

**Mémoire présenté au
Comité permanent des finances
de la Chambre des communes**

**Les inégalités de revenus au Canada :
dimensions fiscale et sexospécifique**

Le 5 avril 2013

**Soumis par
Kathleen A. Lahey
Professeure, Faculté de droit
Université Queen's
Kingston (Ontario) K7L 3N6
Tél. : 613-545-0828**

Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes
Les inégalités de revenus au Canada : dimensions fiscale et
sexospécifique

Soumis par Kathleen A. Lahey

Le 5 avril 2013

Les inégalités de revenus entre les hommes et les femmes et le régime fiscal canadien

Les spécialistes du monde entier conviennent que les inégalités de revenus s'accroissent plus rapidement au Canada que dans presque toutes les autres économies avancées¹ et que tous les éléments du régime fiscal canadien – c'est-à-dire les taux d'imposition, les assiettes fiscales, les avantages fiscaux, les réductions d'impôt, les programmes de dépenses, les prêts, les accords de privatisation – contribuent à ces inégalités². Depuis de nombreuses années, le Canada a perdu sa réputation de pays le plus développé et le plus égalitaire pour les hommes et les femmes dans le monde. Après avoir été au premier rang du classement au chapitre des indices de développement humain et d'égalité entre les sexes pendant plusieurs années, le Canada est maintenant à la remorque, en particulier au chapitre de l'égalité hommes-femmes³.

Les réductions fiscales rapides à l'échelle fédérale et provinciale, la réduction des avantages sociaux, la diminution des services publics, le recours accru aux dépenses fiscales, ainsi qu'aux mesures et avantages fiscaux applicables aux conjoints qui désavantagent les femmes, créent des obstacles, invisibles quoique puissants, à la participation pleine et entière des femmes à l'économie. Comme il s'agit d'un domaine technique du droit et des politiques, l'auteur du présent mémoire exhorte vivement le comité à examiner de façon approfondie la complexité de ces questions dans le cadre de son étude sur les inégalités de revenus.

Résumé des inégalités entre les hommes et les femmes du point de vue fiscal qui sont attribuables aux allègements fiscaux, aux dépenses fiscales, et aux mesures et avantages fiscaux applicables aux conjoints, selon les sexes, au Canada, en 2012-2013

Type de modification fiscale	Pertes de recettes (pour l'État fédéral)	Part détenue par les hommes⁴	Part détenue par les femmes
<i>Allègements fiscaux structurels</i>			
Réductions du taux de la TPS	13,8 G\$ ⁵	62 %	38 %
Réductions du taux d'imposition des sociétés	13,3 G\$	De 63 % à 95 %	De 5 % à 37 %
Réductions du taux d'imposition des particuliers	13 G\$	60 %	40 %
Total	40,1 G\$		
<i>Dépenses fiscales⁶</i>			
Impôt des	128,6 G\$	60 %	40 %

particuliers			
Impôt des sociétés	26 G\$	70 %	30 %
TPS	17,4 G\$	62 %	38 %
Total	172 G\$		
<i>Mesures et avantages fiscaux applicables aux conjoints⁷</i>			
Impôt des particuliers	1,7 G\$	365 %	(265 %)
TPS	0,7 G\$	(43 %)	143 %
Total	2,4 G\$	246 %	(146 %)

I Les allègements fiscaux structurels accroissent les inégalités structurelles entre les hommes et les femmes.

Depuis le milieu des années 1990, l'État canadien applique des politiques d'austérité et de réduction du déficit afin d'absorber les pertes de recettes découlant des récessions, et adopte des politiques de réduction fiscale dans le but d'attirer l'investissement étranger. Les allègements fiscaux structurels, instaurés au milieu des années 2000, se sont soldés par des réductions sans précédent des recettes tirées des trois composantes du régime fiscal canadien, à savoir l'impôt des particuliers, l'impôt des sociétés et les taxes à la consommation (TVA).

Ce programme de réduction fiscale a été mis en place avant le début de la récession de 2008. Dès le début de la récession, cependant, les réductions d'impôt ont été présentées comme des mesures de relance pour pallier la crise. Mises en œuvre entre 2008 et 2012 et faisant aujourd'hui partie intégrante de la structure fiscale fédérale, les diminutions des recettes fiscales ont coïncidé avec les déficits de fonctionnement apparus au cours de cette période. Lors de la première série de réductions fiscales, en 2007-2008, les excédents de fonctionnement hérités du gouvernement précédent ont permis de compenser les pertes radicales de recettes. Depuis 2008, toutefois, ces réductions fiscales alourdissent chaque année le déficit fédéral.

<i>Allègements fiscaux (2008-2012)</i>	<i>Total⁸</i>	<i>Part détenue par les femmes⁹</i>
Réductions du taux de la TPS	48,4 G\$	38 %
Réductions du taux d'imposition des sociétés	30,4 G\$	De 10 % à 37 %
Réductions du taux d'imposition des particuliers	51,6 G\$	40 %
Perte totale de recettes de 2008 à 2012	130,4 G\$	
Déficit total de 2008 à 2012	115,8 G\$	

Les allègements fiscaux structurels ont une incidence sur les femmes de quatre façons fondamentales.

- Comme l'indiquent les chiffres ci-dessus et dans le tableau plus haut, chacun de ces allègements fiscaux structurels est régressif pour les femmes. En effet,

puisque les hommes détiennent 60 % de l'avantage financier qu'apportent les réductions d'impôt des particuliers, et entre 62 % et 95 % de celui donné par les baisses du taux d'imposition des sociétés et de la TPS, il est mathématiquement parlant impossible que ces allègements fiscaux permettent d'accroître à plus de 40 % la part détenue par les femmes du revenu après impôt. Au contraire, il est plus probable que, au fil du temps, ils abaissent la part des femmes à moins de 40 %.

- S'il n'avait pas mis en œuvre de réductions fiscales, le gouvernement n'aurait pas eu besoin de faire les compressions importantes et permanentes dans la fonction publique, les services publics, les pensions, l'assurance-emploi, notamment, annoncées dans les budgets de 2011 et de 2012. Or, il n'a pas l'intention de cesser de réduire les dépenses à mesure que le déficit diminuera, comme le montrent les nouvelles dépenses massives dans les projets d'infrastructure prévues dans le Budget de 2013.
- Les femmes sont beaucoup plus touchées que les hommes par les compressions dans les services publics, les prestations de la sécurité de la vieillesse, les programmes de pension, les services de santé et les prestations d'assurance-emploi.
- Le coût des allègements fiscaux pour le Trésor fédéral devrait s'élever à 40,1 milliards de dollars en 2012-2013 seulement. Les femmes peuvent continuer à se scolariser et à être plus nombreuses à participer à la population active, il n'en demeure pas moins que, si les hommes reçoivent une plus grande part de cette somme annuelle de 40,1 milliards de dollars à mesure qu'elle augmente, les allègements fiscaux structurels deviendront un obstacle invisible, mais permanent, à l'égalité économique entre les hommes et les femmes.

II Les dépenses fiscales accroissent indirectement les inégalités entre les hommes et les femmes.

Sur le plan budgétaire, les dépenses fiscales et les dépenses directes sont pour ainsi dire interchangeables. En effet, il s'agit de deux types de mesures qui, au bout du compte, ont des coûts similaires. Cependant, les dépenses fiscales sont souvent plus complexes que les dépenses directes, car elles sont dissimulées dans les lois fiscales et peuvent prendre la forme de déductions d'impôt, de crédits d'impôt ou de taux spéciaux d'impôt. Les trois composantes du régime fiscal prévoient chacun au moins quelques dépenses fiscales.

Au Canada, les dépenses fiscales sont presque aussi importantes que les recettes perçues sous forme d'impôt. En 2010, par exemple, le total des dépenses fiscales dans les trois composantes du régime fiscal, soit l'impôt des particuliers, l'impôt des sociétés et la TPS, se chiffrait à quelque 172 milliards de dollars, ce qui n'est qu'un peu moins que les recettes fédérales de 191,5 milliards de dollars générées cette année-là¹⁰. Il est difficile de surveiller et de chiffrer les dépenses fiscales, et de les analyser sous un angle budgétaire.

Par ailleurs, puisque les dépenses fiscales laissent toutes une « empreinte fiscale » distincte, il faut faire une analyse détaillée afin de déterminer comment et dans quels cas une dépense fiscale a une incidence en fonction du sexe. Par exemple, les hommes reçoivent 62 % des déductions totales prises en compte dans le calcul du revenu total imposé, mais la déduction précise selon les sexes pour chaque élément varie d'une personne à l'autre et d'une année à l'autre.

De façon générale, toutefois, l'ensemble des dépenses fiscales favorise surtout les hommes, et les avantage indirectement par divers moyens auxquels n'ont pas accès autant de femmes.

<i>Éléments de dépenses fiscales</i>	<i>Coût total</i>	<i>Part détenue par les hommes</i>	<i>Part détenue par les femmes</i>
Déductions pour options d'achat de titres	2,4 G\$	89,8 %	10,2 %
Fractionnement du revenu de pension	10,8 G\$	88,7 %	11,2 %
Frais d'exploration et d'aménagement	1,5 G\$	81,5 %	18,5 %
Déductions pour perte de capital reportée	1,7 G\$	65,1 %	34,9 %
Dons de bienfaisance	8,5 G\$	64,7 %	35,3 %
Crédits d'impôt pour dividendes	6,9 G\$	63 %	37,0 %
Déductions pour dépenses d'investissements	4,2 G\$	62,1 %	37,9 %
Déductions liées aux REER	33 G\$	61,5 %	38,5%
Avantages fiscaux transférés au conjoint	5,2 G\$	59,6 %	40,4 %
Déductions pour frais de garde d'enfants	4,1 G\$	24,4 %	75,6 %

Puisque les lois fiscales canadiennes prévoient des centaines de dépenses fiscales, il est d'autant plus urgent que le Comité examine, dans le détail, le lien entre les lois fiscales fédérales et l'augmentation des inégalités de revenus au Canada. Une telle étude exige une analyse attentive de l'impact différencié selon les sexes de tous les aspects du système fédéral d'imposition et de dépense.

Le Comité doit également être conscient du fait qu'une grande partie des lois fiscales provinciales et territoriales s'inspirent généralement des lois fiscales fédérales. Par conséquent, les effets sur le plan fiscal et selon les sexes attribuables aux dépenses fiscales dont il est question dans la présente section sont multipliés par un facteur d'au moins 42 % lorsque l'on tient compte des dépenses fiscales des provinces et des territoires dans l'analyse.

III Les mesures et avantages fiscaux applicables aux conjoints nuisent à l'égalité de revenus et à la vitalité économique

En théorie, la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu donne l'impression que tout être humain est un contribuable. Or, de fortes pressions ont toujours été exercées sur le gouvernement pour qu'il considère le couple marié – et maintenant le couple en union de

fait – comme une unité commune aux fins de l’impôt. Ce que le gouvernement n’a pas fait par l’adoption de lois qui redéfinissent le couple comme une unité commune sur le plan fiscal ni par l’application de la déclaration conjointe par le plein fractionnement du revenu, comme aux États-Unis, mais bien par l’adoption lente et constante d’un nombre croissant de mesures et avantages fiscaux applicables aux conjoints dans la législation fédérale. Dans ce domaine, les provinces et les territoires font la même chose.

Par conséquent, la législation fiscale canadienne comporte au-delà d’une centaine de dispositions fiscales distinctes aux termes desquelles les époux et les conjoints de fait sont imposés comme s’ils étaient une unité d’imposition commune, interdépendante et intégrée. Ces dispositions englobent notamment le droit de transférer les dividendes imposables à un époux ou conjoint de fait qui assurent les frais d’entretien afin de porter à son maximum le crédit d’impôt pour personne à charge auquel a droit le conjoint, alors qu’on peut tout aussi bien utiliser les mêmes dividendes transférables pour rendre inadmissible un conjoint à faible revenu à la Prestation fiscale pour le revenu de travail. Depuis la mise en œuvre récente des mesures de fractionnement du revenu de pension dans la loi, les époux ou conjoints de fait ayant un revenu élevé peuvent maintenant obtenir des prestations de sécurité de la vieillesse et un crédit pour TPS *additionnelles* ou autres mesures de soutien des personnes à faible revenu en fractionnant artificiellement leur revenu et en déclarant ce revenu comme leur vrai revenu aux fins de l’impôt afin d’obtenir de l’aide des programmes sociaux.

Dans l’ensemble, les mesures et avantages fiscaux applicables aux conjoints créent trois interactions fiscales complexes.

- (1) Elles ont pour effet de transférer des revenus imposables aux femmes une fois le revenu réparti artificiellement entre les conjoints, ce qui a pour effet de réduire les prestations auxquelles ces dernières auraient droit si elles n’étaient pas considérées comme des personnes à charge et de réduire, par le fait même, leur revenu de consommation.
- (2) Elles réduisent les recettes fiscales et permettent aux gouvernements de réaliser de très importantes économies, très utiles sur le plan politique, dans les programmes de dépenses;
- (3) Elles procurent des avantages fiscaux non négligeables et fort utiles aux contribuables masculins et augmentent le revenu de consommation de ces derniers à la fin de l’exercice financier.

Voici les conséquences fiscales et budgétaires de l’interaction de l’ensemble des mesures et avantages fiscaux applicables aux conjoints pour chacune des trois parties.

Femmes	Impôts nets additionnels pour l’année	(3,6 G\$)
	Pertes attribuables à la réduction des paiements de transfert	(23,4 G\$)
	Pertes sur le revenu de consommation pour l’année	(27 G\$)
Gouvernements	Impôts additionnels nets payés par les femmes	3,6 G\$
	Allègements fiscaux nets accordés aux hommes	(8,1 G\$)

	Économies réalisées grâce aux programmes de dépenses que sont les mesures fiscales applicables aux conjoints	24,4 G\$
	Solde	19,9 G\$
<i>Hommes</i>	Remboursement d'impôt net pour l'année	8,1 G\$
	Pertes attribuables à une baisse des paiements de transfert	(1 G\$)
	Gains sur le revenu de consommation pour l'année	7,1 G\$ ¹¹

Références

¹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent* (OCDE : Paris, 2011). Selon l'OCDE, entre 1980 et 2008, les inégalités de revenus se sont accentuées plus rapidement au Canada que dans tout autre État membre, à l'exception de cinq pays. Le revenu des 10 % les plus riches de la population était dix fois plus élevé que celui des 10% les plus pauvres (qui gagnaient 10 260 \$), et le 1 % des plus riches de la population détenait à lui seul 13,3 % du revenu total.

² Tel que l'a souligné l'OCDE dans son rapport *Toujours plus d'inégalité*, l'augmentation fulgurante des inégalités de revenus au Canada sont attribuables à l'écart salarial croissant et à une moins grande redistribution des richesses : « Les mesures et avantages fiscaux ont une incidence moindre sur la diminution des inégalités au Canada que dans la plupart des pays de l'OCDE. » Voir la note par pays sur le Canada (en anglais) du rapport *Toujours plus d'inégalité* sur le site de l'OCDE, au <http://www.oecd.org/canada/49177689.pdf>. La redistribution inégale des richesses a cours depuis plusieurs années, mais elle est maintenant une caractéristique importante de l'État canadien.

³ Nations Unies, Rapport sur le développement humain (NY : 1997-à aujourd'hui), en particulier le Tableau 4.

⁴ L'estimation de la part détenue par les hommes et les femmes des réductions fiscales a été faite au moyen des données de la BD/MSPS, version 20.0, de Statistique Canada.

⁵ Les chiffres correspondant aux réductions fiscales sont basés sur ceux figurant dans *Le Plan d'action économique du Canada : Le budget de 2009*, déposé par le ministre des Finances, p. 283, tableau A2.2, <http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbugetaire-fra.pdf>. Les chiffres concernant l'impôt des sociétés et des particuliers ont été rajustés de façon à exclure les dépenses fiscales prévues pour ces années-là dans le Budget de 2009, p. 282, tableau A2.1. Les dépenses fiscales sont analysées séparément dans le présent mémoire.

⁶ Les dépenses fiscales et les parts différenciées selon les sexes ont été calculées au moyen des *Statistiques sur le revenu – Édition 2012* de l'ARC, (données préliminaires, année d'imposition 2010), au www.cra-arc.gc.ca/gncy/stts/gb10/sfp/ntrm/pdf/table4-fra.pdf.

⁷ Dans ce tableau, l'impact différencié selon les sexes des mesures et avantages fiscaux applicables aux conjoints a été estimé au moyen des données de la BD/MSPS, version 20.0, de Statistique Canada.

⁸ *Le Plan d'action économique du Canada : Le budget de 2009*, déposé par le ministre des Finances, p. 283, tableau A2.2, au <http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbugetaire-fra.pdf>. Les chiffres concernant l'impôt des sociétés et des particuliers ont été rajustés de façon à exclure les dépenses fiscales prévues pour ces années-là dans le Budget de 2009, p. 282, tableau A2.

⁹ La part détenue selon les sexes de ces allègements fiscaux a été estimée au moyen des données de la BD/MSPS, version 20.0, de Statistique Canada.

¹⁰ Canada, ministère des Finances, *Dépenses fiscales et évaluations 2011* (Ottawa : Travaux publics Canada, 2012) [Dépenses fiscales (2011)], au <http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2011/taxexp11-fra.pdf>. Le total des dépenses fiscales estimées ne reflète pas nécessairement leurs coûts réels, car le moindre changement à une dépense fiscale aura un effet sur le coût de toutes les autres dépenses fiscales.

¹¹ La répartition selon les trois parties des coûts et des avantages des mesures fiscales applicables aux conjoints a été estimée au moyen des données de la BD/MSPS, version 20.0, de Statistique Canada.