

Annexe technique à la Note

« Impôt sur le gain en capital : il faut le réduire, pas l'augmenter »

Publié par l'IEDM le 2 novembre 2017

Mathieu Bédard

L'impôt sur le gain en capital et le déplacement des revenus

On soutient parfois que tout revenu devrait être imposé au même taux pour des raisons d'équité, mais aussi pour des questions de simplicité, de neutralité et pour ne pas créer des opportunités d'arbitrage entre différents types de revenus¹.

Cependant, le coût de l'impôt n'est pas uniforme. Il est plus élevé pour les types d'impôt qui peuvent être facilement évités, et l'impôt sur le gain en capital est justement l'impôt le plus facile à éviter : vous n'avez qu'à ne pas encaisser votre gain.

L'argument en faveur de l'imposition de tous les types de revenus au même taux est donc simpliste puisqu'il ne tient pas compte du fait que des types de revenus différents ne sont pas tous également sensibles aux taux d'imposition, d'une part, et que des assiettes fiscales dont la sensibilité à l'impôt est différente ne réagiront pas non plus de la même façon à un taux donné, d'autre part.

Les gains en capitaux, comme nous le soutenons dans la Note économique, sont très sensibles à l'imposition. Plutôt que de soumettre des assiettes fiscales différentes à un même taux, on devrait les imposer en fonction de leur sensibilité à ce taux². En fait, le taux actuel d'imposition sur le gain en capital crée des distorsions qui seraient exacerbées advenant une augmentation du taux, qui a fait l'objet de rumeurs avant la publication des budgets fédéraux des deux dernières années.

Une des raisons pour laquelle ce débat perdure au Canada est qu'avant 1972, l'année pendant laquelle le régime fiscal canadien a été réformé et l'impôt sur le gain en capital mis en place, le déplacement des revenus, des dividendes aux gains en capital, était considéré comme un phénomène généralisé³. Certains professionnels contestent cette interprétation et allèguent que le déplacement des revenus « était un leurre pour

¹ James Mirrlees *et al.*, *Tax by Design: The Mirrlees Review of Tax System*, Oxford University Press, 13 septembre 2011, p. 474. Il existe aussi un débat intéressant à savoir si les gains en capital peuvent être considérés comme un revenu, ce qui dépasse largement le cadre de cette courte publication.

² Frank P. Ramsey, « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*, vol. 37, no 145, mars 1927, p. 47-61.

³ Stephen Richardson et Kathryn E. Moore, « Canadian Experience with the Taxation of Capital Gains », *Canadian Public Policy*, vol. 21, Supplement, p. S77-S99.

détourner l'attention du public d'une nouveauté dans la fiscalité qui provenait d'une volonté d'uniformiser la répartition des revenus et de grossir la taille du gouvernement »⁴. À tout événement, on devrait garder à l'esprit que le régime fiscal d'antan ne conserve que peu de ressemblance avec celui d'aujourd'hui. L'impôt sur le revenu des entreprises, par exemple, était beaucoup plus élevé qu'il ne l'est maintenant, comme l'était le taux marginal maximal d'imposition des particuliers. Cela expliquait très certainement pourquoi on s'attendait à ce genre de substitution du revenu⁵.

Même en oubliant un instant l'argument de l'efficacité évoqué plus haut et les différences profondes entre notre régime fiscal actuel et celui qui existait avant 1972, il existe des limites naturelles à recourir au déplacement de revenus afin de profiter d'un plus bas taux d'imposition sur le capital. Ces limites viennent du fait que cette stratégie ne peut avoir lieu que lorsque les actionnaires ont une certaine influence (ou un contrôle total) sur la gestion financière des entreprises concernées. Ce genre de planification fiscale peut être très coûteux pour les petites entreprises, tandis que les entreprises de plus grande taille qui tenteraient de déplacer leurs revenus pour le bénéfice de leurs actionnaires sont limitées par le fait qu'elles doivent suivre des règles comptables strictes qui empêchent d'user à outrance de cette forme d'évitement fiscal. De plus, si un abus survenait, le marché sanctionnerait avec raison ce type de comportement par une diminution de la valeur des actions, puisque la « comptabilité créative » peut dissuader des clients et des investisseurs potentiels. Cela ne signifie pas que le déplacement du revenu n'existe pas, mais plutôt que des phénomènes compensatoires sont en cause.

Enfin, tel qu'énoncé dans la Note économique, les pays qui n'imposent pas le gain en capital ont trouvé des façons toutes simples de résoudre le problème du déplacement de revenu. La Nouvelle-Zélande, par exemple, s'attaque aux occasions de déplacement du revenu à mesure qu'elles surviennent et lorsque celles-ci menacent de réduire les revenus du gouvernement.⁶ La Suisse a choisi une stratégie similaire⁷. Hong Kong a de

⁴ Herbert Grubel, « Why There Should Be No Capital Gains Tax », *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity*, Jason Clemens (dir.), Institut Fraser, 2003, p. 151.

⁵ Stephen Richardson et Kathryn E. Moore, *op. cit.*, note 3, p. S82 et S95.

⁶ Stephen Kirchner, « Taxing Consumption, Not Saving: New Zealand's Rejection of a Comprehensive Capital Gains Tax », dans *Capital Gains Tax Reform in Canada: Lessons from Abroad*, Charles Lammam et Jason Clemens (dir.), Institut Fraser, 2014, p. 54.

⁷ Christoph A. Schaltegger et Marc M. Winistoerfer, « Capital gains taxation in Switzerland », dans *Capital Gains Tax Reform in Canada: Lessons from Abroad*, Charles Lammam et Jason Clemens (dir.), Institut Fraser, 2014, p. 85-99.

son côté privilégié une approche plus expéditive en choisissant de ne pas imposer non plus le dividende, éliminant du coup l'incitation à ce genre d'arbitrage⁸.

Une illustration des effets de l'inflation

Supposons que quelqu'un a investi 1 million \$ dans une entreprise en 1980. Même si cet investissement a affiché un bon rendement pendant plus de 25 ans, la crise financière de 2008-2009 a diminué la valeur de ce projet et celle-ci ne s'est jamais rétablie complètement. Supposons que cet investissement aurait, en conséquence, une valeur nominale de 2,92 millions \$ en 2016.

En termes réels, cependant, puisque l'inflation cumulative a été de 192 % pour l'ensemble de la période, la valeur de cet investissement ne s'est pas appréciée : elle est exactement la même qu'en 1980. Néanmoins, si cet investissement était vendu par un contribuable dont le revenu est imposable au taux marginal supérieur au Québec, ce contribuable devrait payer environ 508 000 \$ d'impôt sur le gain en capital. Non seulement cet entrepreneur n'aurait fait aucun gain, mais l'impôt sur le gain en capital lui aurait fait encaisser une perte de 17 %.

Maintenant, supposons que ce même investissement ait été moins affecté par la crise financière, qu'il ait réalisé un gain en capital de 38 % en termes réels et que sa valeur nominale était maintenant d'environ 4 millions \$. L'impôt sur le gain en capital sur cet investissement s'élèverait à 795 000 \$. Le gain après l'imposition, en termes réels, aurait été réduit à 10 % depuis 1980, soit moins de 0,3 % par an.

En d'autres mots, dans ce dernier scénario, un entrepreneur aurait réalisé des gains médiocres, bien inférieurs à ce qu'on pourrait attendre d'un investissement dans un fonds commun de placement par exemple. L'impôt sur le gain en capital aurait réduit davantage ce piètre rendement à presque rien, malgré le fait qu'être un entrepreneur implique souvent de prendre des risques personnels considérables, sans avoir de sécurité d'emploi ou de garantie de succès.

⁸ Bill Stacey, « Zero capital gains taxes in Hong Kong: Preserving simplicity and reducing cyclicity », dans *Capital Gains Tax Reform in Canada: Lessons from Abroad*, Charles Lammam et Jason Clemens (dir.), Institut Fraser, 2014, p. 78.