

**Chaire de recherche
en fiscalité et
en finances publiques**

**Les retenues à la source
et les acomptes provisionnels :
des problèmes de couverture et d'équité**

Fascicule 4 : Des avenues de solution et de développement

**Gilles LARIN
Daniel BOUDREAU**

Mai 2010

Remerciements

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le soutien financier dont elle bénéficie afin de poursuivre sa mission d'apporter une réflexion libre et indépendante sur des questions touchant la politique économique de la fiscalité et des finances publiques.

Précis

Les retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité

Des avenues de solution et de développement

Cette série de fascicules sur les retenues à la source et les acomptes provisionnels des particuliers propose une réflexion sur un aspect rarement abordé par la littérature fiscale, mais qui est pourtant au cœur même de la plupart des régimes fiscaux puisque ces deux modes de paiement canalisent la majeure partie des recettes fiscales des gouvernements au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Ce fascicule portera sur des avenues de solution à l'égard des problèmes qui ont été apportés tout au long de l'étude ainsi que sur des opportunités de développement qu'il serait possible d'implanter en vue d'accroître le rôle des retenues à la source et des acomptes provisionnels dans la perception des revenus de l'État en cours d'année.

Les suggestions qui seront présentées s'inspirent de l'expérience internationale qui apporte une solide expertise sur le terrain et présente une pléiade de mesures permettant de tirer le maximum de ces modes de paiement ainsi que de la réflexion des auteurs pour qui la situation actuelle au Canada et au Québec mérite d'être revue en vue de bénéficier davantage des développements technologiques. Nous croyons ainsi qu'il serait possible d'améliorer l'efficacité des retenues à la source et des acomptes provisionnels sans alourdir le fardeau administratif des mandataires ou des contribuables.

Par la présentation de ces diverses suggestions d'amélioration, la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* souhaite susciter un intérêt au sein de la communauté fiscale afin de corriger les mécanismes utilisés présentement, de moderniser le système de perception des impôts et des cotisations sociales en cours d'année et de maximiser leur utilisation.

Table des matières

Remerciements.....	i
Précis.....	ii
Mise en contexte.....	1
Chapitre 1 : Les retenues à la source	2
1.1 L'étroitesse de l'assiette des retenues à la source.....	3
1.1.1 Les revenus d'intérêts et de dividendes.....	3
1.1.2 Les revenus d'entreprises	8
1.1.2.1 Les paiements gouvernementaux	10
1.1.2.2 Les secteurs à haut risque d'évasion fiscale.....	17
1.1.3 Les cotisations sociales.....	20
1.1.3.1 Le crédit pour cotisations sociales.....	21
1.1.3.2 Le régime d'assurance médicaments du Québec et le Fonds des services de santé	25
1.1.3.3 Calcul des cotisations aux programmes sociaux sans partage d'information entre les payeurs	30
1.2 Les coûts et les responsabilités des mandataires.....	32
Chapitre 2 : Les acomptes provisionnels	35
2.1 Assujettissement	35
2.1.1 La référence aux années antérieures.....	35
2.1.2 Le montant d'impôt net à payer de l'année	38
2.2 Les montants à verser.....	40
2.2.1 La base de l'année précédente	40
2.2.2 Les taux d'impôt et de cotisations sociales utilisés	44
2.2.3 Le montant calculé par l'administration fiscale.....	45
2.3 Situations de fluctuations importantes du revenu	47
2.4 Le nombre de versements	50
La conclusion.....	53
Bibliographie.....	54

Mise en contexte

Les retenues à la source et les acomptes provisionnels constituent les principaux véhicules par lesquels le gouvernement perçoit l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations sociales. Universellement répandus sur la planète, ces modes de paiement soulèvent néanmoins des problèmes opérationnels suffisamment importants pour justifier l'instauration de mesures spécifiques dans plusieurs situations.

Le Canada et le Québec n'y font pas exception et plusieurs cas d'iniquités ou de traitements inappropriés ont été mentionnés. Cette partie de l'analyse vise donc à proposer diverses avenues qui permettraient de corriger ces lacunes ou même d'aller au-delà de la portée actuelle de ces modes de paiement en élaborant des mesures susceptibles d'élargir leur utilisation ou à tout le moins les moderniser en intégrant notamment les nombreux développements technologiques qui ont vu le jour au cours des dernières années.

À cet égard, l'expérience internationale s'avère un guide précieux pour évaluer l'impact de diverses solutions qui peuvent être proposées. Compte tenu de la vaste étendue des mesures utilisées dans le monde pour percevoir les impôts et cotisations sociales en cours d'année, il est intéressant de puiser dans cette riche boîte à outils pour choisir les mesures qui permettraient d'améliorer les mécanismes de perception au Canada et au Québec.

Il est évident que les particularités de chaque région et de chaque régime fiscal façonnent de manière unique les différents modes de paiement. Dans ce cadre, chaque solution doit alors être adaptée aux régimes fiscaux du Canada et du Québec afin de pouvoir en optimiser l'intégration sans apporter une complexité indue aux différents intervenants chargés de l'administrer.

Chapitre 1 : Les retenues à la source

Cette dernière section de l'étude vise à évaluer à partir de la réflexion des auteurs et en intégrant l'expérience internationale comment il serait possible d'améliorer les régimes des retenues à la source et des acomptes provisionnels au Canada et au Québec.

Les problèmes soulevés à l'égard des retenues à la source au chapitre 2 du deuxième fascicule de cette étude peuvent être regroupés autour de 2 thèmes généraux. D'abord, l'étroitesse de l'assiette crée des distorsions entre les différentes formes de revenus et ne permet pas à l'administration fiscale de lutter contre l'évasion fiscale avec tous les outils dont elle pourrait disposer. Par ailleurs, l'effort exigé des mandataires, en matière de coûts et de responsabilités, combiné à la volonté gouvernementale de réduire les exigences réglementaires et documentaires s'avère un frein au développement de nouvelles méthodes de perception qui permettraient d'améliorer l'exactitude des montants déduits.

Ces deux avenues concordent exactement avec les conclusions d'un groupe d'experts mandaté par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande pour étudier les façons de contrer l'évasion fiscale dans le pays :

The Inland Revenue Department should continue to look for new areas to apply withholding tax systems, taking into account their effectiveness in reducing the scope for tax evasion. This approach implies not only applying existing withholding tax systems to other areas, but also developing new systems. Such withholding systems should not, however, impose additional costs on those people who are responsible for making deductions, or who must disclose their income to the Inland Revenue Department¹.

Voyons plus en détail chacun de ces volets.

¹ Committee of Experts on Tax Compliance, *Tax Compliance - Report to the Treasury and Minister of Revenue*, 1998, recommandation 7.1, p. 160.
<http://taxpolicy.ird.govt.nz/publications/files/html/coe/compliance.doc>

1.1 L'étroitesse de l'assiette des retenues à la source

Parmi les principales caractéristiques qui ressortent de l'analyse des retenues à la source sur le plan international, il est impossible de passer sous silence l'entendue des revenus sur lesquelles elles peuvent s'appliquer de même que la diversité des impôts et des cotisations sociales qui peuvent ainsi être prélevés dès le paiement du revenu.

1.1.1 Les revenus d'intérêts et de dividendes

Après les salaires², les revenus d'intérêts et de dividendes représentent la forme de revenu que l'on retrouve le plus souvent comme faisant partie de l'assiette des retenues à la source, particulièrement en Europe de l'Ouest. Depuis plusieurs décennies, le Royaume-Uni et le Japon notamment utilisent cette base de revenus étendue et le peu de critiques virulentes à son endroit démontrent bien la faisabilité et l'acceptabilité de ce mode de perception de l'impôt auprès de la population.

D'ailleurs, devant les succès rencontrés en matière de lutte contre l'évasion fiscale, plusieurs pays tendent désormais à recourir aux retenues à la source comme outil privilégié de lutte mis à la disposition des administrations fiscales. C'est également la conclusion à laquelle en est arrivé le groupe d'experts mandaté par le gouvernement en Nouvelle-Zélande :

The PAYE system means that it is likely to be rare for wage and salary earners to evade tax simply by means of suppressing receipts. The same consideration applies to taxpayers who derive interest or dividends. Withholding tax that is now applied at source makes the non-declaration of interest or dividends an unpromising evasion strategy. (...) New Zealand operates a tax system based on voluntary compliance. A key component of this system is the removal, where possible, of opportunities for non-compliance through the use of a comprehensive system of withholding taxes. Withholding systems play an important role in the tax system, ensuring that tax is paid on income that might otherwise not be reported³.

² L'enquête de l'OCDE sur laquelle est basé ce constat ne traite pas de manière distincte les revenus de retraite. Ceux-ci sont donc considérés comme des salaires.

³ *Ibid.*, recommandations 7.4 et 11.1, p. 157 et 197.

Au Québec, les intérêts et les dividendes imposables de sociétés canadiennes ont compté pour 9 232,5 millions de dollars en 2006 soit 4,7 % du revenu total déclaré par les contribuables dans leur déclaration de revenus du Québec⁴. Certains pourraient prétendre qu'en comparaison des salaires versés (129,4 milliards \$), ce montant est trop faible pour justifier l'instauration d'un mécanisme de retenues. Pourtant, si nous le comparons aux prestations d'assurance-emploi (4,2 milliards \$) ou à celles de la RRQ/RPC (7,7 milliards \$), qui font toutes deux l'objet de retenues, les revenus d'intérêts et de dividendes imposables excèdent la somme de ces deux sources de revenus.

D'une manière encore plus spécifique, rappelons le mécanisme des retenues à la source mis sur pied par le gouvernement du Québec pour percevoir l'impôt et les cotisations sociales sur les revenus de pourboires des secteurs de la restauration et de l'hôtellerie en 1998⁵. Alors que les pourboires déclarés ont représenté moins de 500 millions de dollars en 2006⁶, le législateur québécois a quand même choisi de lutter contre l'évasion fiscale au risque de mécontenter les contribuables touchés et les restaurateurs en mettant en place un système d'attribution des pourboires et de retenues à la source comprenant le paiement de la part de l'employeur sur les cotisations sociales même si le revenu est versé par un tiers (le client).

Il faut toutefois avouer que dans ce cas, l'évasion fiscale était particulièrement importante. En effet, selon les évaluations du ministère des Finances, seulement 5 % des pourboires reçus dans ces secteurs étaient déclarés au fisc ce qui entraînait des pertes fiscales de l'ordre de 115 millions de dollars⁷. Suite à l'introduction des retenues à la source, les pourboires déclarés par les contribuables sont passés d'un montant de 98,0 millions \$ en 1996 à 307,5 millions \$ en 1998.

⁴ Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 2006*, tableau 3, p. 88. http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2006.pdf

⁵ Le lecteur peut obtenir plus d'information sur les mécanismes d'attribution et de retenues à la source des pourboires en référant à la publication suivante :
Revenu Québec, *Mesures fiscales concernant les pourboires*, publication IN-250, 2009.
[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/in/in-250\(2009-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/in/in-250(2009-10).pdf)

⁶ Revenu Québec, données non publiées. Pour 2006, 133 887 contribuables ont déclaré un montant de 491,2 millions \$. De ce montant, 29,8 millions \$ représentent des pourboires attribués.

⁷ Ministère des Finances du Québec, *Discours sur le budget 1997-98*, p. 35.
<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/1997-1998/fr/PDF/w-frv20.pdf>

En considérant un taux d'imposition plausible de l'ordre de 20 %, les entrées fiscales supplémentaires auraient ainsi atteint environ 42 millions de dollars⁸. Ces statistiques démontrent bien l'importance des retenues à la source dans la lutte contre l'évasion fiscale.

Il n'existe pas de données précises des pertes fiscales découlant de la non-déclaration des revenus d'intérêts et de dividendes au Québec et au Canada. Dans une analyse réalisée par l'IRS et dont nous avons déjà fait état précédemment⁹, environ 4,5 % des montants perçus par les contribuables et faisant l'objet de feuillets de renseignements ne seraient pas déclarés dans la déclaration de revenus. En acceptant ce taux comme réaliste pour le Québec, c'est plus de 400 millions \$ qui ne seraient pas déclarés à Revenu Québec pour un manque à gagner de l'ordre de 80 millions \$, si ces « omissions » ne sont pas corrigées lors du traitement des déclarations par l'administration fiscale. À ce montant, les retenues à la source permettraient d'ajouter une accélération des entrées de fonds durant l'année ainsi qu'une réduction des créances dans les cas où les bénéficiaires ont déclaré le revenu, mais n'ont pas payé la totalité de leurs impôts et cotisations s'y rapportant en fin d'année. Dans le contexte budgétaire actuel où les gouvernements sont à la recherche du moindre dollar, ces revenus supplémentaires potentiels, sans hausse de taxe ou d'impôt ni ajout de ressources, apparaissent comme une avenue fort pertinente à considérer.

L'expérience récente aux États-Unis pour appliquer une retenue à la source sur les revenus d'intérêts et de dividendes s'est soldée par un échec malgré le très grand intérêt manifesté par l'administration américaine ainsi que l'IRS. Le puissant lobby bancaire a su rallier la population à sa cause en faisant valoir des coûts faramineux pour la perception et la remise des sommes, ce qui a finalement conduit à l'abandon de ce projet. Toutefois, l'expérience européenne témoigne de la faisabilité de telles retenues.

⁸ Comme le taux minimum d'attribution des pourboires par rapport aux ventes faites est de 8 %, il est probable que certains contribuables qui reçoivent un taux plus élevé de pourboires ne déclarent pas pleinement ces revenus.

⁹ U.S. Department of the Treasury, *A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap*, 2006, p. 7. <http://www.treas.gov/press/releases/reports/optaxgapstrategy%20final.pdf>

La situation canadienne actuelle s'avère bien différente de celle qui prévalait aux États-Unis à ce moment. Nous n'avons qu'à penser à l'amélioration des technologies de l'information depuis un quart de siècle et au fait que les institutions financières prélèvent déjà des retenues à la source sur les revenus de pension et qu'elles procèdent aussi à l'émission de feuillets de renseignements pour les bénéficiaires de revenus de placements pour comprendre qu'elles sont certes en mesure d'absorber à un coût relativement faible cette charge additionnelle.

De plus, il est nécessaire d'étendre la notion de coûts à l'ensemble des intervenants sans la limiter aux seuls payeurs. Ainsi, l'instauration de retenues à la source sur ces revenus pourrait permettre à un nombre important de contribuables d'être exemptés de devoir produire des acomptes provisionnels alors que l'administration fiscale pourrait accroître son efficacité en réorientant ses ressources vers des contrôles plus rentables tout en améliorant la qualité de ses créances fiscales.

Jinyan Li¹⁰ conclut d'ailleurs que :

Expanding withholding to domestic interest and dividends would minimize non-compliance by eliminating the opportunity for taxpayers to evade or avoid tax payments and would improve fairness in the tax system by removing the discrimination against wage and salary earners. (...) Although the imposition of a withholding obligation may increase the compliance costs of payers of interest and dividends, the increase need not be excessive. Given the information-reporting system that is already in place and the significant advances in technology that have been made during the past decade, the administrative cost to Revenue Canada should be insignificant relative to the amount of revenue that could be recovered through extended withholding¹¹.

Pour réduire au minimum les coûts supplémentaires des mandataires, une retenue à un taux unique devrait être privilégiée. L'utilisation du taux maximum d'imposition conduirait à produire une retenue excédentaire pour un nombre élevé de contribuables notamment les

¹⁰ Jinyan Li a réalisé une analyse approfondie relativement à l'élargissement des retenues à la source aux revenus d'intérêts et de dividendes au Canada. Le lecteur peut prendre connaissance de cette étude en référant à Li, Jinyan, *Withholding tax on Domestic Interest and Dividends*, Canadian Tax Journal, vol. 43, n° 3, 1995, p. 553-591.

[http://osgoode.yorku.ca/osgmedia.nsf/0/DDBD7C58A1B282A6852571CE00586608/\\$FILE/Withholding-tax-dom-dividends.pdf](http://osgoode.yorku.ca/osgmedia.nsf/0/DDBD7C58A1B282A6852571CE00586608/$FILE/Withholding-tax-dom-dividends.pdf)

¹¹ *Ibid.*, p. 591.

personnes âgées se situant dans les tranches inférieures de revenus. Par contre, l'utilisation du taux minimum devrait également être exclue puisque les revenus d'intérêts et principalement de dividendes sont fortement concentrés dans les tranches de revenus supérieures¹² et qu'alors, la retenue pourrait s'avérer insuffisante pour jouer pleinement son rôle au niveau de l'évasion fiscale.

Comme il a été mentionné précédemment¹³, les contribuables qui reçoivent des revenus d'intérêts et de dividendes de manière accessoire bénéficient souvent d'un report du paiement de l'impôt jusqu'en fin d'année compte tenu de l'insuffisance des montants pour les assujettir aux acomptes provisionnels. Cette situation crée une iniquité par rapport à ceux qui font l'objet de retenues ou qui doivent payer leurs impôts par versements périodiques.

Il est de la responsabilité du gouvernement de mettre en place tous les moyens nécessaires afin de limiter au maximum les possibilités d'évasion fiscale. Au-delà de la simple déclaration de renseignements, les retenues à la source s'avèrent le meilleur outil pour favoriser un taux d'autocotisation plus élevé.

Recommandation 1

Nous sommes donc d'avis que les retenues à la source devraient être élargies à l'assiette des intérêts et dividendes selon un taux d'imposition unique se situant au milieu de la table d'impôt soit 20 % au Québec et 23 % au fédéral (20 % pour les résidents du Québec). L'émission de certificats d'exemption pourrait être envisagée pour éviter de pénaliser indûment les ménages à faible revenu. Compte tenu de la mobilité du capital, il est nécessaire que l'implantation d'une telle retenue au niveau québécois soit coordonnée avec une action similaire de la part du gouvernement canadien.

¹² Selon les statistiques fiscales des particuliers, édition 2006, 50 % des revenus d'intérêts sont déclarés par les contribuables gagnant plus de 50 000 \$ par année alors que seulement 18,9 % des contribuables déclarent un tel revenu. Pour les dividendes, 47 % sont déclarés par ceux ayant un revenu supérieur à 100 000 \$ (3,2 % des contribuables).

¹³ Problème # 1, section 3.1.1 du fascicule 3.

1.1.2 Les revenus d'entreprises

Le second secteur où les retenues à la source pourraient avantageusement être appliquées est celui des revenus des travailleurs autonomes et plus spécifiquement ceux provenant de la réalisation de services. Sous l'angle de l'évasion fiscale, c'est l'un des groupes les plus susceptibles de ne pas déclarer tous ses revenus : « Noncompliance is highest among taxpayers whose income is not subject to third-party information reporting or withholding requirements¹⁴ ». Selon le gouvernement américain, 55 % des revenus non déclarés à l'impôt sur le revenu des particuliers sont attribuables aux revenus d'entreprises¹⁵.

Au Québec, le gouvernement a effectué quelques tentatives pour introduire une obligation de rapporter le revenu gagné par les travailleurs autonomes. Nous retrouvons notamment les :

- Paiements du gouvernement : les ministères et organismes relevant du gouvernement du Québec doivent produire auprès de chaque travailleur autonome un feuillet d'information indiquant pour chacun d'entre eux le montant des paiements reçus durant l'année¹⁶;
- Frais engagés pour réaliser des travaux sur un immeuble : toute personne qui engage des frais pour des travaux de rénovation, d'amélioration, d'entretien ou de réparation d'un immeuble locatif doit fournir au ministère des informations sur l'identité et le montant des travaux au moment de produire sa déclaration de revenus¹⁷. Contrairement aux paiements du gouvernement, les informations ne sont pas transmises à la personne qui a réalisé les travaux, mais uniquement à Revenu Québec.

Plus récemment, dans le budget 2008-2009, dans le but de lutter contre l'évasion fiscale, le gouvernement a annoncé une nouvelle exigence pour les soumissionnaires à des contrats publics

¹⁴ U.S. Department of the Treasury, *A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap*, 2006, p. 5. <http://www.treas.gov/press/releases/reports/otptaxgapstrategy%20final.pdf>

¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶ En vertu du Règlement 1086R8.21 de la *Loi sur les impôts du Québec*, les ministères et organismes visés doivent produire un relevé 27. [http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/rl/rl-27\(2007-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/rl/rl-27(2007-10).pdf)

¹⁷ Règlement 1086R23.12 de la *Loi sur les impôts*. Le formulaire à compléter est le TP-1086,23,12. [http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1086.r.23.12\(2009-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1086.r.23.12(2009-10).pdf)

soit qu'ils détiennent un certificat de conformité¹⁸. Toutefois, cette mesure ne fournit aucune information, ni au contribuable, ni à l'administration fiscale, sur les revenus provenant du contrat.

Le gouvernement fédéral recourt aussi à certaines déclarations d'information. Depuis 1996, sur une base volontaire puis obligatoire depuis 1999, les entreprises de l'industrie de la construction sont tenues d'informer l'Agence du revenu concernant les contrats alloués à des sous-traitants¹⁹. De plus, il possède également un système semblable à celui du Québec pour la déclaration des paiements contractuels de services des ministères, organismes et sociétés d'État qui relèvent du gouvernement fédéral²⁰.

Autant au fédéral qu'au Québec, les diverses obligations de renseignements s'adressent à la partie « services » des contrats puisque la vente de biens est exclue de cette obligation. Il faut aussi mentionner que dans le cadre normal de leurs activités, les administrations fiscales au Canada peuvent également obtenir d'autres fichiers qui permettent de disposer d'information supplémentaire à celle déjà mentionnée. Au Québec, l'article 71 de la *Loi sur le ministère du Revenu* procure à Revenu Québec des pouvoirs élargis en matière d'obtention de renseignement à caractère fiscal puisqu'il permet à ce dernier de recevoir tous les renseignements nécessaires à l'application et à l'exécution d'une loi fiscale²¹.

Toutefois, malgré la volonté gouvernementale d'accroître l'information dont il dispose concernant ces clientèles à risque, il faut admettre que ces déclarations de renseignements contiennent de sévères contraintes qui limitent leur utilisation. Par exemple, les relevés 27 sont

¹⁸ Ministère des Finances du Québec, Budget 2008-2009, *Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, mesure 7.2, p. B.31.

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/RenseignementsAdd.pdf>

¹⁹ Article 238 des règlements de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les contribuables assujettis doivent remplir le formulaire T-5018.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pbg/tf/t5018/t5018-09b.pdf>

²⁰ En vertu de l'article 238 des règlements de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les ministères et organismes visés doivent produire un formulaire T-1204.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pbg/tf/t1204/LISEZ-MOI.html>

²¹ Le lecteur peut obtenir la liste de ces fichiers dans le plan d'utilisation publié par Revenu Québec.
http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/docs_adm/plan_utilisationavis_cai.pdf

complétés à partir des versements effectués par l'administration fiscale durant l'année et donc selon une comptabilité de caisse alors que les entreprises doivent utiliser une comptabilité d'exercice pour établir leur revenu imposable. De plus, comme il n'existe aucune ligne spécifique sur la déclaration de revenus pour identifier les montants provenant des relevés 27, il s'avère fort difficile à Revenu Québec de s'assurer de la bonne déclaration de ces montants. Par exemple, dans le cas d'un travailleur autonome qui déclare un revenu de 100 000 \$ dans sa déclaration et qui est bénéficiaire d'un relevé 27 au montant de 25 000 \$ pour un contrat obtenu auprès d'un organisme public, comment peut-on déterminer avec certitude si le montant de 25 000 \$ est inclus ou non dans le revenu annuel déclaré par le contribuable?

Ces relevés s'avèrent davantage des outils permettant la détection des cas de non-inscrits à Revenu Québec que de véritables instruments de détection et de cotisation des cas de sous-déclaration. De plus, ces déclarations de renseignements nécessitent beaucoup de ressources autant pour les payeurs qui doivent les compléter que pour leur utilisation par les bénéficiaires et leur contrôle par l'administration fiscale.

L'approche retenue par les administrations fiscales fédérale et du Québec vise deux groupes cibles bien différents : les entreprises qui reçoivent des contrats du gouvernement et celles du secteur de la construction. Comme l'instauration de retenues à la source dans le domaine des revenus autonomes au niveau international a principalement été amorcée par la volonté de contrer l'évasion fiscale, les exemples concernant les prélèvements aux paiements gouvernementaux sont plus limités.

1.1.2.1 Les paiements gouvernementaux

Le *Professional Services Withholding Tax* (PSWT) en Irlande est le seul cas répertorié à l'annexe 6 relativement aux paiements gouvernementaux. Il prévoit un prélèvement de 20 % des versements effectués par un organisme du gouvernement irlandais pour des services professionnels. Aux États-Unis, la section 511 de la *Tax Increase Prevention and Reconciliation*

*Act of 2005*²² prévoit à compter de janvier 2011 l'instauration d'une retenue d'impôt de 3 % sur tout versement relatif à des biens ou des services effectué par un organisme public fédéral, d'état ou local dont les dépenses annuelles dépassent 100 millions \$.

Cette disposition n'était pas incluse dans le projet de loi initial, mais a été ajoutée par le *Committee on Ways and Means* dont le travail consistait à unifier les versions différentes du projet de loi adoptées par la Chambre des Représentants et le Sénat. Ce comité s'est basé sur le rapport du *Joint Committee on Taxation*²³ où la première recommandation en vue de réduire le manque à gagner fiscal (Tax Gap) aux États-Unis était à l'effet d'introduire une retenue à la source sur les paiements effectués par les différents paliers de gouvernement²⁴. Ce rapport soulignait notamment que « for example, a recent Government Accountability Office (“GAO”) study of Department of Defense and IRS records showed that over 27,000 Federal contractors owed about \$3 billion in unpaid taxes as of September 30, 2002²⁵ ».

L'objectif premier poursuivi par le gouvernement américain pour l'introduction de cette disposition est clairement orienté vers la lutte contre l'évasion fiscale. Il prévoit d'ailleurs une augmentation de 6,1 milliards \$ de ses revenus dès la première année d'implantation de cette mesure²⁶. Toutefois, l'accueil de cette mesure a suscité beaucoup de mécontentement d'abord chez les contribuables qui dénoncent les problèmes de trésorerie²⁷, mais aussi de la part des

²² Présenté à la Chambre le 10 novembre 2005, ce projet de loi (H.R. 4297) a été signé par le Président le 17 mai 2006 et est devenu la *Loi Publique no 109-222*. Le texte complet de cette loi peut être obtenu à l'adresse suivante :

<http://www.asaonline.com/pdfs/Public%20Law%20109-222%20-%20TIPRA.pdf>

²³ Joint Committee on Taxation, *Options to Improve Tax Compliance and Reform Tax Expenditures*, janvier 2005.

<http://www.jct.gov/s-2-05.pdf>

²⁴ *Ibid.*, p. 4.

²⁵ U.S. General Accounting Office, *Financial Management: Some DOD Contractors Abuse the Federal Tax System with Little Consequence*, GAO-04-95 (February 2004), repris dans Joint Committee on Taxation, *Options to Improve Tax Compliance and Reform Tax Expenditures*, p. 6.

²⁶ Joint Committee on Taxation, *Estimated Revenue Effects of the Conference agreement for the « Tax Increase Prevention and Reconciliation Act of 2005 »*, mai 2006. P. 2.

<http://finance.senate.gov/sitepages/leg/leg050906rev.pdf>

²⁷ Une coalition (*Government Withholding Relief Coalition*) regroupant 96 membres a été formée en vue d'abolir cette retenue (<http://www.withholdingrelief.org/portal/gwrc/default>). Pour sa part, l'Associated Builders and

responsables chargés d'effectuer cette retenue puisque celle-ci va engendrer des coûts élevés de perception tout en incitant les fournisseurs à hausser le prix de leurs soumissions de 3 %²⁸.

Le débat s'est rapidement retrouvé au niveau politique où en février 2009, le *American Recovery and Reinvestment Act* est venu reporter d'un an l'application de cette retenue²⁹. D'autres projets de loi ont également été déposés en vue de retirer cette obligation de retenue de la législation américaine, mais ceux-ci sont toujours à l'étude³⁰.

Ce débat contre l'élargissement des retenues à la source n'est pas nouveau aux États-Unis comme il nous a été permis de le constater précédemment dans cette étude. Cependant, la situation canadienne est encore une fois bien différente et les événements passés nous démontrent que ce mode de perception des impôts y est relativement bien accepté.

L'obligation pour les organismes publics d'informer les contribuables sur les paiements reçus à titre de travailleurs autonomes constitue déjà un jalon important dans l'instauration de retenues. Ainsi, les coûts qu'ils devraient encourir pour établir les montants à prélever et en effectuer le versement à l'administration fiscale ne sauraient donc atteindre l'ampleur évoquée chez nos voisins du Sud.

Contractors soutient que la marge bénéficiaire de ses membres n'est que de 2,2 % et qu'une retenue de 3 % leur créera un sérieux problème de trésorerie.

²⁸ Le National Council for Public Procurement and Contracting qui représente 7 associations nationales majeures du secteur public américain soutient que cette retenue accroîtra les fardeaux financier et administratif des divers paliers de gouvernements américains et réduira la concurrence auprès des soumissionnaires de biens et services puisque plusieurs voudront ainsi éviter la retenue. The Centers for Medicare and Medicaid Services affirment que le secteur de la santé sera parmi ceux qui seront les plus touchés. Quant au ministère de la Défense, il soutient que la mise en place de ce système de retenue lui occasionnera des coûts de 17 milliards \$ au cours des premières 5 années d'application de cette loi.

²⁹ Div. B, Title I, Subtitle F, Part II, Section 1511 de la *Loi publique 111-5* du 17 février 2009. <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c111:8:./temp/~c111qJXo2p:e759712>

³⁰ Au niveau de la Chambre des représentants, le projet de loi H.R. 275 a été transmis pour étude au House Committee of Ways and Means (<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-275>) alors que le projet de loi S. 292, présenté au Sénat, a été transmis au Committee of Finance pour étude. (<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s111-292>).

Par ailleurs, à l'égard de l'impact de ces retenues sur les liquidités des entreprises, celui-ci doit être relativisé par le fait que le versement des acomptes provisionnels pourrait être réduit en conséquence. Ce qu'il est important de considérer à cet égard concerne la définition du revenu sur lequel les retenues s'appliqueraient, le taux lui-même des retenues à effectuer ainsi que le type d'entreprise à sélectionner et la nature de la fourniture effectuée.

1) Le revenu assujetti aux retenues

Dans le cas des revenus d'entreprise, seul le revenu net, une fois enlevées les dépenses admissibles engagées pour gagner le revenu, est assujetti à l'impôt. Toutefois, exiger de ces entreprises qu'elles divulguent leur revenu net reviendrait à leur demander de dévoiler à leur client leur marge bénéficiaire. De plus, ce mécanisme exigerait de leur part un calcul parfois complexe pour tenir compte de dépenses telles que l'allocation du coût en capital attribuable à la période. Le Royaume-Uni utilise le revenu net comme assiette des retenues, mais il vient préciser de manière restrictive les seules dépenses qui peuvent être utilisées aux fins des retenues à la source soit les matériaux, l'essence (à l'exception des voyages) et les matériaux préfabriqués ou manufacturés. Peu de pays ont adopté cette approche.

En conséquence, il apparaît souhaitable de simplifier les retenues en choisissant le revenu brut tel que versé au contribuable comme base de calcul. Ce choix oblige donc à utiliser un taux de retenues qui sera inférieur aux taux que l'on retrouve dans la table d'impôt et qui peut s'avérer variable d'une industrie à une autre et même au sein d'un même secteur d'activité selon la structure de production utilisée par chaque entreprise.

2) Le taux des retenues

Le taux applicable doit être suffisamment élevé pour créer un incitatif auprès des contribuables à déclarer leurs revenus et à réclamer l'impôt déduit à l'encontre de leur impôt à payer, mais sans dépasser un seuil qui créerait des problèmes de trésorerie à l'entreprise et qui pourrait ainsi entraver son bon fonctionnement. Pour simplifier

l'administration et contrairement au mécanisme applicable pour les salaires, un taux unique devrait être appliqué.

Ce taux pourrait être déterminé par le gouvernement pour l'ensemble de la population ou être personnalisé pour chaque contribuable à partir de la dernière déclaration de revenus produite par ce dernier. Dans ce dernier cas, il pourrait être de la responsabilité du contribuable de le déclarer au payeur (à défaut de quoi un taux arbitraire défini dans la loi pourrait s'appliquer) ou que ce taux soit transmis directement au payeur, sur demande de celui-ci, à l'administration fiscale. Il s'agit d'une approche semblable à celle utilisée par l'Australie (annexe 6).

3) Le type d'entreprise

Les taux d'imposition diffèrent beaucoup selon qu'il s'agit d'un travailleur autonome ou d'une société par actions. C'est une des raisons qui explique pourquoi la plupart des pays ont limité les retenues à la source aux seuls travailleurs autonomes ce qui leur a permis d'appliquer un taux de retenues unique plus élevé et de viser de manière plus spécifique la clientèle le plus à risque de faire de l'évasion fiscale.

Il apparaît souhaitable de poursuivre dans cette voie même si elle implique de créer une iniquité de traitement entre les deux catégories d'entreprise.

4) La nature des fournitures

Dans les cas où les contrats ne visent qu'une prestation de services sans fourniture de biens, la valeur de ceux-ci est très assimilable à du salaire, ce qui conduit à un écart relativement minime entre les revenus brut et net. Par contre, plus la composante « biens » deviendra importante ou plus le contribuable devra fournir d'équipement comme de la machinerie, plus la part du revenu net sur le revenu brut aura tendance à diminuer.

Dans ces circonstances, il devient difficile d'appliquer un taux unique de retenues car on risque de pénaliser l'un par rapport à l'autre. À défaut de complexifier les prélèvements en devant recourir à plus d'un taux, il apparaît préférable de procéder par étape et ainsi d'introduire des retenues en les limitant aux seuls contrats de services. Selon les difficultés rencontrées et le développement d'une expertise commune, payeur - travailleur autonome - administration fiscale, la généralisation pourrait s'étendre graduellement.

Au Québec, la première cible pourrait être celle de la rémunération des médecins par la Régie de l'assurance maladie du Québec. Pour l'année 2007-2008, la rémunération versée pour la rémunération à l'acte essentiellement à l'égard des omnipraticiens et des spécialistes a atteint 2 452,4 millions \$³¹. Comme il s'agit d'une population relativement homogène, le taux de retenues à utiliser pourrait être déterminé à partir du taux d'imposition moyen de cette clientèle par rapport au revenu brut ou si celui-ci s'avère trop variable, par la transmission à la Régie d'un taux personnalisé pour chaque médecin selon les informations contenues dans la dernière déclaration de revenus produite auprès de Revenu Québec.

Une alternative pourrait également être examinée en utilisant le formulaire TP-1015.R.13.1 actuellement utilisé pour effectuer les retenues d'impôt sur les revenus de commission³². En utilisant ce formulaire, le contribuable peut alors réclamer des dépenses à l'encontre du revenu versé et la retenue ne s'applique ainsi que sur le revenu net admissible.

En concentrant les coûts de perception auprès d'un seul payeur, cela en minimise d'autant l'ampleur. Du côté des médecins, ces retenues permettraient de réduire sensiblement le montant des acomptes provisionnels et peut-être même pour certains d'entre eux d'en être exemptés dans certains cas, amenuisant par conséquent le problème de trésorerie que ces retenues pourraient créer.

³¹ Régie de l'assurance maladie du Québec, *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, p. 125.
http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/publications/documents/rapp0708/version_integrale.pdf

³² Revenu Québec, formulaire TP-1015.R.13.1, *Déclaration des commissions et des dépenses pour la retenue d'impôt*
[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.r.13.1\(2007-01\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.r.13.1(2007-01).pdf)

Un second groupe qui pourrait être ciblé est celui des travailleurs autonomes qui effectuent des contrats de services auprès d'organismes du secteur public³³. Contrairement à la Régie de l'assurance-maladie qui est de loin le principal payeur des professionnels de la santé, les payeurs seraient ici beaucoup plus diversifiés ce qui complexifierait davantage la perception et nécessiterait l'adoption de règles précises pour encadrer rigoureusement le mécanisme des retenues.

Étant donné que ces contrats comprennent presque exclusivement une composante qui est assimilable à du salaire, l'utilisation d'un taux de retenue équivalant au taux milieu de la table d'impôt, soit 20 %, sur le revenu brut versé ne devrait pas créer de problèmes de liquidité à la plupart de ces travailleurs autonomes.

Toutefois, pour ceux qui subiraient ainsi des retenues indues, un mécanisme devrait être mis en place pour éviter de créer une retenue trop élevée qui ne serait remboursée qu'au moment de produire leur déclaration de revenus. Dans ces cas, le travailleur pourrait produire un document qui autoriserait l'organisme public à obtenir un taux de retenue personnalisé de Revenu Québec tel qu'il a été discuté pour les médecins.

Recommandation 2

Le gouvernement devrait appliquer une retenue d'impôt sur certains paiements effectués par les organismes publics gouvernementaux. D'abord appliquées aux professionnels de la santé payés par la Régie de l'assurance maladie du Québec, ces retenues pourraient ensuite être élargies aux contrats de services réalisés par les travailleurs autonomes puis éventuellement à d'autres groupes de personnes faisant des affaires avec les organismes québécois.

³³ Un contrat de services étant défini comme un contrat où la fourniture de biens représente 10 % ou moins de la valeur du contrat.

1.1.2.2 Les secteurs à haut risque d'évasion fiscale

Les mécanismes de contrôle mis en place par les administrations fiscales sont tributaires des informations dont elles disposent. Toutefois, pour nombre de secteurs où les coûts de main-d'œuvre représentent une proportion importante du prix et

- que les paiements sont effectués au comptant; ou
- que la transaction a lieu avec un individu pour consommation personnelle,

cette information s'avère insuffisante.

Dans certains de ces cas, l'instauration d'une retenue à la source sur les paiements, sans résoudre entièrement le problème de l'évasion fiscale pourrait néanmoins permettre d'en atténuer l'ampleur en fournissant un incitatif additionnel à la déclaration du revenu et en informant l'administration fiscale de l'existence d'une transaction. L'expérience de l'Irlande, du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande ou de l'Australie (annexe 6) témoigne de la faisabilité et de l'efficacité de ces retenues dans des secteurs à risque comme celui de la construction, par exemple, pour les transactions avec les sous-traitants.

Ces retenues doivent être balisées à l'intérieur d'un cadre bien défini. Par exemple, il ne saurait être question de demander à de simples individus de retenir certains montants sur un paiement en vue de les transmettre à l'administration fiscale. Le mécanisme doit demeurer à l'intérieur des transactions commerciales effectuées entre entreprises. Comme c'était le cas pour les paiements gouvernementaux, le mécanisme doit demeurer simple et ne pas constituer une entrave au commerce notamment en réduisant de manière indue la liquidité des entreprises.

Généralement dans les pays où de telles retenues sont appliquées, les entreprises peuvent bénéficier d'une exemption de retenues si elles sont dûment inscrites auprès de l'administration fiscale et, comme au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, elles font preuve d'un bon comportement fiscal. Seule l'Australie ne permet pas de telles exemptions et va même plus loin en exigeant un taux de retenue équivalant au taux maximum applicable si l'entreprise n'est pas

inscrite. Ainsi, le mécanisme de retenue devient en quelque sorte une pénalité pour les entreprises qui ne sont pas inscrites ou qui ne respectent pas toutes leurs obligations fiscales.

En plus des facteurs déjà mentionnés relativement aux coûts de perception et aux problèmes de trésorerie, l'application de retenues à une clientèle diversifiée pose deux problèmes additionnels : le taux de retenues à appliquer et l'équité entre les entreprises.

L'impôt à payer par rapport au revenu total peut différer beaucoup selon qu'il s'agit d'une entreprise individuelle, d'une société par actions, d'une entreprise de services ou non... Dans un souci d'obtenir des retenues de précision, toutes ces différences ont comme conséquence d'entraîner une multiplication des taux de retenues à mesure que l'on veut élargir l'assiette. L'exemple de la Nouvelle-Zélande est éloquent à cet égard puisqu'elle utilise 5 taux différents selon les secteurs d'activité et que dans les cas où l'entreprise ne fournit pas son code de taxe, une autre table de 5 taux doit alors être utilisée³⁴.

Pour éviter d'alourdir le mécanisme de retenues par la multiplication des taux, il devient alors préférable de remplacer l'objectif de l'exactitude par celui de la simplicité, de cibler une clientèle relativement homogène à assujettir et d'en ignorer d'autres ce qui, toutefois, créerait inévitablement des distorsions et des iniquités entre celles qui seraient touchées et les autres et parfois même entre des entreprises au sein de la population choisie.

Dans ce contexte, il apparaît souhaitable de ne pas procéder trop rapidement et encore une fois d'y aller par étape puisque le Québec ne compte pas de précédent en cette matière. Les systèmes de retenues existent pour les salaires et les revenus de retraite, mais tout est à faire dans le domaine des revenus d'un travail autonome. L'obligation de déclaration pour le compte du gouvernement fédéral pour le cas des sous-traitants de la construction peut s'avérer un premier jalon à partir duquel il serait possible d'élaborer une deuxième étape, à savoir la mise en place d'une retenue à la source selon un taux fixe pour toutes les entreprises visées. Il s'agit d'un

³⁴ Formulaire IR 330, *Tax Code Declaration*, p. 4.
<http://www.ird.govt.nz/resources/d/d/dd4499004bbe578db052f0bc87554a30/ir330.pdf>

secteur à risque élevé d'évasion fiscale qui cadre bien dans l'objectif visé pour l'instauration de retenues à la source dans le monde des revenus d'entreprise.

De manière plus précise et pour s'assurer que les retenues seront bien créditées auprès de l'administration fiscale, celles-ci devraient être perçues au moment où un paiement est effectué au sous-traitant et versées en même temps que le payeur effectue ses retenues pour ses employés. Un formulaire spécifique devrait être transmis au même moment au sous-traitant l'informant du montant prélevé en son nom et du fait que ce montant peut venir réduire le montant d'acomptes provisionnels qu'il devrait normalement effectuer. Un sommaire annuel devrait lui être transmis avant le 28 février de l'année suivante comme cela se fait déjà pour les salariés.

Relativement au taux de retenues à utiliser, celui-ci pourrait être établi à partir d'une analyse réalisée sur les déclarations de revenus des entreprises visées. Ainsi, il serait possible d'établir un taux moyen d'impôt par rapport au revenu brut basé sur des données réelles. Advenant que des situations particulières risquent de causer des problèmes importants de trésorerie, le législateur pourrait prévoir une alternative personnalisée où l'entreprise pourrait être admissible à un taux différent qui serait établi par l'administration fiscale et transmis au contribuable en même temps que son avis de cotisation pour l'année précédente comme cela est déjà pratiqué en Australie.

Recommandation 3

Une retenue d'impôt à la source devrait s'appliquer à certains paiements effectués dans le cadre de contrats de services entre entreprises. La mise en œuvre de cette retenue devrait être graduelle et le secteur de la construction devrait être le premier à être ciblé afin de fournir à l'administration fiscale un outil additionnel de lutte contre l'évasion fiscale dans un secteur à risque élevé.

1.1.3 Les cotisations sociales

Dans tous les pays analysés, même dans le cas de ceux qui n'effectuent pas de prélèvements au titre de l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales font l'objet de retenues à la source (annexe 4 du troisième fascicule). Le Canada et le Québec ont adopté la même avenue à l'exception des cotisations au régime d'assurance médicaments du Québec et au Fonds des services de santé pour la partie autre que celle de l'employeur.

Nous avons déjà soulevé précédemment divers problèmes que les retenues sur les cotisations sociales créaient. D'abord, un problème d'équité par rapport au traitement accordé à ces mêmes cotisations dans le cas des acomptes provisionnels. C'est ainsi que les prélèvements plus concentrés en début d'année plutôt que répartis sur l'ensemble des versements de l'année occasionnent un coût d'actualisation supérieur aux personnes qui font l'objet de retenues à la source d'autant plus que le crédit d'impôt qui découle de ces cotisations, pour sa part, est réparti sur l'ensemble des paies de l'année³⁵.

De plus, puisque les cotisations au régime d'assurance médicaments du Québec et au Fonds des services de santé, pour ce qui est de la partie autre que celle des employeurs, ne sont pas incluses dans les retenues, il s'ensuit un avantage, cette fois par rapport aux acomptes provisionnels³⁶. Finalement, les dispositions en vigueur actuellement ne permettent pas aux contribuables de faire cesser les prélèvements à ces cotisations sociales lorsque les cotisations auprès d'un autre employeur font en sorte de dépasser le maximum de cotisations à payer pour l'année³⁷.

Peut-on considérer que le simple fait que ces problèmes tendent vers des directions opposées, tantôt favorables aux contribuables dont les revenus sont assujettis à des retenues à la source, tantôt défavorables, est suffisant pour considérer qu'il s'agit là d'un effet nul pour les contribuables? Nous n'en croyons rien d'autant plus que les clientèles touchées par l'un ou l'autre des problèmes peuvent être fort différentes de sorte que non seulement ces mécanismes

³⁵ Problème 7, section 2.1.2.1 du deuxième fascicule.

³⁶ Problème 8, section 2.1.2.1 du deuxième fascicule.

³⁷ Problème 7, section 2.1.2.1 du deuxième fascicule.

de retenues créent des iniquités avec les acomptes provisionnels, mais ils peuvent également en créer entre les personnes dont les revenus sont assujettis aux retenues à la source.

Examinons plus attentivement comment il serait possible de corriger, totalement ou partiellement, chacun de ces problèmes.

1.1.3.1 Le crédit pour cotisations sociales

Le fait de concentrer en début d'année les retenues pour l'assurance-emploi, le Régime de rentes du Québec et l'assurance parentale est un choix gouvernemental que nous ne voulons pas remettre en question. Dans ces conditions, l'objectif de notre étude vise alors à atténuer au maximum les conséquences négatives que ce mode de prélèvement peut occasionner au sein des contribuables. Le premier aspect que nous analyserons concerne l'évolution des cotisations et du crédit d'impôt afférent à celles-ci au cours de l'année : est-il possible d'ajuster la distribution de ce crédit d'impôt pour qu'elle adopte le même rythme que celui du paiement des cotisations³⁸?

La réponse à cette question est liée à la complexité du mécanisme de détermination des retenues que l'État et les mandataires sont disposés à supporter et à la question à savoir si la retenue sera effectuée de manière informatique ou selon les tables manuelles. Aucune disposition législative n'encadre de manière exacte la détermination des montants à retenir et seule la réglementation définit les paramètres généraux applicables.

Au niveau fédéral où le crédit applicable aux cotisations sociales est établi de manière spécifique, il serait possible d'adapter la formule mathématique pour qu'elle ajuste le crédit au montant exact des cotisations payées à chaque période de paie³⁹. Toutefois en ajustant le montant

³⁸ Avant la réforme de 1988, les cotisations à ces régimes donnaient droit à une déduction du revenu. Dans le calcul des retenues à la source, cette déduction correspondait toujours au plein montant des cotisations payées. La réforme a transformé cette déduction en crédit d'impôt qui, aux fins des retenues à la source, est réparti de manière égale sur chacune des paies. Au Québec, l'arrivée du régime d'impôt simplifié en 1998 a fait disparaître ce crédit spécifique qui a alors été fusionné avec le montant de base, également réparti de manière égale sur chacune des paies de l'année.

³⁹ La formule mathématique pour le calcul de la variable K2Q (crédit pour cotisations sociales), au fédéral, intègre le plafond de cotisation pour chaque régime et de manière séparée pour chaque période de paie, limitant

du crédit aux cotisations réellement payées, le contribuable dont le revenu excède le maximum admissible et qui change d'emploi en cours d'année, bénéficierait alors d'un montant de crédit supérieur à celui auquel il a droit pour l'ensemble de l'année. Mais, comme celui-ci cotise au programme social au-delà du montant annuel requis et que cet excédent ne lui sera remboursé qu'au moment de produire sa déclaration de revenus, il pourrait alors bénéficier d'un allègement sur cette cotisation excédentaire, réduisant du même coup le remboursement auquel il devrait normalement avoir droit en fin d'année.

Dans les cas où le revenu du contribuable fait l'objet de retenues à partir des tables de retenues (méthode dite « manuelle »), la solution suggérée pour les formules mathématiques de retenues risque de complexifier grandement le calcul pour les mandataires. En effet, au lieu d'intégrer dans les tables un montant fixe pour toutes les périodes de paie, le mandataire devrait alors faire varier la valeur de ce crédit selon le montant des cotisations aux différents régimes sociaux⁴⁰.

ainsi le montant pouvant être réclamé. En conséquence, pour les travailleurs dont le revenu dépasse le maximum admissible, le montant du crédit applicable est plafonné à chaque paie alors que pour les périodes de paie suivant celle où ils ont atteint le maximum de cotisation, la formule demande de continuer à considérer le montant maximum de cotisation même si le montant véritablement payé pour ces périodes est nul. Si le plafond pour chaque période de paie était éliminé du calcul et que seulement le montant véritablement payé ouvrait droit à ce crédit d'impôt, cela ferait en sorte que les montants de crédit seraient plus élevés en début d'année et deviendraient nuls dès que le montant maximum de cotisation serait atteint. L'élimination de ce plafond permettrait même de simplifier la formule de retenues. Conséquemment, les retenues au titre de l'impôt sur le revenu seraient alors moins importantes en début d'année, mais augmenteraient lorsque le plafond de cotisation serait atteint, amenuisant alors les écarts de la paie nette. Globalement pour l'année, les montants demeurerait les mêmes et ne créerait aucune sur ou sous déduction. Pour les contribuables qui n'atteignent pas le maximum durant l'année, l'effet de cette modification serait nul.

Agence du Revenu du Canada, *Formules pour le calcul informatisé des retenues sur la paie*, Formulaire T4127(F), 1^{er} janvier 2009, pp. 32-33.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4127-jan/t4127-09f.pdf>

⁴⁰ Selon le mécanisme utilisé actuellement, le mandataire doit d'abord évaluer le revenu imposable du contribuable pour la période, référer à la table des retenues et, selon le niveau des crédits personnels réclamé par l'employé sur le formulaire TD-1 qu'il a remis à son employeur, retenir le montant applicable. La modification nécessaire pour ajuster le crédit d'impôt au montant des cotisations réellement payées consisterait à modifier le montant d'impôt de la table pour en éliminer la composante relative à ce crédit. Le mandataire devrait alors calculer ce crédit manuellement en ajoutant l'étape suivante à son calcul puis en soustrayant ce résultat du montant obtenu dans les tables :

(Montant total des cotisations au RRQ/RPC, RQAP et A-E pour la période) X 0,15 X (1-0,165) / nombre de paies

Agence du revenu du Canada, *Tables de retenues sur la paie – Retenues aux fins de l'impôt sur le revenu – Québec - en vigueur le 1^{er} avril 2009*, formulaire T4032QC-4

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4032qc-4/t4032-qc-4-09b.pdf>

Dans un contexte où l'on cherche à réduire le fardeau administratif des entreprises, il apparaît difficile de donner suite à cette étape additionnelle.

Une alternative pour ce groupe pourrait être de transformer le crédit en déduction aux fins des retenues à la source. L'employeur n'aurait alors qu'à ajouter le montant des cotisations aux régimes sociaux aux déductions qu'il calcule déjà comme le fonds de pension et appliquer la table d'impôt sur le solde. Cette méthode nécessiterait un nouveau calcul pour l'administration fiscale qui devrait éliminer la composante du crédit, mais ce volet serait transparent pour l'employeur. Cette façon de faire serait relativement simple à introduire et à utiliser, mais créerait un avantage pour ceux dont le taux d'imposition est plus élevé que le taux des crédits personnels (revenu imposable de 40 726 \$ en 2009).

Du côté du Québec, étant donné que le montant du crédit pour cotisations sociales est inclus dans le montant de base, les modifications à apporter aux calculs seraient un peu plus importantes pour ceux qui utilisent les formules informatiques⁴¹. Il s'agit toutefois d'un changement qui ne se produit qu'une seule fois et dès que la formule est modifiée, elle n'influence plus les opérations courantes par la suite. À l'égard des tables de retenues, les employeurs seraient affectés de la même manière que pour l'impôt fédéral. Revenu Québec devrait ainsi modifier, comme au fédéral, les tables qu'il produit afin de tenir compte du fractionnement du montant de base.

⁴¹ La formule actuelle au Québec prévoit un calcul unique et réparti uniformément durant l'année pour le crédit d'impôt relatif au montant de base qui inclut notamment le montant pour besoins essentiels de base et le crédit pour les cotisations sociales. Modifier l'application de ce dernier obligerait alors de fractionner le calcul, aux fins des retenues à la source, en séparant cette partie du reste du montant et d'ajouter une nouvelle variable dans la formule comme cela est le cas pour l'impôt fédéral. Pour le reste, les modifications nécessaires seraient les mêmes que pour l'impôt fédéral.

Revenu Québec, *TP-1015.G : Guide de l'employeur, retenues à la source et cotisations*, 2009, p. 101.
[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g\(2009-01\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g(2009-01).pdf)

Afin de mieux coordonner le crédit d'impôt pour cotisations sociales avec le paiement de celles-ci, nous suggérons de modifier la formule mathématique servant au calcul des retenues selon les paramètres expliqués précédemment. Cette modification permettrait :

- de réduire les variations du revenu net des employés durant l'année soit au moment où ils atteignent le maximum de cotisation ainsi que lorsqu'ils recommencent à payer en début d'année suivante;
- d'améliorer l'équité par rapport aux contribuables qui versent leurs impôts et cotisations sociales par acomptes provisionnels;
- d'atténuer l'impact de devoir payer les cotisations à ces régimes sociaux en début d'année au bénéfice d'une répartition annuelle uniforme.

Quant aux tables de retenues, compte tenu de la complexité accrue que la modification engendrerait pour l'employeur, il apparaît préférable de ne pas les modifier. Déjà, cette forme de calcul ne permet pas d'établir une retenue aussi précise que le font les formules mathématiques et leur utilisation tend à diminuer en importance au profit des calculs informatisés. Ainsi, l'écart de traitement ne justifie pas d'alourdir le travail des mandataires. D'ailleurs, étant donné que l'utilisation des tables de retenues est certainement concentrée chez les petites entreprises et que les salaires versés y sont souvent inférieurs au maximum des cotisations, cette clientèle est certes beaucoup moins touchée par cette problématique.

Recommandation 4

Les formules mathématiques servant au calcul des retenues à la source devraient être modifiées pour permettre une meilleure synchronisation du crédit pour cotisations sociales, le paiement de celles-ci tout au long de l'année et un traitement plus similaire à celui accordé aux contribuables qui paient leurs impôts et cotisations par acomptes provisionnels.

1.1.3.2 Le régime d'assurance médicaments du Québec et le Fonds des services de santé

Sans vouloir élaborer sur les raisons qui ont conduit le législateur à ne pas considérer ces programmes dans les mécanismes de retenues à la source, il y a lieu de s'interroger sur le maintien de cette décision qui crée une iniquité de traitement par rapport aux contribuables qui paient leurs impôts et cotisations sociales par acomptes provisionnels.

Dans le cas de l'assurance médicaments, la complexité reliée à l'introduction de ces cotisations dans le montant des retenues ne provient pas du calcul de la cotisation, mais plutôt de l'assujettissement. En effet, la législation priorise l'adhésion à un régime privé de couverture en premier lieu, mais celui-ci peut être relié à un autre régime que celui offert par le payeur (s'il dispose d'un tel régime) comme l'assureur du conjoint, du père ou de la mère par exemple, ou celui d'un autre employeur pour qui l'employé travaille simultanément. S'ajoutent à ces cas d'autres situations d'exception comme le fait d'être un indien ou un étudiant à temps plein par exemple.

Advenant que l'on veuille ajouter les cotisations à ce régime au système des retenues à la source, le payeur devrait obtenir au préalable les informations pertinentes de la part du contribuable permettant d'établir son assujettissement. Si l'employeur offre une assurance médicaments privée à ses employés, il n'a aucune déduction à effectuer puisque si l'employé n'y contribue pas, c'est qu'il a une couverture privée avec un autre assureur. Par contre, si l'employeur n'offre pas un tel régime, il doit alors s'enquérir auprès de chacun de ses employés pour établir s'ils sont déjà couverts ou non par un régime privé ou s'ils se qualifient pour l'une ou l'autre des exemptions au régime. Certains peuvent penser que cela introduit inutilement des entorses à la vie privée.

Pour les retraités, la situation est beaucoup plus complexe puisqu'ils peuvent recevoir leurs revenus de plusieurs sources ce qui, sans transmission préalable d'informations du contribuable, pourrait entraîner autant de cotisations différentes au régime public. La déduction excédentaire qui pourrait en résulter n'améliorerait certes pas la situation!

Une analyse détaillée des statistiques disponibles nous indique que pour les personnes dont la principale source de revenus provient de revenus de retraite et dont une partie des revenus a fait l'objet de retenues à la source, une portion très importante du solde à payer en fin d'année résulte des cotisations au FSS et à l'assurance médicaments⁴². L'inclusion de ces deux programmes sociaux leur permettrait ainsi d'éviter de se retrouver avec un solde important à ce moment, particulièrement si le contribuable paie également la cotisation de son conjoint⁴³.

En conséquence, il apparaît difficile d'ignorer cette situation et de conserver le statu quo. Toutefois, devant la complexité des prélèvements à effectuer et la répartition des clientèles, nous croyons qu'il faut adopter une approche « chirurgicale » afin de traiter ces prélèvements non pas de manière générale comme pour les autres régimes, mais plutôt de manière sélective en limitant les déductions aux payeurs les plus susceptibles de verser des montants à des catégories de personnes ciblées.

⁴² Il n'existe aucune statistique publique qui présente ces résultats, mais ils peuvent être déduits de l'information par ailleurs disponible. Selon les statistiques fiscales pour l'année 2006 au Québec, l'impôt à payer et les cotisations pour le FSS et l'assurance médicaments ont atteint 2 373,7 millions \$ pour les retraités. Pour leur part, les acomptes provisionnels ont atteint 537,1 M\$. En supposant que les 151 727 contribuables qui en ont versés devaient tous cotiser (hypothèse maximale) à ces régimes à raison de 150 \$ pour le FSS et de 500 \$ pour l'assurance médicaments, ils auraient donc payé 22,8 M\$ et 75,9 M\$ respectivement pour ces deux régimes, laissant ainsi un solde de 55,3 M\$ pour le FSS et de 225,6 M\$ pour l'assurance médicaments pour l'ensemble des 1 015 791 autres contribuables de cette catégorie. Comme ces régimes ne font pas l'objet de retenues à la source, ces montants se retrouvent donc payables à la fin de l'année au sein du solde global de 413,1 M\$ à payer, ce qui représente 68 % de celui-ci. Dans certains cas, ces montants de cotisation peuvent venir réduire un remboursement au titre de l'impôt, ce qui viendrait réduire cette proportion. À l'inverse, il faut également considérer le fait que l'impôt à payer pour ceux qui n'ont fait aucun acompte ou dont les revenus n'ont pas été assujettis aux retenues à la source vient cette fois gonfler cette proportion de 68 %. Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2006*, tableau 5, p. 114-115.
http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2006.pdf

⁴³ Dans le budget 2010-11 du gouvernement du Québec, le gouvernement a instauré une contribution santé dont le montant atteindra 200 \$ par personne à compter de 2012. Selon les documents budgétaires, cette contribution ne fera pas l'objet d'une retenue à la source généralisée pour tous les contribuables qui reçoivent des revenus de salaires ou de retraite. Pour que la contribution soit perçue à la source, le contribuable doit en faire expressément la demande auprès de son payeur. Il est donc probable que les soldes à payer en fin d'année continueront d'augmenter substantiellement au cours des prochaines années.

Ministère des Finances du Québec, *Budget 2010-11 - Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, p. A.7.

La méthode la plus simple consisterait à concentrer le prélèvement chez un seul payeur dont les revenus sont largement répandus au sein de cette clientèle comme la pension de la sécurité de vieillesse ou la rente du RRQ. Toutefois, cette avenue pose un problème important que l'on ne retrouve pas pour les employeurs : le montant de la cotisation à prélever. Comme celle-ci est réduite et même nulle pour les contribuables à faible revenu⁴⁴ et que chacun de ces deux régimes de pension, pris séparément, ne verse pas des montants suffisants pour dépasser ces seuils⁴⁵, il serait alors difficile, voire impossible, de tenir compte de cette particularité, à moins, encore une fois, d'obtenir des informations personnelles du contribuable pour effectuer des prélèvements justes.

Pour plusieurs contribuables à faible revenu, prélever un montant, aussi minime qu'il puisse être, sur une source de revenus qui peut s'avérer vitale représente également un enjeu important à considérer, d'autant plus que sur la déclaration de revenus, les cotisations aux régimes sociaux peuvent parfois être compensées par d'autres crédits d'impôt remboursables comme le remboursement d'impôts fonciers, leur permettant ainsi d'absorber plus facilement les paiements aux programmes sociaux puisqu'un remboursement pour l'un réduit ou annule le paiement d'un autre.

Selon l'assiette actuelle des retenues à la source, seuls les salariés et les retraités sont susceptibles d'être touchés par le fait que les cotisations à ces deux régimes ne sont pas intégrées aux retenues à la source. Toutefois, compte tenu de la complexité opérationnelle pour les employeurs et du fait que seulement 17 % des salariés participent au Régime d'assurance

⁴⁴ Le calcul de la cotisation comprend une exemption de 13 760 \$ pour les personnes seules et de 22 310 \$ pour les couples. Par la suite, une cotisation réduite s'applique pour les 14 614 \$ suivants.

⁴⁵ La rente maximale du RRQ pour 2009 était de 10 905 \$ pour une personne qui prend sa retraite à 65 ans. Selon le rapport annuel de la Régie, la rente moyenne versée en 2008-09 était de 5 324 \$ (443,66 \$ par mois). Régie des rentes du Québec, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, p. 18.

http://www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/regie/rapports_annuels/RA_2009/RA2008_2009.pdf

La prestation de la sécurité de la vieillesse était de 6 204 \$ au taux annuel sur la base des montants versés pour le 4^e trimestre de 2009.

Service Canada, *Taux des paiements de la Sécurité de la Vieillesse*, 2009.

<http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca/fra/psr/sv/svtaux.shtml>

médicaments et moins de 5 % au FSS⁴⁶, nous ne proposons pas de modifier la situation actuelle pour ces contribuables même si elle peut apparaître inéquitable face à ceux qui paient leurs impôts et cotisations sociales par acomptes provisionnels.

Toutefois, dans le cas des retraités, nous croyons qu'il y a lieu d'élargir l'assiette des retenues pour inclure les prélèvements à l'assurance médicaments tout en prévoyant des aménagements pour les contribuables à faible revenu. Selon les statistiques pour l'année d'imposition 2006, 63 % des retraités bénéficiaient de ce programme et, comme il a été démontré précédemment, le montant de cette cotisation représente, pour une large partie d'entre eux, la principale raison qui explique pourquoi ils se retrouvent en situation de solde en fin d'année. Devant l'importance des montants à payer (408 \$ pour les retraités en moyenne pour 2006), ce solde est de nature à créer des problèmes importants de trésorerie pour cette clientèle dont le revenu total moyen se situait à 25 205 \$ en 2006⁴⁷.

À l'égard des cotisations au FSS, la proportion des contribuables de ce groupe qui sont touchés par cette disposition est légèrement inférieure à 50 %, pour un montant moyen de 136 \$ soit nettement moins que pour l'assurance médicaments. En conséquence, nous suggérons de conserver le statu quo pour ces cotisations.

Pour éviter de multiplier les prélèvements, l'avenue d'un payeur unique qui serait assujéti apparaît rapidement comme une condition essentielle. Dans ce contexte, outre la critique présentée précédemment, la Régie des rentes du Québec ressort comme étant le seul payeur qui pourrait raisonnablement effectuer ces prélèvements. Selon les statistiques de 2006, 90 % des retraités ont reçu un montant de prestation du Régime de rentes du Québec pour un versement annuel moyen de 6 021 \$⁴⁸.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Ne disposant pas de statistiques suffisamment détaillées pour préciser dans le moindre détail le mécanisme de retenue à appliquer, nous suggérons de confier un mandat conjoint au ministère des Finances du Québec, à Revenu Québec et à la Régie des rentes du Québec pour définir les modalités permettant de prélever, à même les prestations de retraite de la Régie, les cotisations à l'assurance médicaments du Québec pour les contribuables de 65 ans et plus.

Parmi les formules de retenues pouvant être discutées, mentionnons :

- L'obligation pour la Régie de percevoir une cotisation égale au moindre :
 - D'un certain pourcentage de la rente comme 5 % ou 10 %;
 - La cotisation maximale annuelle répartie sur le nombre de versements dans l'année;
- Une retenue sur une base volontaire et proposée par la RRQ auprès des bénéficiaires. Ceux-ci pourraient transmettre à la Régie le montant à retenir (cotisation maximale, montant individuel ou incluant la prime du conjoint, montant spécifique à être réparti dans l'année par exemple) et choisir d'obtenir une rente sur laquelle les primes au régime ont déjà été acquittées;
- La transmission sur une base annuelle d'un fichier de Revenu Québec à la Régie lui indiquant les montants à retenir pour chacun des contribuables recevant une prestation de cet organisme sur la base des informations contenues dans la déclaration de revenus de l'année précédente.

Sans influencer l'assujettissement aux acomptes provisionnels, cette modification pour la perception des cotisations au régime d'assurance médicaments réduirait les montants d'acomptes provisionnels à verser durant l'année.

Recommandation 5

Dans le but de faciliter aux personnes retraitées le paiement des cotisations à l'assurance médicaments du Québec, il est suggéré de confier un mandat conjoint au ministère des Finances du Québec, à Revenu Québec et à la Régie des rentes du Québec afin qu'ils conviennent d'une manière souple et adaptée de retenir à la source, à partir des versements de rentes effectuées par la Régie aux personnes âgées de 65 ans et plus, le montant des cotisations à ce régime.

1.1.3.3 Calcul des cotisations aux programmes sociaux sans partage d'information entre les payeurs

Contrairement à l'impôt sur le revenu où chaque dollar gagné par le contribuable vient gonfler le montant à payer, les cotisations sociales sont assujetties à des maximums. Ainsi, les contribuables ayant plus d'un employeur dans l'année ou qui ont quitté leur emploi peuvent se retrouver dans une situation où les cotisations sociales déduites excèdent en fin d'année le montant qu'ils doivent payer⁴⁹.

Cette situation provient du fait que chaque employeur est considéré, au moment du paiement, comme l'unique payeur du contribuable sans égard à d'autres entreprises qui pourraient également prélever des montants de cotisations sociales. Dans les régimes de retenues « cumulatives », la règle générale veut que « lorsqu'un salarié change d'emploi ou exerce un deuxième emploi, le nouvel employeur ou le deuxième employeur doit tenir compte de l'historique des revenus ou retenues au titre de l'exercice concerné⁵⁰ ».

Au Québec, cet échange d'information est pratiquement inexistant. Selon la législation québécoise, un employé doit informer son employeur des crédits auxquels il a droit en

⁴⁹ L'annexe 2 du fascicule 2 présente plus de détails sur ces cotisations payées en trop au Régime de rentes du Québec et au Régime d'assurance parentale du Québec.

⁵⁰ OCDE, *L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors OCDE: série « Informations comparatives » 2008*, p. 186.
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/42572580.pdf>

remplissant le formulaire prescrit⁵¹. Par contre, s'il ne le fait pas, les déductions doivent être faites comme s'il ne réclamait que le montant de base⁵². Le législateur accepte donc implicitement que l'individu puisse bénéficier en double du montant de base ce qui entraîne que le contribuable bénéficie d'une retenue inférieure à ce qu'elle devrait être.

Cette perception en silos distincts et individuels devrait être modifiée pour permettre au contribuable de ne pas devoir financer au-delà des maximums, les régimes sociaux tout au long de l'année. Sur le formulaire de déclaration de retenues d'impôt, Revenu Québec prévoit expressément que si l'employé a plus d'un employeur à la fois et qu'il a déjà réclamé le montant de base auprès du premier, il ne doit pas en faire la demande une deuxième fois afin d'éviter de réduire injustement le montant de la retenue d'impôt. Pour le gouvernement fédéral, cette obligation laisse place à un choix que le contribuable peut exercer pour réduire le montant d'impôt à payer en fin d'année.

Si l'administration fiscale demande aux contribuables d'aviser le deuxième employeur de ne pas appliquer la valeur des crédits d'impôt aux retenues, pourquoi ne peut-il pas en être de même pour les cotisations sociales, mais en sens inverse alors que l'employé pourrait aviser son employeur de ne pas retenir de montant pour ces régimes puisqu'il paie ou a déjà payé le plein montant de celles-ci dans son autre emploi? À défaut d'une transmission directe d'information d'un employeur à un autre, le contribuable pourrait, sur une base volontaire, devenir ce lien pour la transmission de l'information par le recours au formulaire de déclaration pour la retenue d'impôt.

Dans le cas d'une déduction induite, les législations tant au Québec qu'au fédéral prévoient la possibilité pour le contribuable de réclamer une réduction des retenues, mais celle-ci ne vise que la partie relative à l'impôt sur le revenu et ne s'adresse pas aux cotisations sociales. Nous sommes donc d'avis que l'administration fiscale devrait permettre aux contribuables qui dépassent le maximum de cotisation aux programmes sociaux dans l'année d'en informer leur

⁵¹ Formulaire TP-1015.3.

⁵² Deuxième alinéa de l'article 1015.3 de la *Loi sur les impôts du Québec*.

deuxième employeur sur le formulaire qu'ils sont tenus de transmettre à leur employeur pour effectuer les retenues à la source. Cette information ne serait valide que pour l'année en cours et devrait être renouvelée au début de chaque nouvelle année, s'il y a lieu.

Il est également important de souligner que cette modification ne vise que le paiement qu'aurait dû payer l'employé et ne change en rien le montant que l'employeur aurait normalement dû verser à l'égard de la cotisation de son employé.

Recommandation 6

Les salariés qui occupent plus d'un emploi dans l'année, soit simultanément ou subséquentement, devraient avoir la possibilité de réduire leurs cotisations aux régimes sociaux auprès de leurs employeurs lorsque le maximum de cotisation est atteint auprès du premier employeur.

1.2 Les coûts et les responsabilités des mandataires

Le deuxième facteur soulevé dans la problématique des retenues à la source concerne l'administration générale des retenues à la source pour les mandataires chargés d'effectuer les prélèvements. Alors que pour l'administration fiscale, ce mode de perception réduit ses coûts de perception et facilite son traitement, c'est la situation inverse qui se produit chez les employeurs et autres payeurs.

Dans un contexte où les gouvernements se sont lancés dans de vastes programmes pour réduire les dispositions réglementaires et administratives pour les entreprises et qu'ils ont mis en place des règles sévères sur l'utilisation et la transmission des informations personnelles, il devient difficile de proposer de nouveaux mécanismes pour élargir le recours à ces retenues même si l'objectif visé permettait de simplifier le travail des contribuables ou d'améliorer l'exactitude des prélèvements.

Les quelques propositions qui précèdent ne sont pas sans impacts sur le travail des mandataires, que ce soit pour leur implantation ou leur fonctionnement. Toutefois, sans ignorer le fardeau

additionnel qu'elles pourraient engendrer auprès des payeurs, il y a lieu de considérer l'impact global de ces modifications tant du point de vue des coûts administratifs que de l'amélioration des finances publiques via la récupération des sommes qui autrement échapperaient au trésor public. Il faut aussi prendre en considération la facilité de paiement des sommes pour des clientèles qui ne peuvent se permettre de supporter d'importants soldes à payer en fin d'année sans risquer de mettre en péril le précaire équilibre de leurs finances personnelles.

L'objectif d'améliorer la précision des retenues pour réduire au minimum possible les soldes ou les remboursements de fin d'année doit être un guide qui accompagne tout le processus d'amélioration des prélèvements à la source. La réalisation de retenues « cumulatives » qui permettent dans plusieurs pays d'exempter le contribuable de produire une déclaration de revenus en fin d'année témoigne des possibilités offertes et du chemin important qu'il reste encore à parcourir au Canada et au Québec. Dans ce contexte, l'exemple américain, où les retenues à la source sont perçues très négativement, ne peut représenter un modèle à suivre puisque l'opposition à étendre l'assiette des retenues limite toute action à cet égard de la part des autorités fiscales.

À moins d'élargir l'assiette des retenues et d'accroître les échanges d'information, le mécanisme actuel au Canada et au Québec est voué à un plafonnement qu'il sera difficile de percer en vue d'améliorer l'exactitude des retenues en cours d'année. Deux facteurs importants contribuent à entretenir l'inexactitude des retenues :

- Un groupe important de contribuables semble percevoir les retenues à la source comme une forme d'épargne périodique forcée dont le produit se concrétisera en fin d'année au moment de produire leur déclaration de revenus. L'obtention d'un remboursement important leur permettra alors de réaliser un projet qui pourrait s'avérer difficile à réaliser autrement.

En conséquence, cette clientèle préfère réclamer le minimum de crédits en cours d'année et même, bien souvent, ne remplit pas de formulaire de retenues auprès de son employeur

ou refuse d'en produire un nouveau afin de bénéficier de nouveaux crédits suite à un changement survenu dans leur situation personnelle.

- Parmi les déductions du revenu les plus importantes pour les salariés, le REER occupe le premier rang avec environ la moitié du montant total réclamé⁵³. Or, une proportion substantielle des cotisations s'effectue au cours des 60 premiers jours de l'année suivant l'année d'imposition créant ainsi l'impossibilité pour le contribuable de réclamer ces montants en diminution des retenues effectuées par son employeur durant l'année.

Dans ce contexte, il s'avère fort difficile de tendre vers un meilleur mécanisme de retenues et d'exiger des mandataires une contribution accrue de leur part pour raffiner les méthodes applicables. Nous croyons donc que les efforts devraient porter essentiellement sur deux points qui nous apparaissent comme les plus critiques à corriger : d'abord l'élargissement de l'assiette aux types de revenus les plus susceptibles de favoriser de l'évasion fiscale et l'amélioration des situations où les mécanismes actuels créent des iniquités au sein des contribuables ou des difficultés particulières auprès de certaines clientèles. À cet égard, de meilleurs échanges d'information entre l'administration fiscale, le contribuable et les payeurs s'avèrent un outil de premier plan pour améliorer la situation actuelle.

Recommandation 7

Dans le contexte actuel de réduire les exigences administratives et réglementaires, il est suggéré de concentrer les efforts de modification du régime actuel des retenues à la source sur l'élargissement de l'assiette aux secteurs les plus à risque d'évasion fiscale et l'atténuation des situations les plus flagrantes d'iniquité de traitement ou de difficultés particulières notamment en termes de trésorerie auprès de certaines clientèles.

⁵³ Selon les statistiques fiscales des particuliers pour l'année 2006 au Québec (tableau 5, p. 113), les personnes dont la principale source de revenus provient des salaires ont contribué au REER pour un montant de 5,3 milliards \$ par rapport à des déductions totales de 10,7 milliards \$ pour ce groupe de contribuables, soit une proportion de 49,5 %.

Chapitre 2 : Les acomptes provisionnels

La problématique générale qui se dégage de l'analyse détaillée des acomptes provisionnels au Canada et au Québec veut que les contribuables qui utilisent ce moyen pour payer leurs impôts et cotisations sociales en cours d'année tirent profit d'un avantage notable par rapport à ceux qui voient leurs revenus assujettis aux retenues à la source, en ayant la possibilité de reporter le paiement des montants à payer, parfois jusqu'à la fin de l'année.

À cet égard, l'expérience internationale nous présente plusieurs solutions permettant d'atténuer l'impact de ces délais. Déjà, quelques-unes de celles-ci ont été discutées au chapitre précédent où nous avons proposé l'élargissement de l'assiette des retenues à la source aux intérêts, aux dividendes et à certains revenus de travail autonome. Voyons maintenant de manière plus spécifique comment il serait possible de réduire davantage ces délais de paiement et d'améliorer la perception des montants en cours d'année.

2.1 Assujettissement

En vue d'éviter d'exiger des acomptes pour des montants minimes, les gouvernements au Canada et au Québec ont choisi d'instaurer des conditions restrictives, soit la référence aux années antérieures et un seuil minimum d'impôt à payer, qui limitent l'assujettissement à ces acomptes.

2.1.1 La référence aux années antérieures

Les retenues à la source s'appliquent dès le paiement d'un revenu assujetti à celles-ci sans égard au fait que la retenue soit importante ou minime. Tous ces montants sont regroupés dans le temps, avec d'autres employés ou bénéficiaires de rentes, et forment alors des remises plus substantielles à verser par le payeur. De plus, le législateur a permis que les mandataires avec de faibles remises puissent reporter leur versement parfois même jusqu'à la fin de l'année pour éviter d'imposer un fardeau administratif trop important à ces petits payeurs. Mais, sans égard au

moment où l'argent est remis à l'administration fiscale, il n'en demeure pas moins que les retenues à la source ont été appliquées dès le versement d'un montant assujetti.

Toutefois, en ce qui a trait aux acomptes, il n'y a aucune possibilité de les fusionner avec d'autres, ce qui justifie d'exiger un seuil minimum de paiement. De plus, au Canada et au Québec, les gouvernements ont choisi aussi de s'assurer d'une certaine permanence dans la nécessité pour le contribuable d'effectuer des acomptes en tenant compte de l'historique des deux dernières années, ce qui permet à l'administration fiscale de vérifier que celui-ci avait eu, au moins une fois dans ce délai, un solde d'impôt à payer suffisant (1 800 \$ au Québec et 3 000 \$ dans les autres provinces) pour assujettir le contribuable au calcul des acomptes.

Toutefois, ce mécanisme ne permet pas un ajustement rapide aux changements de situations qui s'opèrent chez les contribuables. Par exemple, dans le cas d'un salarié qui n'a pas eu de solde à payer lors des deux dernières années et qui quitterait son emploi le 31 décembre 2009 pour devenir travailleur autonome, il pourrait n'avoir aucun versement d'impôt ou de cotisations sociales à verser durant l'année 2010, s'il n'avait pas au moins 1 800 \$ d'impôt net à payer pour 2008 ou 2009. Au moment de produire sa déclaration de revenus au printemps 2011, il devrait toutefois s'acquitter du montant complet à payer pour l'année avant le 30 avril, créant ainsi une pression importante sur ses finances personnelles.

Pour ajouter à cette situation, le calcul de l'assujettissement aux acomptes pour l'année 2011 l'obligera également à effectuer des versements pour l'année en cours ce qui lui fera payer ses impôts et cotisations sociales en double pour cette année.

Une autre anomalie peut survenir dans le cas où un contribuable obtient un gain important en 2010, comme un gain en capital. Si son impôt net à payer de 2008 ou de 2009 est inférieur à 1 800 \$, il pourra reporter l'impôt et les cotisations payables sur ce montant jusqu'en avril 2011. Toutefois, pour cette dernière année, il pourrait devenir assujetti aux acomptes alors que la situation exceptionnelle de 2010 ne se reproduira plus, créant ainsi un déphasage illogique.

Ces situations sont déraisonnables et le report pour l'année 2010 constitue une iniquité flagrante à l'égard des autres contribuables particulièrement ceux dont les revenus sont assujettis aux retenues à la source et pour qui leurs impôts et cotisations sociales sont prélevés avant même de pouvoir toucher au revenu.

Selon les règles applicables aux États-Unis, les situations présentées dans nos exemples entraîneraient le versement des impôts et des cotisations sociales dès l'année du changement ou de l'événement puisque la règle applicable prévoit l'assujettissement dès que le contribuable doit payer au moins 1 000 \$ d'impôt et de cotisations sociales dans l'année et qu'il n'a pas eu de retenues durant l'année au moins équivalente au moindre de l'impôt et des cotisations à payer de l'année antérieure ou de 90 % du montant à payer pour l'année courante.

Dans un monde où tout change de plus en plus rapidement et où les gouvernements cherchent constamment à accélérer les entrées de fonds, il apparaît souhaitable de remettre en question le mécanisme de l'assujettissement aux acomptes provisionnels applicable au Canada et de prioriser l'année courante dans l'assujettissement.

Parmi les avenues de solution possibles, deux d'entre elles attirent particulièrement notre attention :

- Réduire le montant de 1 800 \$ (3 000 \$ dans les provinces autres que le Québec) d'impôt à payer pour l'une ou l'autre des deux années précédentes. Le montant de référence pourrait aussi être progressif dans le temps comme un minimum de 500 \$ pour la deuxième année précédente et 1 000 \$ pour l'année précédente⁵⁴.

Comme la majorité des contribuables dont les revenus sont assujettis aux retenues à la source se retrouvent en situation de remboursement en fin d'année, le simple fait d'avoir

⁵⁴ Selon les statistiques fiscales pour l'année 2006 pour le Québec, seulement 20 % des contribuables dont la principale source de revenus provient des salaires ont eu un solde à payer pour cette année pour un montant moyen de 945 \$. Le seuil de 1 800 \$ et uniquement pour l'impôt sur le revenu s'avère donc beaucoup trop limitatif.

un solde à payer peut être indicateur de l'obtention d'une autre source de revenus non assujettis aux retenues et qui ouvrent la voie à des acomptes provisionnels.

- Élargir les composantes du montant de 1 800 \$ pour y inclure les cotisations aux programmes sociaux. Ce résultat deviendrait alors plus représentatif du véritable montant à payer par les contribuables et serait plus conforme à l'objectif visé par les acomptes.

Nous croyons qu'une combinaison de ces deux possibilités pourrait réduire de manière significative l'importance relative des années passées par rapport à l'année courante dans l'assujettissement des contribuables aux retenues à la source. Nous sommes conscients que la prise en compte de l'historique du contribuable avant son assujettissement aux acomptes peut s'avérer pertinente pour éviter d'obtenir des clientèles trop volatiles d'une année à l'autre, mais étant donné que parmi les raisons d'être des acomptes provisionnels, celles-ci doivent servir à faciliter le paiement des impôts et des cotisations sociales pour les contribuables, il apparaît souhaitable d'accélérer l'assujettissement.

2.1.2 Le montant d'impôt net à payer de l'année

À l'égard de l'année courante, les mêmes conditions que celles mentionnées pour les années antérieures s'appliquent, soit que le contribuable ait au moins 1 800 \$ (3 000 \$ dans les autres provinces) d'impôt net à payer pour l'année.

Encore une fois, ce montant apparaît élevé par rapport à la situation applicable aux personnes dont les revenus font l'objet de retenues à la source, ce qui est de nature à créer une iniquité importante dans le traitement des deux groupes de contribuables. L'introduction de nouveaux programmes sociaux et l'augmentation rapide des montants de cotisation à ceux-ci contribuent à rendre désuet l'assujettissement sur la simple base de l'impôt.

La position du Québec est calquée sur celle du gouvernement fédéral, mais l'importance relative des programmes sociaux y est pourtant bien différente. Comme il a été présenté précédemment⁵⁵, les cotisations à ceux-ci peuvent représenter près de deux fois le montant d'impôt de 1 800 \$ pour les travailleurs autonomes au seuil d'assujettissement aux acomptes. De plus, la tendance démontre que les taux de cotisation aux divers programmes sociaux augmentent alors que ceux de l'impôt sur le revenu sont stables ou même diminuent⁵⁶.

Dans le but de faciliter le paiement des impôts et des cotisations sociales aux contribuables et d'éviter que l'administration fiscale se retrouve avec des soldes à payer importants en fin d'année, nous croyons que le montant de 1 800 \$ servant à déterminer l'assujettissement des contribuables aux acomptes provisionnels devrait également inclure les cotisations aux divers programmes sociaux. Cette modification permettrait de rejoindre un plus grand nombre de contribuables et d'accélérer la prise en considération des changements pouvant survenir chez les contribuables et affectant le paiement de l'impôt et des cotisations sociales.

Recommandation 8

Dans le but d'accélérer la prise en compte des changements dans la situation des contribuables et de réduire l'iniquité de traitement par rapport aux contribuables dont les revenus sont retenus à la source, il est proposé de réduire l'importance des années antérieures dans le calcul de l'assujettissement des contribuables aux acomptes provisionnels notamment en diminuant le seuil de 1 800 \$ (3 000 \$ dans les autres provinces que le Québec) pour ces années et en élargissant l'assiette pour le calcul de ce seuil, autant pour les années antérieures que pour l'année courante, en incluant les cotisations aux programmes sociaux.

⁵⁵ Tableau 13 du fascicule 2.

⁵⁶ L'introduction de la contribution santé à compter de 2010 vient accentuer cette situation. Pour les contribuables qui n'auront pas au moins 1 800 \$ d'impôt à payer, le solde dû en fin d'année s'accroîtra davantage, ce qui s'éloigne de l'un des principaux fondamentaux du paiement des impôts en cours d'année et qui vise à faciliter le paiement des impôts et des cotisations sociales pour les contribuables.

2.2 Les montants à verser

La détermination des montants à verser au titre des acomptes provisionnels est un sujet relativement complexe compte tenu de la clientèle visée et de la nature de leurs revenus. D'une part, les montants à verser doivent s'adapter au rythme des entrées de revenus des contribuables sans leur causer de problèmes indus de trésorerie qui les empêcheraient d'honorer leurs obligations normales. D'autre part, devant l'avantage financier pour le contribuable de reporter les versements le plus tardivement possible dans l'année, l'administration fiscale doit mettre en place des règles strictes qui lui assureront des versements périodiques réguliers selon des critères facilement vérifiables.

Cette difficulté de toujours pouvoir adapter les versements au rythme des revenus gagnés explique pourquoi les pays ont mis en place divers mécanismes spécifiques plus flexibles que pour les retenues à la source pour baliser les acomptes. Ce cadre plus « permissif » s'avère généralement favorable au contribuable qui peut ainsi bénéficier d'un report de l'impôt et des cotisations sociales à payer. Voyons de manière plus détaillée comment ces reports pourraient être réduits sans pénaliser pour autant cette clientèle.

2.2.1 La base de l'année précédente

La plupart des pays basent les acomptes à verser sur le montant d'impôt et de cotisations sociales de l'année précédente. Certains offrent un choix au contribuable d'utiliser l'année précédente ou l'année courante, et d'autres ne l'offrent pas. L'utilisation de l'impôt et des cotisations à payer de l'année précédente procure l'avantage de connaître avec certitude le montant payé contrairement à une estimation du montant de l'année courante où le contribuable peut parfois être dans l'impossibilité de déterminer ce montant de manière assez précise avant la toute fin de l'année.

Comme les contribuables qui sont assujettis aux acomptes provisionnels sont soumis à des intérêts et des pénalités si les montants versés sont insuffisants, la base de calcul de l'année précédente leur apporte alors la sécurité du minimum devant être versé sans craindre ces suppléments à payer. D'ailleurs, les pays qui utilisent comme base de calcul les montants de

l'année courante accordent toujours une latitude (ordinairement ils exigent que le contribuable verse au moins 90 % de l'impôt estimé de l'année courante) aux contribuables pour tenir compte de cette difficulté d'estimer correctement les montants à verser.

Cependant, elle apporte aussi le désavantage, pour la plupart des contribuables, de réduire le montant à verser. Ainsi, comme la plupart des gens bénéficient des effets combinés de l'inflation et de l'augmentation de richesse collective, la hausse de revenu qui en découle se trouve donc à n'être imposé qu'au moment de produire la déclaration de revenus en fin d'année, procurant ainsi un report de l'impôt et des cotisations sociales jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

Plusieurs pays⁵⁷, comme l'Autriche, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et certains états américains⁵⁸, notamment la Californie, New York ou le Michigan, compensent cette situation en majorant le montant à payer de l'année précédente par un facteur de redressement comme le taux de l'inflation ou de la croissance économique ou simplement par un coefficient arbitraire de 5 % ou 10 %. Parmi les états américains, 8 appliquent une correction uniforme de 10 % pour les seuls contribuables dont le revenu familial est supérieur à 150 000 \$.

Pourrait-on appliquer ces méthodes au Québec et au Canada? À première vue, la réponse serait oui, puisque les cotisations aux programmes sociaux sont généralement majorées annuellement pour s'ajuster au coût de la vie ou aux coûts engendrés par le programme. Toutefois, l'impôt sur le revenu fait déjà l'objet d'une indexation annuelle à l'égard de la table d'impôt et des divers crédits personnels de sorte qu'un contribuable dont le revenu s'accroît au même rythme que l'inflation devrait se retrouver dans la même situation l'année suivante et ainsi il serait inapproprié de majorer les versements qu'il devrait effectuer.

Si nous examinons l'évolution des revenus des 4 principaux groupes⁵⁹ de contribuables qui produisent des acomptes provisionnels soit ceux qui reçoivent principalement des revenus de

⁵⁷ Annexe 7 du troisième fascicule.

⁵⁸ Annexe 9 du troisième fascicule.

⁵⁹ Pour l'année 2006, ces 4 groupes comptaient pour 74,9 % des contribuables ayant effectué des acomptes provisionnels et pour 79,7 % des montants versés.

retraite, d'affaires, de profession et de placements, nous pouvons observer que de 1996 à 2006, le revenu moyen de chacun d'entre eux a largement dépassé le taux d'inflation de la période à l'exception des retraités. À l'égard des impôts et des cotisations à payer, il faut se montrer prudent eu égard à l'évolution des repères monétaires sur une longue période puisque plusieurs facteurs viennent en modifier la tendance au fil du temps dont le plus important est celui des modifications apportées à la fiscalité. Par exemple, les baisses d'impôt majeures de 1998 et de 2003 sont venues réduire la croissance normale de cette variable durant la période concernée.

En considérant l'année 1996 comme référence et en lui accordant un indice de 100, l'évolution des revenus moyens et des impôts et cotisations à payer jusqu'en 2006 a été la suivante :

	1996	2006	
		Revenu	Impôts et cotisations
Retraités	100	129,4	114,1
Affaires	100	151,9	165,3
Profession	100	158,5	153,0
Placements	100	218,7	205,5
Inflation	100	121,4	121,4

Calculs effectués par les auteurs.

Une majoration généralisée de 5 ou 10 % des acomptes basées sur l'impôt de l'année précédente serait donc pénalisante pour la clientèle des retraités qui compte pour 45,7 % des contribuables qui versent des acomptes, ces derniers représentant 22,1 % des montants versés. Dans leur cas, ce sont principalement les hausses de cotisation à l'assurance médicaments qui expliquent l'augmentation des impôts et des cotisations à payer.

Cependant, pour les autres groupes, l'augmentation marquée des revenus et des montants à payer justifierait le recours à une telle majoration. Afin de ne pas complexifier le calcul, le taux devrait

être fixe et prédéfini à l'avance : nous suggérons un taux de majoration de 5 % applicable sur l'ensemble de l'impôt et des cotisations à payer pour tout contribuable de moins de 65 ans. Ne disposant pas des statistiques pertinentes pour analyser la méthode utilisée par le gouvernement des États-Unis et dans plusieurs états américains, soit d'utiliser une majoration de 10 % pour les contribuables dont le revenu individuel excède 75 000 \$, nous ne pouvons proposer de modifications à cet égard. Toutefois, le ou les ministères des Finances devraient analyser la possibilité d'augmenter la majoration pour des clientèles spécifiques dont les revenus augmentent encore plus rapidement.

Considérant que la clientèle visée par la modification a versé un montant de 1 938 millions \$ au titre des acomptes en 2006, et en faisant l'hypothèse maximale que tous ces montants ont été versés sur la base de l'année précédente, la modification proposée de 5 % permettrait de réduire les soldes à payer en fin d'année de près de 100 millions \$ et contribuerait du même coup à hausser les revenus du gouvernement d'un même montant lors de l'implantation de cette mesure⁶⁰ : selon la date d'implantation, cette augmentation pourrait être répartie sur 1 ou 2 exercices financiers.

Recommandation 9

Dans le but de réduire les soldes à payer en fin d'année pour les contribuables qui versent des acomptes provisionnels, il est proposé de majorer la référence à l'impôt et aux cotisations sociales de l'année précédente d'un taux de 5 % pour tenir compte de la croissance des revenus au fil des années et des nouveaux taux de cotisation aux programmes sociaux. Étant donné que le revenu des retraités est plutôt stable d'une année à l'autre, cette majoration devrait être limitée aux personnes de moins de 65 ans.

⁶⁰ L'exercice financier du gouvernement s'échelonne du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. La réduction des soldes à payer au profit de versements plus élevés permettrait donc de devancer dans l'exercice financier précédent des montants qui sont généralement versés au 30 avril, soit dans l'exercice financier suivant.

2.2.2 Les taux d'impôt et de cotisations sociales utilisés

Le recours à l'impôt et aux cotisations sociales de l'année précédente ne permet pas d'ajuster rapidement les montants à payer à la situation courante. Ainsi, pour l'année courante, les contribuables qui effectuent des versements sur la base de l'année précédente utilisent implicitement les taux de l'année précédente et ne seront affectés par les taux courants que l'année suivante, au moment de verser leur solde à payer.

Cette situation, particulièrement pour les cotisations aux programmes sociaux dont les taux et les plafonds sont ajustés chaque année, est tout à fait inéquitable envers les personnes dont les revenus sont assujettis aux retenues à la source et assujettis aux taux courants applicables, et est inappropriée pour répondre rapidement à une intervention que le gouvernement voudrait faire dans l'économie en utilisant la politique fiscale.

L'Australie pallie cette situation en utilisant *l'impôt notional* défini comme étant l'impôt calculé avec les tables de l'année courante sur les revenus de l'année précédente. Comme les tables d'impôt au Canada et au Québec sont indexées, l'utilisation des taux de l'année courante, à moins d'une réforme de la fiscalité, deviendrait favorable au contribuable et réduirait davantage son impôt à payer. Dans ce contexte, la recommandation 9 à l'effet de majorer les montants de référence de l'année précédente devient nécessaire afin de ne pas favoriser davantage ce groupe de contribuables. Ainsi, la majoration devrait être apposée sur le revenu total avant l'application des nouveaux taux d'impôt et de cotisations sociales.

Cependant, compte tenu de la complexité que ces changements impliqueraient pour les contribuables, il est suggéré de ne pas utiliser les taux de l'année courante et de conserver les montants établis pour l'année précédente. Il est à noter que ce statu quo concernant les taux n'affecte en rien la recommandation précédente relativement à la majoration des montants.

2.2.3 Le montant calculé par l'administration fiscale

Le calcul du montant proposé par l'administration fiscale s'appuie sur les informations que celle-ci détient relativement à l'année précédente (versements de septembre et de décembre) et de la deuxième année précédente (versements de mars et juin). Pour les contribuables dont les revenus croissent d'une année à l'autre, ce mode de calcul leur permet un report important du paiement de l'impôt alors qu'à l'égard des cotisations sociales, les hausses de taux à chaque année pour plusieurs programmes leur confèrent aussi un avantage substantiel. Encore une fois, cette situation crée une iniquité flagrante envers les contribuables dont les revenus sont assujettis aux retenues à la source.

Comme le calcul est effectué par l'administration fiscale, cette méthode n'a aucune conséquence pour le contribuable à part le fait qu'une modification à la formule utilisée puisse entraîner un changement dans le montant à verser. Bien que les informations statistiques disponibles ne nous permettent pas de connaître le nombre de contribuables qui utilisent ce montant pour faire leur versement⁶¹, il apparaît probable que ce nombre est élevé étant donné qu'il donne l'assurance au contribuable qu'aucun intérêt ou pénalité ne sera appliqué sur ce montant. En conséquence, toute modification à ce calcul risquerait d'entraîner un impact chez de nombreux contribuables visés par les acomptes.

Dans le but de rapprocher davantage la perception de l'impôt et des cotisations sociales à l'année courante, les modifications suivantes pourraient être apportées au calcul effectué par l'administration fiscale :

- Calcul des 2 premiers versements (mars et juin)
 - Utilisation des taux de l'année courante : au moment d'effectuer ses calculs, l'administration fiscale connaît les taux en vigueur pour l'année courante tant

⁶¹ Cette information statistique a été demandée à la direction des études économiques, fiscales et statistiques de Revenu Québec, mais n'a pu être obtenue en raison du fait que l'utilisation des dossiers fiscaux est régie par l'article 69.0.0.7 de la *Loi sur le ministère du Revenu* et que cette disposition s'applique même si l'information à produire ne contient pas de renseignements permettant d'identifier des contribuables. Ainsi, les seules statistiques que Revenu Québec peut communiquer à l'externe sont celles déjà produites pour ses besoins ou celles déjà publiées par le ministère des Finances du Québec. Cette interdiction constitue un obstacle sérieux pour tout chercheur désirant des informations disponibles,

pour l'impôt sur le revenu que pour les diverses cotisations sociales. Il serait donc relativement simple de recalculer les montants à verser sur la base des revenus déclarés par le contribuable dans sa déclaration et des taux de l'année courante.

- Majoration du revenu du contribuable : le fait d'utiliser un revenu gagné 2 années auparavant conduit à une sous-estimation des montants à payer pour la majorité des contribuables. En conséquence, l'administration fiscale devrait majorer chaque source de revenu des contribuables de moins de 65 ans d'un pourcentage équivalant à 2 fois le taux de majoration proposé à la recommandation 9 pour compenser les deux années de retard dans les revenus utilisés.
- Calcul des 2 derniers versements (septembre et décembre)
 - Ajustements pour l'année précédente : connaissant la situation et les revenus du contribuable pour l'année précédente, l'administration fiscale devrait réajuster les calculs pour tenir compte du nouveau revenu et calculer les nouveaux montants d'impôt et de cotisations sociales, mais cette fois en majorant les montants de seulement 5 % pour refléter des données plus récentes.

Ces modifications permettraient de rapprocher davantage les versements aux montants réellement à payer pour l'année contribuant ainsi à réduire les soldes à payer en fin d'année et l'iniquité avec les contribuables dont les revenus font l'objet de retenues à la source.

Toutefois, en voulant devenir trop précis, certains contribuables voudront alors que l'administration fiscale tienne également compte de changements qui auraient pu survenir dans leur situation personnelle ou dans l'importance ou le type de revenus qu'ils reçoivent maintenant. Ne pouvant acquiescer à l'ensemble des demandes qui pourraient être faites, il devient donc préférable de ne pas raffiner les calculs à outrance et ainsi proposer des acomptes qui ne ressemblent plus vraiment à la situation réelle de plusieurs contribuables.

Recommandation 10

L'administration fiscale devrait modifier le calcul qu'elle réalise pour déterminer les montants de versements à effectuer. En majorant pour les contribuables de moins de 65 ans le montant à payer des années précédentes, de 10 % pour les deux premiers versements et de 5 % pour les deux derniers, l'administration fiscale contribuerait ainsi à réduire l'iniquité par rapport aux contribuables dont les revenus sont assujettis à des retenues à la source et à diminuer le solde moyen en fin d'année des contribuables dont l'impôt est payé par acomptes provisionnels. Pour des fins de cohérence, cette recommandation ne peut être appliquée sans que la recommandation 9 soit également réalisée.

2.3 Situations de fluctuations importantes du revenu

L'un des problèmes importants que tous les pays rencontrent dans la détermination des acomptes provisionnels provient de la fluctuation importante des revenus que subissent certains contribuables, que ce soit d'une année à l'autre ou au cours d'une même année. D'un pays à l'autre, les solutions apportées sont multiples.

Au Québec, il n'existe pas véritablement de méthode pour la prise en considération de manière spécifique de ce problème puisque l'intérêt s'applique dès que les montants versés sont inférieurs au minimum requis pour chaque versement. Donc, un contribuable qui anticiperait une baisse importante de revenus et qui réduirait son premier versement pourrait être tenu de payer des intérêts même si au total de l'année il a versé le bon montant en majorant ses versements subséquents. Du côté de la pénalité applicable, celle-ci ne s'appliquera que si le montant versé est inférieur à 75 % de celui qui aurait dû l'être. Bien que ce mécanisme puisse profiter aux contribuables avec des revenus fluctuants ou difficilement prévisibles, il permet également aux autres contribuables de réduire leurs versements sans risque d'être pénalisés.

Du côté fédéral, le calcul des intérêts est identique à celui du Québec. Par contre, le calcul de la pénalité applicable est très différent : il équivaut à 50 % de la différence entre le montant

d'intérêts auquel il est assujéti et le plus élevé de 1 000 \$ ou $\frac{1}{4}$ de l'intérêt qu'il aurait dû payer s'il n'avait fait aucun acompte. Ainsi, le simple fait d'augmenter le taux d'intérêt peut rendre un versement sujet à une pénalité même si le manquement demeure identique. Encore une fois, la souplesse accordée au calcul de la pénalité est susceptible de profiter également à l'ensemble des contribuables.

Parmi les méthodes utilisées dans le monde pour adapter les versements des contribuables avec des fluctuations importantes de revenus, mentionnons la méthode dite « annualisée ». Très répandue au sein des états américains, cette méthode consiste à multiplier le revenu net du premier trimestre par 4, à calculer l'impôt payable pour l'année, puis à soustraire les crédits d'impôt admissibles. En divisant ce résultat par 4, le contribuable obtient le montant de versement à effectuer pour le trimestre. Pour le deuxième trimestre, le chiffre 4 est remplacé par 2 et le revenu net devient celui du semestre et ainsi de suite pour chacun des autres trimestres. Le versement équivaut alors au montant ainsi déterminé moins les paiements déjà faits dans l'année.

Ce mécanisme peut s'avérer des plus pertinents pour la clientèle à laquelle il s'adresse. Quant aux autres contribuables, ils n'ont pas véritablement d'avantages à utiliser cette méthode puisque les résultats devraient être pratiquement identiques à ceux produits par la méthode normale. De plus, cette méthode ne s'applique qu'en fonction du revenu gagné pour l'année en cours limitant ainsi les gains qui peuvent être réalisés par le report d'impôt découlant de l'utilisation du montant de l'année antérieure.

Cependant, elle complexifie le travail du contribuable notamment en ce qui a trait à la détermination de son revenu net dans le cas d'une entreprise. De plus, elle engendre un risque pour l'administration fiscale qui ne dispose pas des informations requises pour valider la répartition du revenu dans l'année à moins d'effectuer une vérification plus poussée des ventes du contribuable.

L'Australie et le Mexique apportent une solution un peu semblable en proposant au contribuable un taux d'impôt établi à partir de la déclaration de revenus de l'année précédente à appliquer sur

ses revenus bruts (Australie) ou nets (Mexique) pour déterminer le montant à verser à l'administration fiscale. Toutefois, le même problème du contrôle des montants selon la période refait surface.

La Nouvelle-Zélande utilise une méthode qui incorpore cet élément additionnel de contrôle pour une partie de la population visée, soit le recours aux informations produites pour la TPS. Comme les entreprises sont tenues de déclarer le montant des ventes réalisées par période dans l'année, cette information devient une base solide permettant à l'administration fiscale de corroborer la répartition fournie par le contribuable. L'important est de synchroniser les périodes de calcul en TPS avec celles des acomptes provisionnels. De plus, l'utilisation d'un taux d'impôt moyen établi par l'administration fiscale en fonction des ventes de l'année précédente aux fins de la TPS facilite le travail des contribuables.

Nous croyons qu'il s'agit là d'une méthode de détermination des acomptes provisionnels qui pourrait avantageusement être implantée au Québec et au Canada et qui éviterait aux contribuables ayant des flux de revenus variables dans l'année de se retrouver avec des problèmes de trésorerie importants. Les conditions d'application de cette mesure en Nouvelle-Zélande nous apparaissent adéquates pour bien encadrer ce mode de calcul qui a le mérite d'ajuster l'impôt à verser au revenu gagné durant la période.

En ce qui a trait aux contribuables non inscrits à la TVQ/TPS, l'approche de la méthode d'annualisation s'avère adéquate pour atténuer le problème de trésorerie de ces contribuables, mais le manque de contrôle sur la répartition rend cette mesure plus difficile à justifier. Toutefois, le nombre de contribuables qui pourraient vouloir bénéficier de cette mesure devrait être relativement faible, réduisant d'autant le risque d'abus pour les finances de l'État, d'autant plus qu'il s'agit simplement du versement d'un acompte dans l'année et non du montant réel qui fera l'objet d'une cotisation.

Pour le Québec, ces mesures affectant de manière spécifique cette clientèle pourraient permettre de resserrer l'application des versements pour les autres contribuables et ainsi de remonter à

90 % la proportion des acomptes de l'année qui devraient être versés si le contribuable utilise la référence de l'année courante pour effectuer ses calculs.

Recommandation 11

Dans le but d'atténuer l'impact des revenus qui fluctuent de manière importante et souvent imprévisible au cours d'une même année ou d'une année à l'autre, il est proposé d'utiliser un taux moyen de retenues calculé sur les ventes taxables en TPS/TVQ pour ceux qui sont inscrits à ces taxes et, pour les autres, d'utiliser une méthode d'annualisation du revenu pour déterminer le versement de la période.

2.4 Le nombre de versements

Au Canada et au Québec, les individus assujettis aux acomptes provisionnels doivent effectuer des versements trimestriels indépendamment du montant de ceux-ci. À travers le monde, il s'agit de la fréquence la plus répandue. Toutefois, plusieurs pays ont recours à des fréquences mensuelles (Suède, Finlande, Mexique...) ou parfois aux deux fréquences selon la clientèle (République slovaque, République tchèque, Slovénie, par exemple).

Lorsque nous étudions plus attentivement les montants d'acomptes versés par les contribuables à revenus élevés, nous pouvons constater que les contribuables qui gagnent plus de 100 000 \$ par année ont versé à eux seuls, pour l'année d'imposition 2006, 1,4 milliard \$ en acomptes soit 58,3 % de l'ensemble des versements alors que le nombre de personnes de ce groupe qui ont versé de tels acomptes ne compte que pour 18,3 % de l'ensemble⁶² (tableau 1).

⁶² Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2006*, tableau 4, p. 105-111.
http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2006.pdf

Tableau 1 : Importance relative des acomptes provisionnels chez les contribuables gagnant plus de 100 000 \$, Québec, 2006

Tranches de revenus	Nombre de contribuables avec acomptes	Montant des acomptes (millions \$)	Montant moyen des acomptes	
			Pour l'année (\$)	Base trimestrielle (\$)
100 000 - 150 000 \$	26 343	302,2	11 508	2 877
150 000 - 200 000 \$	12 625	246,0	19 480	4 870
200 000 - 250 000 \$	7 193	200,6	27 800	6 950
250 000 \$ et plus	14 555	700,8	48 148	12 037
Ensemble	60 716	1 449,6	23 875	5 969

Source : Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2006*, tableau 4, p. 105-111.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2006.pdf

Ainsi, les contribuables qui ont déclaré des revenus supérieurs à 250 000 \$ pour l'année 2006 ont versé des acomptes moyens de 48 148 \$ pour l'année ce qui équivaut à des versements trimestriels moyens de 12 037 \$. À ce seuil de versement, les mandataires des retenues à la source sont tenus d'effectuer des remises mensuelles (montant mensuel moyen supérieur à 3 000 \$).

Il serait donc normal d'appliquer un traitement similaire aux deux groupes. De plus, dans le but de réduire le délai de paiement de l'impôt et des cotisations sociales des contribuables qui versent des acomptes provisionnels, nous croyons que cette fréquence mensuelle devrait être étendue à l'ensemble des acomptes dont le montant à payer est de 3 000 \$ ou plus.

Compte tenu des faibles coûts et de la facilité d'effectuer des paiements par transfert électronique, cette avenue devrait être privilégiée pour les contribuables visés par cette fréquence. Un paiement mensuel plutôt que trimestriel permet également à cette clientèle d'atténuer les effets du paiement de l'impôt et des cotisations sociales sur les besoins de trésorerie.

Dans un contexte où il est de plus en plus facile d'effectuer des transferts de fonds électronique et que les contribuables n'aiment pas se retrouver avec des montants à payer importants, il serait pertinent d'évaluer la possibilité pour l'administration fiscale d'offrir sur une base volontaire à

l'ensemble des contribuables assujettis aux acomptes provisionnels de payer leurs impôts et cotisations sociales à partir de prélèvements automatiques préautorisés.

Ce mécanisme permettrait d'accélérer le paiement des impôts et des cotisations sociales et ainsi de rapprocher le traitement accordé à ces contribuables comparativement à celui de ceux dont les revenus font l'objet de retenues à la source. De plus, le fait de réduire l'ampleur de chaque versement diminue les difficultés pour cette clientèle de disposer des fonds nécessaires aux paiements.

Recommandation 12

Afin de réduire les délais de versement des contribuables ayant des montants d'acomptes élevés à verser, il est proposé de modifier la fréquence de versement des acomptes de plus de 3 000 \$ afin qu'elle devienne mensuelle. De plus, l'administration fiscale devrait étudier la possibilité de permettre, sur une base volontaire, à l'ensemble des contribuables assujettis aux acomptes provisionnels de payer leurs impôts et cotisations sociales par prélèvements bancaires préautorisés.

La conclusion

Une analyse détaillée du mode de versement de l'impôt et des cotisations sociales au Canada et au Québec a démontré plusieurs lacunes. À la lumière de l'expérience internationale et des statistiques fiscales disponibles, nous avons élaboré diverses propositions de modification en vue de corriger certains de ces problèmes et d'améliorer le système en place.

Alors que quelques-unes de ces suggestions peuvent être implantées rapidement et sans modifications importantes des façons de faire, d'autres, au contraire, nécessitent des changements majeurs susceptibles même d'entraîner des contestations de la part de différents groupes.

Centrées sur les raisons fondamentales qui ont mené à l'introduction et au soutien des retenues à la source, ces propositions ont comme objectif de réduire les iniquités qu'engendre le système actuel et de moderniser à la lumière des développements technologiques, le paiement des impôts et des cotisations sociales.

Les changements rapides et profonds qui façonnent notre société moderne doivent entraîner à l'occasion une remise en question des mécanismes et des façons de faire que nous prenons trop souvent comme acquis. Le développement de propositions audacieuses peut alors s'avérer inacceptable aux yeux de plusieurs, mais elles permettent néanmoins d'initier une réflexion sur des incohérences ou des injustices que le système actuel perpétue et qu'il serait maintenant possible de corriger et même d'améliorer en ajoutant de nouvelles possibilités susceptibles d'améliorer les mécanismes en place.

Bibliographie

ADP, State Taxes, *State Estimated P and I Rates*, 2009.

<http://www.adp.com/tools-and-resources/compliance-connection/state-taxes/state-estimated-p-and-i-rates.aspx>

Agence du revenu du Canada, *RC4157 : Comment retenir l'impôt sur les revenus de pension ou d'autres sources et établir le feuillet T4A et le Sommaire*. 23 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/rc4157/rc4157-07f.pdf>

Agence du revenu du Canada, *T4001 : Guide de l'employeur – Les retenues sur la paie et les versements*. 50 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4001/t4001-07f.pdf>

Agence du revenu du Canada, *Formules pour le calcul informatisé des retenues sur la paie*, Formulaire T4127(F), 88^e édition, 1^{er} janvier 2009. 95 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4127-jan/t4127-09f.pdf>

Agence du revenu du Canada, *Tables de retenues sur la paie – Retenues aux fins de l'impôt sur le revenu – Québec _ en vigueur le 1er avril 2009*, formulaire T4032QC-4, 2009. 41 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4032qc-4/t4032-qc-4-09b.pdf>

Agence du revenu du Canada, *Circulaire d'information 89-2R2*, 24 mars 2006, Ottawa.

www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tp/ic89-2r2/ic89-2r2-f.pdf

Agence du revenu du Canada, *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au parlement, 2007-2008*, Ottawa, 2008. 175 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/nnnl/2007-2008/prfrmnc-f/rc4425-08fra.pdf>

Agence du revenu du Canada, *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au parlement, 2008-2009*, Ottawa, 2009. 197 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/nnnl/2008-2009/prfrmnc-f/rc4425-09-fra.pdf>

Asec Payroll Services S.L, *Employers' Guide to Spain*, 4 p.

www.asec.es/documents/Asec.EmployersGuide.pdf

Australian Taxation Office, *Improving Tax Compliance in the Cash Economy*, rapport du groupe de travail, May 1997. 23 p.

<http://www.ato.gov.au/print.asp?doc=/Content/39065.htm>

Australian Taxation Office, *Failure to lodge on time penalty (information for large Business)*, 2003.

<http://www.ato.gov.au/print.asp?doc=/Content/40260.htm>

Australian Taxation Office, *About penalties and interest charge*, 15 septembre 2009.

<http://www.ato.gov.au/print.asp?doc=/Content/82390.htm>

Balko, Radley, *Paycheck Withholding: A Con on Taxpayers*, Fox News, 29 août 2002. 2 p.

<http://www.foxnews.com/story/0,2933,61572,00.html>

Barro, Robert J., « Milton Friedman : Perspectives, Particularity on Monetary Policy », *The Cato Journal*, vol. 27, no 2, Printemps/été 2007, p. 127-134.

<http://www.cato.org/pubs/journal/cj27n2/cj27n2-2.pdf>

Chamberlain, Andrew, « *Tax Awareness* » and federal Income Tax Withholding, Tax Policy Blog, Tax Foundation, Washington, 13 avril 2006. 3 p.

<http://www.taxfoundation.org/blog/show/1429.html>

Collar, David et Michael Godwin, *Compliance Costs for Employers: UK PAYE and National Insurance, 1995-96*, Fiscal Studies, vol. 20, no 4, London, déc. 1999, p. 423-449.

Committee of Experts on Tax Compliance, *Tax Compliance - Report to the Treasury and Minister of Revenue*, Nouvelle-Zélande, 1998. 392 p.

<http://taxpolicy.ird.govt.nz/publications/files/html/coe/compliance.doc>

Conseil de gestion de l'Assurance parentale, *Rapport annuel de gestion 2007*, Québec, 2007. 87 p.

http://www.cgap.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/CGA_P_ASS_PARENTALE_RAPPORT.pdf&langue=fr

Cour suprême du Canada, *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*, 1997, vol.1, Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa. 1163 p.

Dana & associés, *Doing business in France*, 2009. 5 p.

<http://dana-associes.com/en/news0001006c.html>

Federal Reserve, *Selected interest rates, Historical data, 1949-2009*, sept. 2009.

http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data/Monthly/H15_PRIME_NA.txt

Gazette du Canada, *Règlement modifiant le Règlement de l'impôt sur le revenu, DORS/99-20*, Vol. 133, no.1, 6 janvier 1999. 3 p.

<http://www.gazette.gc.ca/archives/p2/1999/1999-01-06/html/sor-dors20-fra.html>

Gephardt, Richard, *The Economics and politics of Tax Reform*, The Cato Journal, vol. 5, no 2, automne 1985. Washington. P. 455- 464.

www.cato.org/pubs/journal/cj5n2/cj5n2-5.pdf

HM Treasury et HM Revenue and Customs, *False self-employment in construction: taxation of workers*, juillet 2009.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/consult_falseselfemploymentconstruction_200709.pdf

Initiative d'allégement du fardeau de la paperasserie, *Mesurer les coûts des formalités administratives pour la petite entreprise*, Document d'information no 2, novembre 2007, Ottawa. 13 p.

[http://www.reduirepaperasserie.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf/\\$FILE/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf](http://www.reduirepaperasserie.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf/$FILE/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf)

Initiative d'allégement du fardeau de la paperasserie, *Stratégie d'allégement du fardeau de la paperasserie pour les petites entreprises du Canada – Rapport d'étape 2008*, Comité consultatif sur l'allégement du fardeau de la paperasserie, Ottawa, 2008. 18 p.

[http://www.reducingpaperburden.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_2008AnnualReport_Fr.pdf/\\$FILE/PBRI_2008AnnualReport_Fr.pdf](http://www.reducingpaperburden.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_2008AnnualReport_Fr.pdf/$FILE/PBRI_2008AnnualReport_Fr.pdf)

Internal Revenue Service, *Tax Statistics*, Table 1: Summary of Internal Revenue Collections and Refunds, by Type of Tax, Fiscal Years 2003 and 2004, Individual Tax Statistics, Washington.

<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/04db01co.xls>

Internal Revenue Service, *Data Book 2004*, fiscal year 2004, Publication 55B, Washington, DC. 71 p.

<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/04datbk.pdf>

Internal Revenue Service, *Employer's Tax Guide*, Publication 15, Circulaire E, 2009. 56 p.

http://www.irs.gov/publications/p15/ar02.html#en_US_publink100011660

Irish Tax and Custom, Revenue, *A guide to Self Assessment*, Form IT-10.

<http://www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/it10.html#section4>

Joint Committee on Taxation, *Options to Improve Tax Compliance and Reform Tax Expenditures*, Washington DC., Janvier 2005. 435 p.

<http://www.jct.gov/s-2-05.pdf>

Kidd, Devvy, *Comprehensive legal information on the IRS – Get the Truth*, The Truth About Withholding – How the People Have Been Had, Again, 26 mars 2003, p. 11.

<http://www.devvy.com/200303270519.html>

KPMG, *Switzerland : Taxation of International Executives*, 2008. 31 p.

http://www.kpmg.com/SiteCollectionDocuments/TIES/SWITZERLAND_2008_TIES_V2.pdf

Lent, George E., *Collection of the Personal Income Tax at the Source*, Journal of Political Economy, vol. 50, no 5, University of Chicago Press, 1942. P. 719-737.

Les autorités fédérales de la Confédération suisse, *Ordonnance sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct*, article 13, no 642.118.2, (à jour le 1^{er} aout 2008).

<http://www.admin.ch/ch/f/rs/6/642.118.2.fr.pdf>

Lévy, Maurice et Jean-Pierre Jouyet, *L'économie de l'immatériel, la croissance de demain*, Rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel, Paris, 2006. 184 p.
http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/technologies_info/immateriel/immateriel.pdf

Lewis, Alan, *The Psychology of Taxation*, St-Martin's Press, New York, 1982. 257 p.

Li, Jinyan, *Withholding Tax on Domestic Interest and Dividends*, Canadian Tax Journal, vol. 43, n° 3, Toronto, 1995. P. 553-591.
[http://osgoode.yorku.ca/osgmedia.nsf/0/DDBD7C58A1B282A6852571CE00586608/\\$FILE/Withholding-tax-dom-dividends.pdf](http://osgoode.yorku.ca/osgmedia.nsf/0/DDBD7C58A1B282A6852571CE00586608/$FILE/Withholding-tax-dom-dividends.pdf)

Lin, Zhengxi, Garnett Picot et Janice Yates, *Dynamique de la création et de la disparition d'emplois autonomes au Canada*, 1999, p. 1.
<http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m1999134-fra.pdf>

Manser, Marilyn E. et Garnett Picot, *Le travail indépendant au Canada et aux États-Unis*, Statistique Canada, vol. 11 no 3, Automne 1999. 9 p.
<http://www.statcan.gc.ca/studies-etudes/75-001/archive/f-pdf/4685-fra.pdf>

Ministère de la Justice du Canada, *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1985, Ch. 1 (5^e suppl.).
<http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/I-3.3//fr>

Ministère de la Justice du Canada, *Income War Tax Act*, R.S.C. 1927, Ch. 97.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de France, *Le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, 2002, 13 p.
www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/prelevement_source/prelevement_source.pdf

Ministère de l'économie, des Finances et de l'industrie de la France, *Modalités d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, Paris, 2007. 15 p.
http://www.finances.gouv.fr/directions_services/sircom/impot_fiscalite/retenu_source/files/prelevement_source.pdf

Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce d'Espagne, *Labour and Social Security regulations*, Guide to business en Spain, 2008, 23 p.
<http://www.investinspain.org/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0...00.bin?doc=4198346>

Ministère des Finances du Canada, *Le plan budgétaire de 2007 – Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, le 19 mars 2007, Ottawa. 523 p.
<http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/patrbbf.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *Budget 2007-2008 – Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, le 24 mai 2007, Québec. 160 p.

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2007-2008a/fr/documents/pdf/RenseignementsAdd.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics 2002-03*, États financiers consolidés du gouvernement du Québec, vol. 1, Québec, 2004. 96 p.

<http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/vol1-2002-2003.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2005*, édition 2008, Québec. 292 p.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2005.pdf

Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2006*, édition 2009, Québec. 334 p.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2006.pdf

Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales, édition 2005*, Québec. 299 p.

<http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/DepensesFiscales2005.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *L'évasion fiscale au Québec, sources et ampleur*, Études économiques, fiscales et budgétaires, vol. 1, no 1, Québec, 2005. 6 p.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/EEFB/fr/eefb_vol1_no1.pdf

Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009, Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, mars 2008, Québec. 208 p.

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/RenseignementsAdd.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *Des actions additionnelles et immédiates pour soutenir l'économie et l'emploi*, Énoncé économique de la ministre des Finances et ministre des Infrastructures, Document explicatif, Québec, janvier 2009, p. 35.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_doc2_EnonceEco09.pdf

Ministère des Finances du Québec, *Budget 2010-11 – Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, le 30 mars 2010, Québec, 220 p.

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2010-2011/fr/documents/RenseignementsAdd.pdf>

Murray, Charles, *Tax Withholding Is Bad for Democracy*, The Wall Street Journal, jeudi 13 août 2009.

<http://online.wsj.com/article/SB20001424052970204313604574328273572673730.html>

OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, Paris, 2007. 345 p.

OCDE, *L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors OCDE: série « Informations comparatives » 2008*, Centre de politique et d'administration fiscales, 2009. 265 p.

<http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/42572580.pdf>

Paul, Randolph, *Statement of Randolph E. Paul, General Counsel for the Treasury, before the Committee of Ways and Means of the House of Representatives Revision of Income Tax Payment Methods*, Congressional Testimony, 2 février 1943. 20 p.

<http://taxhistory.tax.org/Civilization/Documents/Withholding/hst29050/29050-1.htm>

Pechman, Joseph, A. *Federal Tax Policy*, third edition, The Brookings Institution, Washington, 1977. 401 p.

Perry, Harvey, *Taxes, Tariffs and Subsidies, a History of Canadian Fiscal Development*, vol. 1, University of Toronto Press, Toronto, 1955. 324 p.

Perry, Harvey, *Taxes, Tariffs and Subsidies, a History of Canadian Fiscal Development*, vol. 2, University of Toronto Press, Toronto, 1955. 439 p.

Plamondon, Alain, *Le paiement électronique sur internet, recensement et analyse*, Travail dirigé présenté en vue de l'obtention du grade de maître ès sciences, 1996.

<http://www.rambit.qc.ca/plamondon/ecashind.htm#Table%20des%20matieres>

Régie de l'assurance maladie du Québec, *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, Québec, 2008. 131 p.

http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/publications/documents/rapp0708/version_integrale.pdf

Régie des rentes du Québec, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, Québec, 2009. 146 p.

http://www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/regie/rapports_annuels/RA_2009/RA2008_2009.pdf

Revenu Québec, *TP-1015.G : Guide de l'employeur - Retenues à la source et cotisations 2008*, Québec. 119 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g\(2008-01\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g(2008-01).pdf)

Revenu Québec, *TP-1015.G : Guide de l'employeur - retenues à la source et cotisations, 2009*, Québec. 110 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g\(2009-01\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g(2009-01).pdf)

Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2006-07*, Québec, 2007. 148 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500\(2007-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500(2007-10).pdf)

Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2007-08*, Québec, 2008. 165 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500\(2008-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500(2008-10).pdf)

Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2008-09*, Québec, 2009, 134 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/adm-500\(2009-09\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/adm-500(2009-09).pdf)

Revenu Québec, *Mesures fiscales concernant les pourboires*, publication IN-250, 2009. 20 p.
[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/in/in-250\(2009-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/in/in-250(2009-10).pdf)

Schmidt, Mark, *Income Tax Withholding: Why "First Dibs" for Uncle Sam Leaves Taxpayers Finishing Last*, National Taxpayers Union, Policy Paper #106, 2002, 14 p.
http://www.ntu.org/main/press_papers.php?PressID=256&org_name=NTU

Stikeman, H. Heward, *Income Tax and Excess Profit Tax Collection - Annotated*, Richard De Boo, Toronto, 1945. 408 p.

Twight, Charlotte, *Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change*, The Cato Journal, Vol. 14, no. 3, hiver 1995. Washington. P. 359-395.
<http://www.cato.org/pubs/journal/cj14n3/cj14n3-1.pdf>

United States Government Accountability Office (GAO), *Tax Gap, Making Significant Progression Improving Tax Compliance Rests on Enhancing Current IRS Techniques and Adopting New Legislative Actions*, (2006), Testimony Before the Committee on Budget, U.S. Senate, GAO-06-453T. 25 p.
<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-06-453T>

U.S. Treasury Department, *Collection at Source of the Individual Normal Income Tax*, Division of Tax Research, Staff memo, 1941. 54 p.
<http://www.taxanalysts.com/THP/Civilization/Documents/Withholding/hst29048/29048-1.htm>

U.S. Department of the Treasury, *A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap*, Office of Tax Policy, 26 septembre 2006. 18 p.
<http://www.treas.gov/press/releases/reports/otptaxgapstrategy%20final.pdf>

Vaillancourt, François, *The administrative and compliance Costs of the personal income tax and payroll tax system in Canada*, Canadian Tax Paper no. 86, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986. 135 p.

Vedantam, Shankar, *Among taxpayers, Inequality May Equal Cheating*, Washington Post, 16 avril 2007. 4 p.
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/15/AR2007041500795.html>

Ventry, Dennis, J. Jr. et Joseph J. Thorndike, *The Plan That Slogans Built: The Revenue Act of 1943*, Tax History Project, Tax Analysts, 1997. 6 p.
<http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/cf7c9c870b600b9585256df80075b9dd/671f701c110a19d985256e430079173d?OpenDocument>

Vermont Department of Taxes, *Individual Income, Interest and Penalty Charges*, 2009,
<http://www.state.vt.us/tax/individualinterestandpenalty.shtml>

Viricelle, Raymond, Claude Bébéar et François Auvigne, *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de France, Paris, 2007. 184 p.

http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=074000263&brp_file=0000.pdf