BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Note sur l'évaluation du coût d'une mesure législative

Date de publication : 2021-01-25

Titre abrégé : Estimation du coût du projet de loi C-256, Loi modifiant la *Loi de l'impôt sur le revenu* (dons concernant des actions de sociétés privées ou des biens immobiliers)

Description : Ce projet de loi d'initiative parlementaire modifierait la *Loi de l'impôt sur le revenu* de sorte que les dons de bienfaisance du produit en espèces de la cession de biens immobiliers et d'actions privées ne seraient pas visés par l'impôt sur les gains en capital. Ces dons devront être faits à un donataire reconnu dans les 30 jours suivant la cession du bien à un tiers sans lien de dépendance[1].

Sources des données :

Variable	Source
Données sur les dons et les gains en capital	Agence du revenu du Canada
Indice des prix à la consommation et diverses autres projections	Perspectives économiques et financières – Septembre 2020 du DPB
Coefficients de projection de l'évolution des dons et élasticités pour projeter l'effet comportemental	*Estimation des coûts associés aux mesures fiscales proposées pour encourager les dons de bienfaisance,* DPB, 2012
Taux d'imposition effectifs fédéraux et données sur l'exonération cumulative des gains en capital	Finances Canada
Taux provinciaux effectifs de l'impôt sur le revenu des sociétés 2018	Statistique Canada Tableau 33-10-0006-01 *Statistiques financières et fiscales des entreprises, selon le type d'industrie*
Taux d'imposition effectifs des particuliers au niveau provincial/territorial	Statistique Canada Tableau 11-10-0058-01 *Taux d'imposition effectifs fédéraux et provinciaux des familles de recensement*
Taux de crédit d'impôt provincial/territorial sur les dons	Site web de chaque province et territoire
Montants des dons provinciaux/territoriaux	Statistique Canada Tableau 11-10-0130-01 *Dons de charité sommaire*
Projections sur l'âge de la population	Statistique Canada Tableau 17-10-0057-01 *Population projetée, selon le scénario de projection, l'âge et le sexe, au 1er juillet*

[1] Certaines autres restrictions s'appliqueraient. Le texte du projet de loi C-256 comporte des renseignements détaillés.

Estimation et méthode de projection :

La méthode de la présente analyse repose sur le rapport 2012 du DPB intitulé *Estimation des coûts associés aux mesures fiscales proposées pour encourager les dons de bienfaisance,* lequel portait sur l'examen d'une proposition de mesure fiscale similaire.

Pour chaque année de données, les contribuables (particuliers, fiducies successorales à taux progressif et sociétés) ayant fait un don de bienfaisance et réalisé un gain en capital sur la vente d'actions privés ou de biens immobiliers ont été identifiés. Dans le cas des particuliers faisant des dons d'actions privées, seuls les donateurs ayant déjà dépassé leur exonération à vie des gains en capital ont été inclus. Les calculs ont permis d'estimer que moins de 10 p. 100 des gains en capital provenant de la vente d'actions de sociétés privées feraient l'objet d'un don. Suivant l'approche du rapport du DPB de 2012, la présente analyse suppose que ces donateurs réagiraient à la mesure en faisant leur don prévu, mais que l'argent du don proviendrait de la vente de biens immobiliers ou d'actions privées, plutôt que d'autres sources. Les donateurs éviteraient ainsi de payer l'impôt sur les gains en capital du produit de la vente, et le « coût » de leur don serait moins élevé. Le coût pour le gouvernement serait la perte de l'impôt sur les gains en capital, à savoir l'effet statique de la politique.

Les montants antérieurs des dons ont été projetés pour la période de l'analyse en utilisant divers coefficients estimés dans le rapport 2012 du DPB. Ces coefficients permettent de prévoir l'incidence d'autres variables sur le montant des dons. L'évolution des gains en capital des actions privées repose également sur ces coefficients, tandis que l'évolution des gains en capital de l'immobilier repose sur l'inflation. Voir la section « Source d'incertitude » pour de plus amples renseignements.

La politique devrait entraîner une hausse du montant total des dons en raison de la diminution du « coût » des dons. Afin de prévoir l'ampleur de la réponse comportementale à cette mesure, l'analyse utilise la moyenne de cinq estimations d'élasticité tirées de la littérature. Le coût de cette perte de recettes est appelé effet comportemental de la politique. L'effet comportemental comprend non seulement la perte de recettes fiscales sur les gains en capital, mais aussi le coût des crédits d'impôt pour dons de bienfaisance (pour les particuliers et les fiducies) et des déductions (pour les sociétés) demandées en raison de la hausse des montants des dons de bienfaisance effectués dans le cadre de la nouvelle politique.

Les taux des crédits d'impôt pour dons de bienfaisance des particuliers et des fiducies sont des taux effectifs reposant sur les données antérieures de dons utilisées dans ce calcul des coûts. Le montant total des dons des sociétés est censé être déductible du montant imposable.

L'analyse a permis de calculer le coût de la politique en vigueur au 1er janvier 2021.

Résultats cumulatifs :

Le DPB estime le coût net total de cette mesure à 777,5 millions de dollars au cours des cinq premiers exercices financiers de la politique. Cela comprend un coût estimatif de 354,7 millions de dollars pour l'effet statique et un coût de 422,8 millions de dollars pour l'effet comportemental. Pour ce dernier effet, 301,2 millions de dollars sont attribuables aux crédits/déductions d'impôt pour dons de bienfaisance.

L'horizon temporel de cette évaluation des coûts est aligné sur les *Perspectives économiques et financières* actuelles du DPB, bien qu'il puisse y avoir d'éventuelles répercussions fiscales dans les années suivantes.

Source d'incertitude :

On ne connaît pas très bien les effets économiques de la COVID-19 sur les marchés de l'immobilier et des actions de sociétés ainsi que sur les montants des dons des contribuables.

Les résultats du calcul de l'effet statique doivent être interprétés comme une limite supérieure. Bien que la nouvelle politique crée un incitatif financier pour les donateurs de donner les gains en capital d'actions privées ou de biens immobiliers, ces types de biens sont souvent moins liquides que d'autres biens et le nombre total de ces actions est faible par rapport aux actions de sociétés cotées en bourse.

Les coefficients du rapport du DPB de 2012 utilisés pour projeter l'évolution des dons sont estimés à l'aide de données sur les particuliers. Des coefficients reposant sur des données sur les fiducies ou les sociétés n'étaient pas disponibles.

Les données utilisées dans l'analyse montrent que les taux de croissance des gains en capital varient considérablement d'une année à l'autre. Pour les gains en capital liées à l'immobilier, l'évolution utilisée dans le présent rapport est calculée en fonction des prévisions d'inflation du DPB, ce qui est similaire au taux de croissance moyen sur trois ans reposant sur des données antérieures récentes. Pour les gains en capital liées aux actions privées, les montants des gains en capital de tout type d'actions et des dons varient considérablement d'une année à l'autre. Le coût de la mesure sera fort probablement nul certaines années et très élevé d'autres années. Pour créer une moyenne raisonnable, on a présumé que les taux de croissance de ces gains en capital étaient les mêmes que ceux des dons.

Pour les particuliers et les fiducies, les gains en capital de la vente d'actions admissibles de petites entreprises ont été utilisés comme approximation des gains en capital de la vente de toutes les actions privées. Les gains en capital de la vente de biens immobiliers et de biens amortissables ont été utilisés comme approximation des gains en capital sur la vente de biens immobiliers. Des données plus détaillées n'étaient pas disponibles. L'utilisation de ces approximations devrait mener à une sous-estimation du coût lié aux actions privées et à une surestimation du coût lié aux biens immobiliers.

Des données provinciales et territoriales ont été utilisées pour calculer l'effet comportemental en vue d'estimer le changement de comportement. Les recettes des pouvoirs publics provinciaux seraient touchées par cette mesure, mais ne font pas l'objet de la présente analyse.

Les gains en capital de certains autres types d'actifs financiers (p. ex., actions publiques) faisant l'objet de dons, sont actuellement exempts d'impôt sur les gains en capital. Il a été nécessaire d'utiliser des données relatives à certains de ces actifs

financiers pour déduire la valeur des gains en capital provenant d'actions privées détenues par des sociétés. L'analyse n'a pas tenu compte de toute autre donnée sur ces actifs financiers ou sur l'incidence éventuelle de l'introduction de la nouvelle politique sur les choix des contribuables en matière de vente ou de don de ces actifs.

L'analyse ne tient pas compte de la mesure dans laquelle les mêmes contribuables peuvent obtenir des gains en capital d'actions privées et de biens immobiliers, ce qui entraînerait probablement une surestimation du coût. Toutefois, les contribuables dans cette situation pourraient faire des choix différents quant au nombre de chaque type d'actif qu'ils donneront. Par conséquent, l'ampleur de la surestimation n'est pas claire.

Les dons de terres écologiquement sensibles et de certains autres types de biens non financiers sont exempts d'impôt sur les gains en capital. Un nombre relativement faible de ces dons est effectué chaque année, et les donateurs peuvent ne pas être représentatifs du nombre moyen de donateurs faisant des dons touchés par la nouvelle politique. L'analyse ne tient pas compte des dons de terres écologiquement sensibles, ce qui pourrait entraîner une surestimation du coût de la mesure au cours de certaines années.

Le taux d'imposition effectif fédéral des sociétés a été calculé à l'aide de données qui excluaient les dix principaux donateurs. Cela peut avoir une incidence sur les résultats de la mesure.

Préparé par : Katarina Michalyshyn

Coût de la mesure proposée

Millions de $	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Particuliers	39,5	159,7	167,1	176,1	186,3
Fiducies	0,1	0,6	0,6	0,7	0,7
Sociétés	2,5	10,1	10,6	11,1	11,8
Coût total	42,1	170,4	178,3	187,9	198,8

Notes :
Les estimations sont présentées selon la méthode de la comptabilité d'exercice, telles qu'elles figureraient dans le budget et les comptes publics.
Les chiffres positifs diminuent le solde budgétaire; les chiffres négatifs l'augmentent.
« - » = Le DPB ne prévoit pas de coût financier.

Coût de l'effet statique de la mesure proposée

Millions de $			2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Particuliers	Actions privées	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	2,0	8,0	8,4	8,9	9,4
	Immobilier	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	15,5	62,5	65,5	69,0	72,9
Fiducies	Actions privées	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	0,01	0,04	0,04	0,04	0,04
	Immobilier	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Sociétés	Actions privées	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	0,2	0,7	0,7	0,8	0,8
	Immobilier	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	1,5	6,2	6,5	6,8	7,2
Total		Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	19,2	77,7	81,4	85,7	90,7

Coût de l'effet comportemental sur la mesure proposée

Millions de $			2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Particuliers	Actions privées	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	0,7	2,8	2,9	3,0	3,2
		Perte des recettes fiscales fédérales provenant de crédit/déduction pour dons de bienfaisance	1,9	7,6	7,9	8,3	8,8
	Immobilier	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	5,6	22,7	23,8	25,1	26,5
		Perte des recettes fiscales fédérales provenant de crédit/déduction pour dons de bienfaisance	13,9	56,1	58,7	61,8	65,4

Fiducies	Actions privées	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	0,003	0,01	0,01	0,01	0,01
		Perte des recettes fiscales fédérales provenant de crédit/déduction pour dons de bienfaisance	0,01	0,03	0,03	0,03	0,03
	Immobilier	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	0,02	0,1	0,1	0,1	0,1
		Perte des recettes fiscales fédérales provenant de crédit/déduction pour dons de bienfaisance	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Sociétés	Actions privées	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	0,03	0,1	0,1	0,1	0,1
		Perte des recettes fiscales fédérales provenant de crédit/déduction pour dons de bienfaisance	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
	Immobilier	Perte de recettes fédérales tirées des gains en capital	0,2	1,0	1,0	1,1	1,1
		Perte des recettes fiscales fédérales provenant de crédit/déduction pour dons de bienfaisance	0,5	1,9	2,0	2,1	2,3
Total			22,9	92,7	97,0	102,2	108,1