

## **L'imposition des ménages : Le système a-t-il besoin d'une réforme?**

***Depuis des décennies, le Canada maintient une approche ambiguë à l'égard de l'imposition des ménages. Il est temps de s'attaquer au problème.***

JACK MINTZ

Le printemps, c'est le temps de l'impôt. C'est à cette période de l'année que les Canadiens peuvent observer les gouvernements fédéral et provinciaux vider leurs comptes de banque. Il y a eu certains progrès au cours de la dernière décennie pour ce qui est de la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cependant il faudra faire beaucoup plus pour corriger les impôts élevés établis pour combattre le déficit pendant les années 1980 et le début des années 1990.

L'enjeu, toutefois, n'en est pas seulement un d'impôts élevés. Le Canada a une approche ambiguë en matière d'imposition des ménages et aucun principe clair n'a été élaboré ni appliqué au cours des années. Il en est résulté un traitement fiscal inéquitable pour des familles gagnant les mêmes revenus. Le problème a été soulevé il y a 40 ans, en 1966, dans le fameux Rapport Carter, qui défendait le principe d'un traitement égal pour les familles, mais, encore aujourd'hui, une famille où un seul des conjoints travaille paye beaucoup plus d'impôt qu'une famille à deux revenus. Voilà un problème qui doit être corrigé et la meilleure manière de le faire est de permettre aux familles de fractionner leur revenu plus facilement.

Le fractionnement du revenu (ou l'imposition des ménages), combiné aux corrections des inégalités structurelles, aiderait énormément les familles. Le principe est simple quoique la méthode pour arriver à une juste imposition des ménages soit complexe. Les problèmes viennent du fait que notre impôt est progressif – les individus ou les familles avec des revenus plus élevés payent une plus grande portion de leur revenu en impôt que ceux avec des revenus plus bas. Selon le régime fiscal canadien actuel, les familles à deux revenus payent moins d'impôt que les familles où un seul des conjoints travaille, même si le revenu total est le même.

Considérons deux familles de l'Ontario, chacune avec deux enfants – l'une où les deux parents travaillent pour un salaire de 35 000 chacun et l'autre où un seul travaille pour un salaire de 70 000.

En supposant que les seuls crédits utilisés soient l'exemption personnelle de base et l'exemption pour enfant, la famille à deux revenus paye, en 2007, un total de 10 364 \$ d'impôt fédéral et provincial, tandis que la famille à un seul revenu paye 14 165 \$ d'impôt, c'est-à-dire 37 % de plus. Avec le loyer, les paiements d'hypothèque, les obligations locatives, la nourriture, l'habillement et les autres charges, la pénalité de 315 \$ par mois est un fardeau supplémentaire sur la famille à un revenu.

Cela rend les choses beaucoup plus difficiles lorsqu'un des parents reste à la maison pour élever des enfants ou donne du temps à des travaux bénévoles. En définitive, ces impôts élevés imposés aux familles à un seul revenu entraînent les gens à faire des choix qu'ils n'auraient peut-être pas envie de faire. C'est aussi un enjeu social important, étant donné la chute du taux de natalité et le vieillissement de la population au Canada. Des études récentes, en particulier celles de Kevin Milligan, de l'Université de la Colombie britannique, indiquent que la politique fiscale a un impact significatif sur les taux de fécondité. Effectivement, tous les pays industrialisés se battent pour obtenir un traitement égal des familles et le Canada ne devrait pas faire exception à cette règle.

Au Canada, nous avons hésité entre l'imposition des ménages et l'imposition individuelle.

Certes, le système actuel donne certains avantages aux familles canadiennes. Ils peuvent, dans certaines circonstances, partager les revenus de placement entre conjoints. Le conjoint ou la conjointe peut contribuer au REER du (ou de la) conjoint(e), dans les limites de la contribution applicable au revenu individuel. Les prestations des régimes de retraite du Québec et du Canada peuvent être partagées entre conjoints. Le revenu d'un travail indépendant peut être partagé jusqu'à un certain point entre les membres de la famille, en particulier lorsque l'entreprise commerciale est constituée en société. Les actifs du conjoint peuvent revenir après sa mort au conjoint survivant, exonérés d'impôt, pour lui permettre de retirer les gains en capitaux et les régimes d'épargne-retraite au moment opportun. Des fiducies testamentaires de conjoint peuvent aussi être créées pour donner la possibilité de partager les revenus de l'héritage légué aux enfants. Les transferts des crédits et des déductions inutilisés sont permis dans plusieurs cas (tels que pension, enfant à charge, invalidité, frais de scolarité, crédits d'impôt pour frais d'études).

Mais le régime actuel comporte aussi un côté négatif. Par exemple, les crédits d'impôt remboursables aux ménages à faible revenu, tels que le crédit pour TPS et les prestations fiscales pour enfants, sont réduits lorsque le revenu familial dépasse un certain seuil, contrairement aux paiements de la Sécurité de la vieillesse, qui sont calculés sur une base individuelle. Le crédit pour frais médicaux est limité à 3 % du revenu gagné par le conjoint avec le plus bas revenu. Et naturellement, le fractionnement du revenu ou l'imposition des ménages n'est pas en vigueur.

### **L'imposition des ménages est équitable**

Le principal argument de politique fiscale qui est invoqué pour justifier l'imposition des ménages est son efficacité et son équité. L'impôt ne devrait pas intervenir dans la décision de rester à la maison ou de travailler. De plus, l'équité est atteinte au plan horizontal – traitement égal de personnes égales. Pour obtenir ces deux objectifs, les familles qui ont une situation économique similaires doivent être imposées de façon similaire.

Il y a d'autres avantages à l'imposition des ménages. Les règles d'attribution des revenus aux différents conjoints sont moins complexes et moins coûteuses puisque les revenus peuvent être regroupés. Les crédits d'impôt sont facilement transférables et d'autres dispositions, tels que des taux de récupération pour les prestations selon le revenu et pour les déductions de frais médicaux, peuvent s'appliquer sur la base de la moyenne ou à des taux réduits.

Le manque général de clarté de la politique fiscale a eu comme conséquence que la question a été l'objet de grands débats. Dans un article récent, le Professeur Jonathan Kesselman, de l'Université Simon Fraser, soutient que ce serait un mal de partager le revenu du travail plutôt que le revenu de placement parce que cela créerait de l'inéquité, les familles avec un conjoint à la maison bénéficiant alors de certains avantages économiques. Quoiqu'il soit difficile d'établir un système parfait, cela n'a guère de sens de soutenir que l'imposition individuelle est un principe supérieur simplement parce qu'il serait complexe d'apporter certaines restrictions au système de l'imposition des ménages.

## Vaincre les difficultés

Alors qu'est-ce qui rend la mise en oeuvre de l'imposition des ménages difficile ? La difficulté se situe dans l'application des principes d'efficacité et d'équité horizontale. Trois problèmes spécifiques se présentent :

- Les frais généraux rattachés aux ménages sont inférieurs par personne lorsque la famille est plus nombreuse.
- Le conjoint à la maison gagne loisir ou production exonérés d'impôt. Dans les ménages où les deux parents travaillent, tous les deux doivent acquitter des frais pour gagner leur vie et sont donc fiscalement désavantagés en entrant sur le marché du travail.
- Dans un régime d'imposition des ménages, un conjoint qui choisit de travailler est assujéti à un taux d'imposition beaucoup plus élevé que dans un régime d'imposition individuelle. Cela pourrait devenir plus difficile pour un conjoint d'acquérir une indépendance financière.

Sur le premier point, il est juste de noter que les personnes qui vivent ensemble sont capables de partager les frais du ménage et qu'elles devraient donc payer un peu plus d'impôt individuellement que le contribuable vivant seul. Quoique ce point semble raisonnable lorsque l'on compare un ménage de deux personnes ou plus avec une personne vivant seule, le principe devient difficile à appliquer lorsque l'on compare trois types de ménages : une personne seule, deux personnes dont l'une travaille et deux personnes dont l'une ne travaille pas. Comme dans le cas d'une famille où un seul des conjoints travaille, deux soutiens de famille vivant ensemble devraient aussi acquitter plus d'impôt par habitant qu'un célibataire vivant seul. En d'autres mots, pour obtenir un traitement égal, certains ajustements à l'impôt de base seront nécessaires. On tiendra compte le mieux de ces disparités en ajustant les niveaux d'exemption sur le revenu personnel, tout en reconnaissant que certains revenus ne devraient pas être imposés afin de couvrir les coûts minimaux de la vie. Pour que les différents types de famille soient mieux traités, une exemption plus élevée devrait être donnée aux personnes seules par rapport aux familles dans lesquelles le couple travaille. Cela s'appliquerait à tous les revenus, y compris les revenus de pension, de placement et de travail.

Quant à la seconde critique, un conjoint qui reste à la maison peut être engagé dans des activités exonérées d'impôt, telles que faire du bénévolat, élever des enfants ou s'occuper du ménage. Les couples qui travaillent peuvent avoir besoin de payer de la main-d'oeuvre contractuelle pour leurs besoins. Aucun de ces points ne met en cause la valeur du principe selon lequel les familles devraient être imposées équitablement. En ce qui concerne la production à domicile exonérée d'impôt, on pourrait ajuster à la baisse l'exemption personnelle du conjoint à la maison au moment de déterminer l'impôt de base. Dans le cas du travail bénévole, on doit considérer que de tels efforts sont socialement désirables et ne devraient pas par conséquent être imposés. Quant au besoin que soient reconnus les frais acquittés pour gagner un revenu à l'extérieur de la maison, l'approche appropriée est de fournir certaines déductions pour les dépenses des services de garde et un crédit au revenu d'emploi. Peut-être que ces frais ont besoin d'être mieux reconnus, mais nous avons déjà la capacité d'offrir un allègement fiscal pour les frais encourus pour gagner sa vie. Pénaliser les familles où un des conjoints reste à la maison n'est pas le moyen de s'assurer que les frais acquittés pour gagner sa vie soient déductibles d'impôt.

### **L'imposition des ménages autour du monde.**

Aucun des problèmes liés à l'imposition familiale n'est insurmontable. L'objectif de base est d'en arriver à un régime fiscal efficace et équitable. On ne voit pas comment en limitant la fiscalité à l'imposition individuelle, on appuierait ces principes.

Neuf pays industrialisés appliquent le principe de l'imposition familiale. Les systèmes français et portugais regroupent le revenu familial, mais tiennent compte explicitement de la taille des familles pour la réduction des paiements d'impôt. La République tchèque, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, la Pologne, la Suisse et les États-Unis autorisent les membres de la famille à déposer un dossier conjoint et à fractionner les revenus. Les autres pays industrialisés comptent principalement sur l'imposition individuelle, mais permettent souvent des principes d'imposition familiale tels que la transmissibilité des déductions et des crédits ou la déclaration conjointe ou un fractionnement des revenus de quelque sorte.

### **Possibilités canadiennes**

Dans le contexte canadien, trois approches devraient être utilisées pour réaliser une plus grande égalité entre les familles.

La première approche serait simple, similaire à la méthode récemment adoptée pour le fractionnement des revenus de pension, méthode par laquelle le conjoint à revenu élevé transfère une partie de son revenu au conjoint à bas revenu. Quoiqu'une telle approche soit plus simple d'application et que les montants puissent être limités, elle ne résoudrait pas certaines des critiques concernant le traitement équitable entre conjoints qui travaillent et conjoints à la maison et elle requerrait des ajustements dans les niveaux d'exemption et dans les tranches d'imposition. Des règles auraient besoin d'être maintenues pour la transmissibilité des crédits, pour la planification successorale et pour l'attribution des revenus de placement en ce qui concerne les enfants. De plus, des occasions de planification fiscale pourraient être créées par ce fractionnement des revenus de placement et des revenus commerciaux réalisé sur une base différente que le fractionnement du revenu du travail. Néanmoins, le fractionnement du revenu est l'approche la plus simple à appliquer parce qu'elle réduit au minimum les perturbations dans les autres composantes du régime fiscal.

La seconde approche est de suivre les modèles allemands et américains en donnant la possibilité aux couples de soumettre un dossier conjoint de leur déclaration. Les tranches d'imposition pour les dossiers conjoints seraient doublées (ou multipliées par un facteur un peu plus petit) et les exemptions pourraient être ajustées pour soulager les familles à deux revenus. Le regroupement des revenus des membres de la famille réduirait grandement les délais d'exécution et les frais administratifs. On pourrait donner le choix aux familles de faire des déclarations communes ou séparées. On se trouverait ainsi à réduire autant que possible les effets sur les familles à deux revenus, mais cela aurait le désavantage d'imposer plus de calculs aux familles.

La troisième approche s'inspirerait du système français selon lequel le revenu familial est consolidé et divisé par un quotient. Le quotient français est basé sur le nombre de parents (chaque parent vaut 1) et d'enfants (0,5 pour les deux premiers et une valeur de 1 appliquée à chaque enfant additionnel ; dans le cas d'un parent seul, le premier enfant a une valeur de 1). Le revenu de la famille est divisé par le quotient et une structure comportant un taux progressif est appliqué à la moyenne des revenus. Le paiement total d'impôt est calculé en multipliant la moyenne de l'impôt individuel par le quotient (une limite est imposée sur la réduction maximale d'impôt liée aux nombres d'enfants).

Ce système fournit tous les avantages du regroupement quoique, s'il est obligatoire, il puisse mener à des niveaux élevés d'imposition lorsque les deux conjoints travaillent, à moins d'être améliorés par un système d'exemptions et de crédits.

De façon générale, les gouvernements fédéral et provinciaux subiraient une baisse de leurs recettes de l'impôt si les principes de l'imposition familiale étaient élargis en utilisant l'une des approches ci-dessus. Quoique certains experts en appellent plutôt à des réductions des taux d'imposition marginaux, il serait préférable de s'attaquer au manque d'équité horizontale pour donner aux familles plus de choix dans leur travail, dans leurs activités bénévoles et dans leur vie de famille. L'imposition familiale, quoique imparfaite, est éminemment sensée.

*Jack M. Mintz est professeur de fiscalité et détenteur de la Chaire Palmer de l'Université de Calgary.*