche de revenu 40 000-60 000 \$, la moyenne de gain est de 3 923 \$, alors qu'elle atteint 22 545 \$ dans la tranche de revenu située entre 150 000 et 200 000 \$.

40. C'est ainsi que le gain moyen admissible pour les contribuables dont le revenu se situe dans la tranche 20 000-40 000 \$ est de 9 290 \$, alors qu'il s'élève à 30 598 \$ dans la tranche 80 000-100 000 \$.

41. Le gain moyen admissible pour ces contribuables est de 74 488 \$.

42. Par exemple, un gain moyen de 358 884 \$ a été déclaré par les contribuables ayant un gain admissible et dont le revenu excède 250 000 \$.

43. En 1995, 24 310 femmes ont bénéficié de l'exemption applicable au gain en capital (moyenne de 35 460 \$), alors que 45 130 hommes en ont profité (moyenne de 53 206 \$).

44. En 1995, la déduction résultant de la cotisation à un REER se situait, pour les hommes, à 4 210 \$ en moyenne, alors qu'elle n'était que de 3 028 \$ pour les femmes.

45. En 1995, la déduction pour frais financiers était, pour les hommes, de 1 050 \$ en moyenne alors qu'elle n'atteignait que 457 \$ pour les femmes.

hommes, les sommes qu'elles peuvent dépenser sur ce chapitre sont moins élevées. Par ailleurs, la somme qui peut être investie dans un REER est calculée notamment en fonction du revenu de l'année précédente de telle sorte que, encore une fois, le revenu moindre des femmes joue en leur défaveur.

Nous ne pouvons nous contenter d'observer l'iniquité que crée la loi en ce qui a trait à l'accès limité des femmes aux subventions fiscales. Nous ne pouvons tolérer que cette disparité puisse être justifiée par une autre injustice, soit les salaires moindres gagnés par les femmes, en général.

4. Conclusion

Que signifient toutes ces données ? Elles suggèrent bien sûr qu'un contribuable à haut revenu planifie davantage ses transactions financières afin de réaliser des gains en capital à l'abri de l'impôt ; elles nous font aussi prendre conscience que le traitement fiscal réservé au gain en capital bénéficie d'une subvention majeure à peine déguisée dont un groupe excessivement restreint tire profit, composé majoritairement d'hommes à revenus élevés. Tout cela n'est pas le fruit du hasard. Le Parlement a choisi de réduire la charge fiscale des mieux nantis en misant sur le fait que de telles mesures fiscales favoriseraient la création d'emploi et l'investissement dans l'économie. Néanmoins, nous sommes encore à la recherche d'une telle démonstration.

Les mesures fiscales liées au gain en capital favorisent une intensification de la concentration de la richesse, alors que le fardeau fiscal collectif se trouve à être supporté par les contribuables qui n'ont pas les « moyens de devenir riches ». Les parlements canadien et québécois se font complices de l'élargissement du fossé qui existe, d'une part, entre les classes et, d'autre part, entre les personnes de sexe opposé. La solidarité collective serait-elle unidirectionnelle ? Elle semble exister lorsqu'on exige que chacun paie sa part d'impôts ; toutefois, les retombées fiscales ne sont pas réparties équitablement.

Un des objectifs du système fiscal est la répartition équitable de la richesse⁴⁶. Les statistiques fiscales examinées témoignent d'un constat d'échec absolu sur ce chapitre. Ces préférences fiscales allègent le fardeau économique d'une poignée d'individus et nos gouvernements invoquent l'intérêt économique de la masse pour justifier ce recel au grand jour. Nous ne pouvons faire autrement que de réclamer l'imposition complète du gain en capital et l'abolition immédiate de l'exemption à cet égard, ce qui

46. *Rapport Carter*, vol. 2, c. 1, p. 7.

entraînera une économie fédérale annuelle de plus de 1,3 milliard de dollars qui pourrait être utilisée dans le cadre de programmes dont les retombées collectives pourraient être palpables. En somme, la question qui devrait servir à évaluer chacune des dépenses fiscales est la suivante : à qui profite la disposition ? Lorsque seul un groupe restreint en tire profit sans que des retombées collectives ne soient visibles, la mesure devrait être retirée.

La répartition équitable de la richesse par l'entremise des dispositions fiscales ne peut se justifier que dans la mesure où toutes les personnes dans la course auront une chance égale d'arriver ensemble au fil d'arrivée. À l'heure actuelle, la majorité des femmes ainsi que les moins bien nantis n'ont même pas la chance de chausser leurs souliers pour participer à la compétition.