



Projet de loi C-427 : L'étalement du revenu pour les artistes

Ottawa, Canada
Le 24 septembre 2012
www.pbo-dpb.gc.ca

Conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*, le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante de l'état des finances de la nation, du budget des dépenses du gouvernement ainsi que des tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts associés à toute proposition concernant des questions relevant de la compétence du Parlement.

Résumé

La brève note qui suit a été rédigée en réponse à une demande du Comité permanent des finances de la Chambre des communes au sujet du coût éventuel du projet de loi C-427, qui renferme des mesures fiscales destinées à venir en aide aux artistes canadiens. Le ministère des Finances évalue le coût du projet de loi à environ 25 millions de dollars par année. Pour le moment, considérant les informations disponibles, le DPB n'est pas en mesure d'effectuer une évaluation ascendante indépendante des coûts — toutefois, s'il reçoit des renseignements supplémentaires, il fera part au Comité des finances de ses conclusions ultérieures. Après avoir examiné les coûts estimatifs supplémentaires de mesures similaires adoptées par d'autres instances et effectué un simple calcul approximatif, le DPB juge raisonnable l'estimation des coûts fournie par le ministère des Finances.

* Produit par Stephen Tapp. Pour plus d'information, prière de s'adresser par courriel à : Stephen.Tapp@parl.gc.ca.

1 Mesures proposées

Le projet de loi C-427 englobe deux propositions visant à abaisser l'impôt que doivent payer les artistes canadiens. Ces mesures consistent à :

- I. accorder aux artistes canadiens la possibilité d'étaler leurs revenus pour le calcul de l'impôt fédéral à payer;
- II. créer une exonération d'impôt pour la première tranche de 10 000 \$ de revenu tiré de redevances versées à l'égard d'activités artistiques.

2 Estimation de coût de Finances Canada

En réponse à une demande d'information du DPB¹, le ministère des Finances a fourni une analyse du projet de loi C-427 et a évalué son coût à environ 25 millions de dollars par année (pour plus de détails, voir le tableau 2-1 et l'annexe A). Selon l'analyse du ministère des Finances, l'exonération des redevances, évaluée à environ 15 millions de dollars par année, serait la plus coûteuse des deux mesures prévues par le projet de loi. Elle entraînerait une perte de revenus fiscaux plus élevée, car, même en profitant à moins d'artistes (41 600 par opposition à 55 000), elle représenterait un avantage fiscal moyen plus élevé (330 \$ par opposition à 130 \$).

Pour le moment, parce qu'il ne dispose pas de données longitudinales individuelles relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers, le DPB ne peut produire une estimation ascendante du coût de ces propositions fiscales — comme le ministère l'a fait². C'est pourquoi le DPB fournit dans la présente note

¹ La demande et la réponse sont accessibles sur le site Web du DPB à : http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/IR/IR0087_FINA_C399_C427_FR.pdf; et http://pbo-dpb.gc.ca/files/files/IR/Response_IR0087_FINA_C399_C427_FR.pdf.

² Le DPB a obtenu de Statistique Canada des microdonnées provenant de l'*Enquête sur la dynamique du travail et du revenu*. Malheureusement, les fichiers à grande diffusion ne permettent pas de retracer les antécédents en matière de revenu des particuliers, comme l'exige l'établissement des coûts. Par conséquent, le DPB a demandé que lui soient fournies des données supplémentaires provenant de la Banque de données administratives longitudinales de Statistiques Canada, qui comprend un échantillon de 20 % des fichiers T1 annuels, et est conçue comme un outil de recherche sur le revenu des Canadiens (l'annexe B décrit la demande d'information). Si le DPB obtient ces données, nous ferons rapport au Comité des finances des résultats de notre analyse.

des informations supplémentaires qui permettent de comparer les mesures proposées dans le projet de loi à celles adoptées par d'autres instances. Bien qu'une telle analyse ne constitue pas en soi une validation indépendante des estimations du ministère des Finances, nous espérons qu'elle sera utile aux délibérations du Comité et pourra servir de « contrôle de vraisemblance » des estimations du ministère.

Tableau 2-1

Estimation du ministère des Finances du coût du projet de loi C-427

Partie 1 : Étalement général du revenu des artistes

Coût annuel	Nombre de bénéficiaires	Avantage fiscal par bénéficiaire
≈ 10 millions \$	55,000	130

Partie 2 : Exonération fiscale du revenu de redevances

Coût annuel	Nombre de bénéficiaires	Avantage fiscal par bénéficiaire
≈ 15 millions \$	41,600	330

Source : Ministère des Finances Canada (voir l'annexe A).

3 Mesures similaires adoptées par d'autres instances

Les mesures à l'intention des artistes proposées dans le projet de loi C-427 sont semblables à celles que d'autres instances ont déjà adoptées. Malgré que les coûts estimatifs totaux de ces autres programmes soient accessibles au public, les données sur le nombre de bénéficiaires ne le sont malheureusement pas.

Québec

Depuis 1995, les artistes du Québec peuvent déduire les revenus provenant de droits d'auteur ou autres redevances similaires du calcul de leur revenu imposable³. De plus, en 2004, le Québec a introduit

³ La déduction ne peut pas excéder 15 000 \$ par année et est réduite à raison de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu provenant de droits d'auteur qui excède 30 000 \$. En pratique, cela veut dire qu'un artiste peut demander cette déduction si ses revenus provenant de droits d'auteur/redevances sont inférieurs à 60 000 \$. Voir la section 1.7 de Québec (2004) pour plus de détails.

un mécanisme d'étalement du revenu pour les artistes⁴.

Le gouvernement du Québec a évalué à 5 millions de dollars par année le coût de l'exonération des droits d'auteur/redevances et à moins de 2 millions de dollars par année le coût de l'étalement du revenu pour les artistes (Québec, 2010). À partir de cette information, il est possible d'en arriver à une estimation de coûts par simple extrapolation à l'ensemble du pays du coût des mesures pour le Québec. Bien entendu, cette approche est très peu rigoureuse, parce que même si ces mesures sont semblables, elles diffèrent en pratique de celles qui sont proposées dans le projet de loi C-427⁵. Néanmoins, un calcul approximatif porterait le coût du projet de loi à environ de 20 à 30 millions de dollars par année. Le chiffre estimatif de 25 millions de dollars du ministère se situe à mi-chemin.

Étalement général du revenu au Canada

L'étalement général du revenu a été utilisé au Canada entre 1971 et 1982 — et l'ancienne formule semble ressembler de près à celle qui est proposée dans le projet de loi C-427. L'idée maîtresse est de répondre aux préoccupations de longue date selon lesquelles lorsque les taux d'impôt sont progressifs, les contribuables dont les revenus sont le plus instables ont tendance à payer plus d'impôt que ceux ayant des revenus comparables plus stables (voir Vickrey, 1939). Dans le cadre de l'étalement du revenu, l'année où il réalise un gain important, un contribuable pourrait réduire l'impôt exigible en étalant son revenu sur un certain nombre d'années. Bien entendu, un point essentiel concerne le fait que l'étalement du revenu

⁴ Selon ce système, un artiste reconnu qui acquiert une rente d'étalement admissible peut répartir, sur une période maximale de sept ans, l'impôt applicable à la partie de son revenu pour l'année provenant d'activités artistiques qui excède 50 000 \$. Voir la section 1.8 de Québec (2004) pour plus de détails.

⁵ Voici deux exemples : 1) la mesure du Québec exige l'achat d'une rente et permet l'étalement du revenu sur une période de sept ans par opposition à cinq ans dans le cas de la proposition fédérale ; 2) la disposition relative aux droits d'auteur prend la forme d'une déduction au Québec alors qu'il y aurait exonération d'impôt dans le cas de la mesure fédérale proposée. Toutes choses étant égales par ailleurs, une déduction se solderait par un revenu brut plus élevé alors que le revenu exonéré serait exclu du revenu brut. Cette distinction pourrait avoir de l'importance dans le cas de certaines prestations gouvernementales liées au revenu.

ne présente un avantage fiscal que lorsque le gain place le contribuable dans une tranche d'imposition plus élevée — et seul le revenu au-dessus du palier supérieur est imposé au taux plus élevé.

En pratique, deux seuils déterminaient si l'augmentation du revenu de l'année en cours était suffisante pour déclencher le mécanisme d'étalement du revenu.

Le seuil 1 correspondait à 110 % du revenu du contribuable l'année précédente :

$$Y_t > 1.1 \cdot Y_{t-1}$$

Le seuil 2 correspondait à 120 % du revenu moyen des quatre années antérieures :

$$Y_t > 1.2 \cdot \bar{Y}_t$$

$$\text{où } \bar{Y}_t = \frac{1}{4} [Y_{t-1} + Y_{t-2} + Y_{t-3} + Y_{t-4}]$$

Une fois déclenché, le mécanisme d'étalement diminuait effectivement le revenu de l'année en cours pour le ramener à la moyenne des cinq dernières années — la moyenne quinquennale englobant l'année en cours.

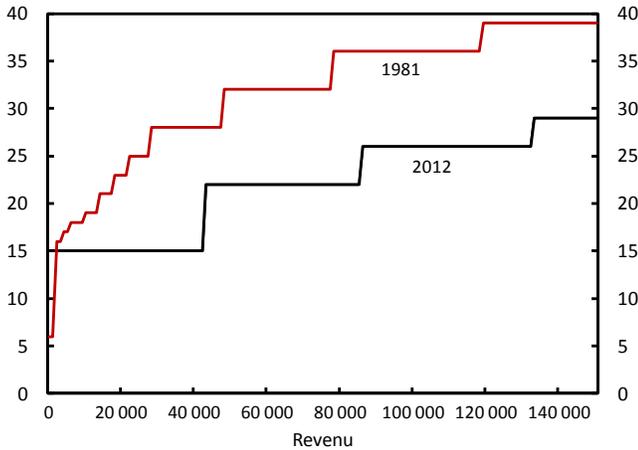
Selon un document de recherche universitaire rédigé à l'époque de l'étalement général du revenu au Canada, l'avantage fiscal pour le contribuable typique était « minime » et le mécanisme d'étalement « extrêmement complexe » (Davies, 1977).

La figure 3-1 montre que le régime fédéral d'impôt sur le revenu des particuliers au Canada a changé considérablement depuis l'époque de l'étalement général du revenu. Par exemple, il y a aujourd'hui beaucoup moins de tranches d'imposition qu'il y en avait en 1981, quatre au lieu de 14 — et elles sont donc plus étendues. De plus, les taux d'imposition sont maintenant moins progressifs puisqu'ils vont de 15 % à 29 % au lieu de 6 % à 39 %. En raison de ces changements fiscaux structurels, l'expérience antérieure de l'étalement du revenu, même si elle est instructive, ne peut être directement appliquée aux circonstances actuelles. Cela dit, vu l'orientation des modifications fiscales subséquentes, les avantages

Figure 3-1

Taux fédéraux d'imposition du revenu des particuliers, taux actuels par comparaison à l'ancienne formule d'étalement général du revenu

pourcentage



Sources : DPB; les valeurs de 2012 proviennent de l'Agence du revenu du Canada; les valeurs de 1981 proviennent du *Canadian Tax and Credit Simulator*.

fiscaux éventuels de l'étalement du revenu seraient vraisemblablement plus faibles que dans le passé, toutes autres choses étant égales. Par conséquent, il n'est pas surprenant que le ministère des Finances estime que l'avantage fiscal moyen de l'étalement du revenu pour un artiste soit relativement mince (130 \$ par bénéficiaire potentiel). S'il y avait étalement du revenu, ce sont vraisemblablement les particuliers à revenu supérieur qui réaliseraient les économies d'impôt les plus substantielles.

Australie

En Australie, les artistes peuvent étaler leur revenu aux fins d'imposition sur une période pouvant aller jusqu'à

cinq ans. Le gouvernement australien a évalué à environ 15 millions de dollars le coût annuel de cette mesure en 2011 (en dollars canadiens courants).

Royaume-Uni

Le régime fiscal du Royaume-Uni permet aussi aux artistes et aux auteurs d'étaler le revenu tiré de redevances, mais seulement sur une période de deux ans. Le gouvernement du Royaume-Uni estime que le coût de ce mécanisme d'étalement du revenu est « négligeable », ce qui veut dire qu'il représente moins de 3 millions de livres par année (ou 4,7 millions de dollars canadiens courants).

4 Conclusions

Comme il est indiqué à l'annexe A, le ministère des Finances évalue le coût du projet de loi C-427 à 25 millions de dollars par année. Pour le moment, en l'absence de données fiscales plus détaillées, le DPB ne peut fournir une estimation de coût ascendante indépendante. Toutefois, s'il reçoit les données demandées, nous ferons part au Comité de nos constatations ultérieures — la boîte 1 consiste en une description de l'approche de l'établissement des coûts que nous proposons.

Sur la base d'un examen des estimations de coût supplémentaires de mesures connexes adoptées par d'autres instances, et d'un simple calcul approximatif, le DPB juge raisonnable l'estimation du coût actuel « permanent » du projet de loi. En pratique, si le projet de loi devient loi, les coûts seraient vraisemblablement plus bas au départ, mais augmenteraient à mesure que plus de particuliers prendraient connaissance des nouvelles dispositions fiscales et des avantages qu'elles pourraient présenter pour eux.

Boîte 1

Approche proposée pour une estimation de coût indépendante

Sous réserve de l'obtention de données additionnelles (voir la demande d'information du DPB à l'annexe B), l'approche de base proposée pour l'établissement du coût du volet du projet de loi se rapportant à l'étalement du revenu s'apparenterait à celle utilisée par le ministère des Finances. Cette approche comporte trois étapes :

Étape 1 : Établir la base du calcul : Utiliser des données longitudinales individuelles relatives à l'impôt sur le revenu des artistes provenant de fichiers d'impôt des cinq dernières années (2005 à 2009) pour déterminer les profils de revenu et les impôts payés. Attribuer à T la valeur du total des impôts payés par les artistes en 2009 sans étalement du revenu.

Étape 2 : Établir une hypothèse : Déterminer combien d'artistes auraient droit à l'étalement du revenu en utilisant les seuils de revenu précédemment en place (selon la formule d'étalement général du revenu décrite à la section 3.2). Étaler sur les cinq dernières années le revenu des artistes admissibles. À l'aide de ces profils de revenu hypothétiques combinés à un modèle détaillé de l'impôt sur le revenu des particuliers (Canadian Tax and Credit Simulator), déterminer l'impôt payable en fonction de l'étalement du revenu. Attribuer à \hat{T} la valeur du total des impôts payables par les artistes en 2009 selon l'hypothèse de l'étalement du revenu.

Étape 3 : Déterminer la perte de revenus fiscaux attribuable à l'étalement du revenu : Calculer la différence entre le total des impôts sur le revenu des particuliers payé par les artistes en 2009 et le total qu'ils auraient eu à payer s'il y avait eu étalement du revenu.

$$\text{Dépense fiscale} = T - \hat{T}$$

L'approche de base proposée par le DPB pour évaluer le coût du volet exonération des redevances du projet de loi serait en réalité la même que celle utilisée par le ministère des Finances (voir l'annexe A).

Dans l'ensemble, l'approche indépendante de l'établissement des coûts proposée par le DPB serait essentiellement comparable à celle du ministère, sauf qu'il y aurait vraisemblablement quelques différences pour ce qui est des sources de données disponibles et des suppositions utilisées.

Documents consultés

Australie (2012), Tax Expenditures Statement 2011, janvier,
http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Publications%20and%20Media/Publications/2012/Tax%20Expenditures%20Statement%202011/Downloads/Consolidated_TES.ashx.

Canadian Tax and Credit Simulator, conçu par Kevin Milligan (Université de la Colombie-Britannique),
<http://faculty.arts.ubc.ca/kmilligan/ctacs/>.

Davies, Gordon (1977), General Income Averaging, *Analyse de politiques*, vol. 3(2), printemps, p. 164-170,
<http://www.jstor.org/stable/3549533>.

Québec (2004), Budget 2004-2005 : Renseignements additionnels sur les mesures du budget, mars,
<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2004-2005/fr/pdf/RenseignementsAdd.pdf>.

Québec (2010), Dépenses fiscales Édition 2010,
http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/UTFR_DepensesFiscales2010.pdf.

U.K. (2012), Tax Expenditures and Ready Reckoners: Minor Tax Expenditures and Structural Reliefs,
http://www.hmrc.gov.uk/stats/tax_expenditures/table-b1.pdf.

Vickrey, William (1939), Averaging of Income for Income-Tax Purposes, *Journal of Political Economy*, vol. 47(3), p. 379-397, <http://www.jstor.org/stable/1825655>.

Annexe A :

Estimation par Finances Canada des dépenses fiscales liées au projet de loi C-427

Estimation de la perte de revenus fédéraux attribuable au projet de loi C-427

Contexte du projet de loi

Le projet de loi d'initiative parlementaire C-427 englobe deux propositions.

En premier lieu, le projet de loi propose de « modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'accorder aux artistes canadiens la possibilité d'étaler leur revenu sur une période maximale de cinq ans pour le calcul de l'impôt fédéral à payer ». L'intention manifeste de la modification est de permettre aux artistes d'étaler leur revenu personnel sur une période maximale de cinq ans pour le calcul de l'impôt fédéral à payer, afin de réduire leur obligation fiscale lorsqu'ils gagnent un revenu important dans une année donnée (par exemple, une année où ils vendent une œuvre ayant une valeur élevée).

En second lieu, le projet de loi propose d'exonérer d'impôt « la première tranche de 10 000 \$ de revenu tiré de redevances, de gratifications ou d'autres paiements résiduels versés à l'égard des activités artistiques du contribuable ».

Répercussions sur les revenus

Étalement général du revenu

Le ministère des Finances a supposé que le projet de loi propose ce que l'on appelle couramment « étalement général du revenu ». Aux termes des règles actuelles, les revenus sont imposables dans l'année au cours de laquelle ils ont été reçus. Dans le cadre de l'étalement général du revenu, un particulier qui reçoit un revenu élevé dans une année pourrait étaler celui-ci sur un certain nombre d'années lorsqu'il détermine son revenu aux fins de l'impôt, afin de réduire son obligation fiscale globale.

Selon cette supposition, le projet de loi C-427 pourrait donner lieu à une perte de revenus fiscaux d'environ 10 millions de dollars par année. Cette estimation a été obtenue en procédant comme suit :

- On a supposé que la proposition ferait en sorte de rétablir la formule d'étalement général du revenu qui était en vigueur dans le régime fiscal canadien avant 1982 (en utilisant le revenu imposable au lieu du revenu total pour mieux tenir compte du calcul de l'impôt à payer dans le cadre du régime actuel).
- À partir des renseignements tirés du Recensement du Canada de 2006 et des formulaires T1, on a estimé qu'environ 55 000 particuliers profiteraient de cette mesure.

- En utilisant les données fiscales de multiples années, on a estimé à environ 130 \$ l'avantage fiscal moyen pour les artistes en 2012.
- On a déterminé le coût estimatif en multipliant le nombre de bénéficiaires potentiels par le montant de l'avantage fiscal estimé, soit 55 000 x 130 \$, ce qui donne 7 150 000 \$. Cette estimation a été arrondie à 10 millions de dollars compte tenu de l'incertitude concernant le nombre d'artistes qui pourraient profiter de l'étalement du revenu.

Exonération du revenu de redevances

Le ministère des Finances estime que l'instauration d'une exonération du revenu de redevances dans le cadre du projet de loi C-427 pourrait donner lieu à une perte de revenus fiscaux d'environ 15 millions de dollars par année. Cette estimation a été obtenue en procédant comme suit :

- À partir des renseignements tirés du groupe de sociétés de gestion des droits d'auteur et du Recensement du Canada de 2006, on a estimé qu'environ 41 600 particuliers profiteraient d'une exonération fiscale de leurs redevances, gratifications ou autres paiements résiduels.
- En utilisant l'information provenant du groupe de sociétés de gestion des droits d'auteur et des formulaires T1, on a supposé que le montant moyen des paiements de redevances exonérés d'impôt serait d'environ 1 500 \$ par artiste en 2012.
- À partir des renseignements tirés du Recensement du Canada de 2006 et des formulaires T1, on a supposé qu'un taux marginal d'impôt fédéral de 22 % s'appliquerait à ce groupe.
- On a déterminé le coût estimatif en multipliant le nombre de bénéficiaires potentiels par le montant de l'avantage fiscal estimé, soit 41 600 x 1 500 \$ x 22 %, ce qui donne 13,7 millions de dollars. Cette estimation a été arrondie à 15 millions de dollars.
- Le groupe de sociétés de gestion des droits d'auteur comprend la Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SOCAN), la Société du droit de reproduction des auteurs, compositeurs et éditeurs au Canada (SODRAC), COPIBEC au Québec, et Access Copyright dans le reste du Canada.

**Annexe B :
Demande d'information du DPB**



Demande d'information du DPB

NUMÉRO DE LA DEMANDE : IR0088

PERSONNE RESSOURCE AU
BUREAU DU DPB : Stephen Tapp Stephen.Tapp@parl.gc.ca ou (613-947-0570)

TYPE DE DEMANDE : Ponctuelle

PRIORITÉ : Urgent

DATE DE PRÉSENTATION
DE LA DEMANDE : 18 septembre 2012

DATE DE LIVRAISON DEMANDÉE : 24 septembre 2012

OBJECTIF DU DPB :

Évaluer le coût fiscal du projet de loi C-427 (étalement du revenu des artistes) afin d'aider le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans son travail.

VOLET CONCERNÉ DU MANDAT DU DPB :

Le DPB a notamment pour mandat d'estimer les coûts de tout projet de loi portant sur des questions relevant de la compétence du Parlement, quand un comité ou un parlementaire le demande.

RENSEIGNEMENTS ET DONNÉES DEMANDÉS :

Le projet de loi C-427 inclut une disposition qui permettrait aux artistes d'étalement leurs revenus aux fins de l'impôt fédéral sur une période maximale de cinq ans. Afin de fournir une évaluation détaillée des coûts de cette initiative, le DPB a donc besoin de données individuelles et longitudinales de l'impôt sur le revenu des personnes concernées. À cette fin, il doit avoir accès aux données des cinq dernières années plus récentes, de 2005 à 2009, de la banque <de données administratives longitudinales de Statistique Canada (DAL — un échantillon de 20 % du Fichier T1 sur les familles, lequel est conçu pour faire des recherches sur les revenus des Canadiens). Ces données nous permettront d'établir des conditions de base pour estimer les coûts en calculant les dettes d'impôt des artistes sans la disposition d'étalement du revenu.