

OPTIONS DE RECETTES



Document de consultation

Août 2008



Avant-propos

Dans son budget 2008, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) s'est engagé à prendre certaines mesures nécessaires pour assainir sa situation financière et générer de nouvelles recettes et ce, dès l'exercice financier 2009-2010. Ces revenus constitueront des ressources supplémentaires nécessaires au financement de programmes et de services importants pour les Ténois.

- Comment pouvons-nous générer de nouvelles recettes?

La question est plus complexe qu'il n'y paraît. Il est possible de générer de nouveaux revenus en augmentant le taux d'imposition, les taxes et en imposant de nouveaux frais, **mais ces méthodes peuvent avoir des conséquences importantes** pour les résidents, les familles et les entreprises. Une approche mal réfléchie peut nuire à l'économie, décourager les investissements ou même inciter les résidents à quitter les Territoires. Le GTNO doit donc étudier soigneusement les options afin d'en adopter une qui soit mesurée et équilibrée et en harmonie avec la vision et les objectifs à long terme des TNO.

Le présent document fournit des renseignements de base sur les sources de revenus actuelles des TNO et étudie de nouvelles options de financement. Le document cerne les différentes approches qui pourraient être adoptées et examine les avantages et les inconvénients que présente chacun. L'opinion des résidents du Nord est importante puisque les mesures que le gouvernement adoptera auront des répercussions sur tous les Ténois. Aucune décision n'a encore été prise. Je vous encourage à faire parvenir vos commentaires aux personnes-ressources répertoriées à la fin du présent livret.

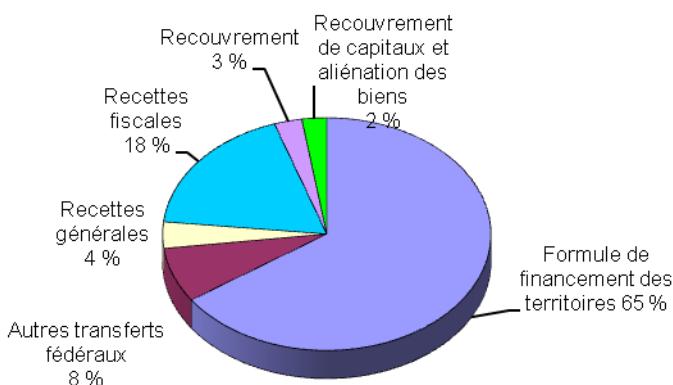
J. Michael Miltenberger
Ministre des Finances

Pourquoi avons-nous besoin d'impôts?

Advenant qu'elles existent, les personnes qui aiment payer des impôts sont certainement très rares. En revanche, la plupart des gens seront d'accord pour affirmer que les impôts sont nécessaires au bon fonctionnement de la société. L'objectif premier des impôts est de générer les revenus nécessaires au financement des programmes et services, comme l'éducation et les soins de santé. Les impôts peuvent également servir à promouvoir la croissance économique, à stimuler certaines activités (encourager l'épargne pour des études postsecondaires) ou à en dissuader d'autres (l'usage du tabac, par exemple). L'enjeu est d'équilibrer ces objectifs, parfois opposés, afin que le fardeau fiscal soit équitablement distribué au sein de la société.

Recettes totales du GTNO pour 2008-2009 selon les sources

- *Près des trois quarts des recettes du GTNO proviennent du gouvernement fédéral. Le gouvernement territorial n'exerce aucun contrôle direct sur ces revenus.*
- *L'autre quart des recettes du GTNO provient de ses « propres sources », comme les impôts et les frais. Le GTNO exerce un contrôle direct sur ces recettes. Chaque année, le gouvernement territorial perçoit environ 220 millions de dollars en impôts et 90 millions de dollars en recettes non fiscales. Environ 42 % des impôts (c.-à-d. 92 millions de dollars) proviennent des entreprises et 58 % (c.-à-d. 128 millions de dollars) des particuliers.*



Comment se fait-il que les recettes du gouvernement varient?

L'importance des recettes du gouvernement varie en fonction de deux facteurs :

1. ***La croissance démographique et économique***

- en période de croissance économique, plus de recettes fiscales sont perçues;
- l'emploi augmente. Plus de gens travaillent et gagnent bien leur vie;
- la demande pour les biens et services augmente. De nouvelles entreprises sont créées et les entreprises déjà existantes prennent de l'essor pour tirer profit des occasions qui s'offrent à elles.

La croissance démographique est également une bonne chose pour les TNO. Cela signifie :

- une augmentation de l'offre de la main-d'œuvre pour l'économie;
- davantage de conditions favorables pour permettre aux entreprises de vendre des produits et services;
- un élargissement de l'assiette fiscale;
- un financement plus important de la part du gouvernement fédéral afin de contrer la demande croissante pour les programmes et services. Pour chaque nouveau résident aux TNO, le GTNO recevra 22 000 \$ supplémentaires par l'entremise de la formule de financement des territoires.

On s'attend à ce que l'économie des TNO poursuive sa croissance alors que des projets de ressources naturelles d'envergure comme le projet gazier du Mackenzie, la construction d'autres champs de gaz et de pétrole et de mine de diamants vont de l'avant.

Situation

- *Le GTNO ne reçoit aucune redevance de l'exploitation des ressources naturelles.*
- *18 % des revenus d'emploi gagnés aux TNO au cours de l'année 2007 ont été gagnés par des non-résidents.*

2. *Les changements aux taux d'imposition*

Hausser les taux d'imposition est une autre manière de générer de nouvelles recettes. Ces modifications peuvent cependant avoir des répercussions sur l'économie et la population. Des taux d'imposition élevés peuvent ralentir la croissance économique et démographique en poussant les entreprises à réduire leurs coûts et les résidents à prendre des décisions concernant leur mode et leur lieu de vie et de travail.

La main-d'œuvre et les capitaux d'investissement sont mobiles et favorisent généralement les provinces et territoires où les taux d'imposition sont bas. À cet égard, le principal concurrent des TNO est l'Alberta, où les taux d'imposition sont les plus bas au Canada. Il est donc important de préserver des taux d'imposition concurrentiels pour garantir la croissance économique et la prospérité future des habitants du Nord.

Les TNO :

- *jouissent de taux d'imposition inférieurs à la moyenne nationale;*
- *imposent les taxes sur le tabac et les majorations des prix de l'alcool les plus élevées au Canada;*
- *n'ont aucune taxe de vente ni taxe hôtelière;*
- *n'ont aucun impôt sur le capital.*

Comment faire?

Le choix des mesures fiscales appropriées ne peut se faire de manière arbitraire. Le choix devrait se fonder sur une politique fiscale saine et devrait appuyer les objectifs à long terme des TNO.

Ce que nous pouvons et ne pouvons pas faire

Les Territoires du Nord-Ouest sont un territoire et non pas une province. Malgré cette différence, le pouvoir de taxation du GTNO est assorti des mêmes options et restrictions que ceux des gouvernements provinciaux.

Une politique fiscale saine :

- *est juste pour tous;*
- *se fonde sur de bonnes assises;*
- *est simple;*
- *évite les distorsions inutiles;*
- *fait preuve de responsabilité financière;*
- *encourage le développement économique.*

À titre de territoire, les TNO ne peuvent percevoir de redevances ou de taxes à la production sur les ressources non renouvelables.

Comme les gouvernements des autres provinces et territoires, le GTNO peut imposer un impôt direct aux résidents et aux entreprises.

Comme toutes les autres provinces, à l'exception du Québec, le GTNO a passé un accord de perception fiscale avec le gouvernement fédéral. Cet accord établit un système harmonisé de perception des impôts et simplifie la production de la déclaration de revenus des particuliers et des entreprises.

Tendances actuelles en matière de politiques fiscales

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux ont réduit l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. En revanche, ils contemplent également d'autres mesures fiscales qui encouragent l'investissement ou les améliorations dans les domaines comme l'environnement ou l'économie énergétique. Par exemple, la hausse des taxes de vente et l'élimination de l'impôt sur les investissements stimuleront l'épargne et l'investissement. Les taxes sur les émissions carboniques ont récemment monopolisé l'attention comme outil de lutte aux changements climatiques attribuables à l'émission de gaz à effet de serre. Ces taxes sont imposées sur la consommation de combustibles fossiles comme le pétrole et le gaz.

- *Baisser l'impôt sur le revenu des particuliers accorde aux citoyens un revenu net d'impôt plus important pour effectuer des dépenses ou des épargnes;*
- *Baisser l'impôt des sociétés encourage la croissance économique, permet aux entreprises de créer plus d'emplois et de se développer en plus d'offrir un rendement plus élevé aux investisseurs;*
- *Augmenter la taxe à la consommation encourage l'épargne et l'investissement et dissuade certains types de consommation.*

Options à étudier

Le ministère des Finances du GTNO a étudié un certain nombre d'options afin d'accroître ses recettes. Chacune de ces options est présentée ci-dessous, étayée d'une analyse générale et de

commentaires. (Vous trouverez une analyse plus détaillée dans le document intitulé *Options de recettes*, disponible en ligne à l'adresse www.fin.gov.nt.ca).

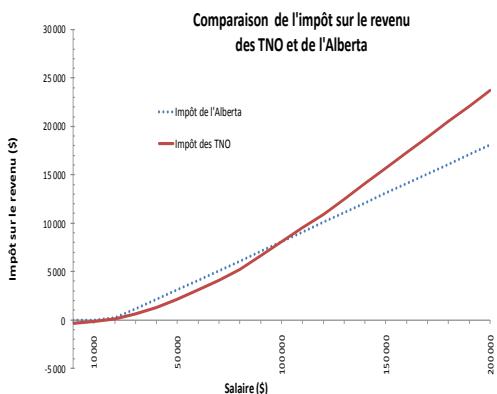
1. *Impôt sur le revenu des particuliers*

L'impôt sur le revenu des particuliers des TNO impose un taux plus important aux salariés à revenu élevé qu'à ceux qui ont un revenu plus faible. Tous les autres territoires et provinces utilisent la même approche, à l'exception de l'Alberta, notre principal compétiteur en matière de main-d'œuvre.

L'Alberta impose un taux fixe de 10 % pour tous les salaires.

Le système fiscal des TNO est avantageux pour les salariés à faible revenu alors que le système albertain favorise les personnes à revenu élevé. Un célibataire qui gagne plus de

100 000 \$ paie plus d'impôts aux TNO qu'en Alberta. C'est pourquoi beaucoup de salariés à revenu élevé (même ceux qui ont des familles) conservent une résidence permanente en Alberta au lieu des TNO. Même si ces individus gagnent leur salaire aux TNO, le gouvernement territorial ne perçoit ni impôt sur le revenu de ces particuliers ni prestation en lien avec ces travailleurs.



Hausser le taux des particuliers pourrait :

- faire des TNO un endroit moins attrayant où vivre et encourager les contribuables à conserver une résidence permanente à l'extérieur du territoire afin d'éviter de payer des impôts élevés;
- imposer un fardeau fiscal plus lourd aux résidents à revenus modestes qui subissent déjà un coût de la vie élevé aux Territoires.

2. *Impôt des sociétés*

Province ou territoire	Impôt des sociétés	
	Petites entreprises (%)	Grandes entreprises (%)
Territoires du Nord-Ouest	4,0	11,5
Nunavut	4,0	12,0
Yukon	4,0	15,0
Colombie-Britannique	3,5	11,0
Alberta	3,0	10,0
Saskatchewan	4,5	12,0
Manitoba	2,0	13,0
Ontario	5,5	14,0
Québec	8,0	11,4
Nouveau-Brunswick	5,0	13,0
Nouvelle-Écosse	5,0	16,0
Île-du-Prince-Édouard	3,2	16,0
Terre-Neuve-et-Labrador	5,0	14,0

Tous les territoires et toutes les provinces établissent deux taux d'imposition pour les sociétés : un taux général (pour les grandes entreprises) et un taux moins élevé qui s'applique aux petites sociétés privées sous contrôle canadien, jusqu'à un certain seuil qui varie d'une province ou d'un territoire à l'autre.

Hauser le taux d'imposition des sociétés pourrait :

- générer de nouvelles recettes : une augmentation de 1 % du taux général d'imposition des sociétés pourrait générer huit millions de dollars supplémentaires par année;
- faire des TNO un endroit moins attrayant où investir. Au cours des six dernières années, les TNO ont déjà fait subir trois modifications à leur taux général d'imposition des sociétés – une augmentation et deux diminutions. Une autre augmentation du taux pourrait donner l'impression que les TNO ne sont pas un endroit stable et prévisible où investir.

3. *Impôt sur le salaire*

En 1993, le GTNO a adopté un impôt sur le salaire qui génère des recettes de plus 36 millions de dollars chaque année. Faire passer l'impôt sur le salaire de 2 % à 3 % du revenu permettrait de générer 20 millions de dollars en recettes supplémentaires.

L'augmentation de l'impôt sur le salaire accroîtrait le fardeau fiscal des contribuables qui tirent leur revenu d'un emploi en comparaison avec les contribuables qui ont d'autres sources de revenus.

4. *Crédit d'impôt pour le coût de la vie*

Le crédit d'impôt pour le coût de la vie, mis en place en même temps que l'impôt sur le salaire, offre un crédit d'impôt remboursable allant de 350 \$ à 942 \$ à toute personne de 18 ans et plus qui remplit une déclaration de revenus aux TNO. Réduire le crédit d'impôt pour le coût de la vie se traduirait par une hausse des recettes pour le GTNO; en revanche, cette

mesure ne soutiendrait pas l'objectif du gouvernement de réduction du coût de la vie.

5. *Taxe sur les carburants*

Les taux de la taxe sur les carburants des TNO sont parmi les plus bas au Canada et sont restés inchangés depuis 1997.

Une hausse des taux de la taxe pourrait encourager la conservation des combustibles fossiles et réduire l'émission de gaz à effet de serre, mais pourrait également se traduire par :

- une augmentation du coût des biens de consommation en raison des coûts de transport plus élevés;
- une augmentation du coût des activités commerciales aux Territoires, spécialement pour le secteur des ressources non renouvelables;
- une augmentation du coût de l'électricité puisque la production d'énergie aux TNO repose en grande partie sur le diesel.

Types de carburants	Taux (\$/Litre)
Essence achetée à un point donné du réseau d'autoroutes	10,7
Essence non achetée à un point donné du réseau d'autoroutes	6,4
Carburant d'aviation	1,0
Carburant moteur (diesel)	9,1
Tous les autres produits pétroliers et les produits qui ne sont pas du carburant moteur (diesel)	3,1
Carburant pour locomotives	11,4
Mazout de chauffage	Ne s'applique pas

6. *Taxes sur le tabac*

La taxe sur le tabac des TNO est parmi les plus élevées au Canada et est restée inchangée depuis 2003.

Une hausse de la taxe pourrait décourager le tabagisme, mais pourrait également encourager la contrebande et l'évasion fiscale. Bien qu'il n'y ait que peu de preuves de contrebande de cigarettes aux TNO malgré un écart de prix de 7,25 \$ par cartouche de cigarettes entre Yellowknife et l'Alberta, plus l'écart de prix est grand, plus la tentation des activités illégales est forte.

7. *Majorations des prix de l'alcool*

La Société des alcools des TNO gère la vente d'alcool aux Territoires.

- La majoration des prix est fondée sur le volume et le type d'alcool en plus de la répartition des frais généraux, ce qui rend les comparaisons avec les autres provinces et territoires difficiles.
- La majoration des prix est restée inchangée depuis 2003.
- Une augmentation de la majoration des prix de 10 % permettrait de générer 1,2 million de dollars supplémentaires par année.
- Hauser les prix de l'alcool, comme ceux du tabac, pourrait encourager la contrebande en provenance d'autres compétences.

8. *Impôt foncier*

Collectivités sans pouvoir d'imposition foncière

- *Le GTNO perçoit les impôts fonciers, mais redistribue l'impôt foncier général aux administrations des collectivités;*
- *Les collectivités peuvent fixer leur propre taux par mille général.*
- *Le GTNO fixe le taux par mille pour l'éducation pour toutes les collectivités à l'exception de Yellowknife.*

Administrations fiscales municipales

Les administrations fiscales municipales sont Inuvik, Fort Simpson, Fort Smith, Hay River, Norman Wells et Yellowknife.

- *Elles sont chargées de la collecte des taxes foncières;*
- *Yellowknife remet la portion de l'impôt foncier qui revient à l'éducation aux deux conseils scolaires;*
- *Les autres administrations fiscales municipales remettent la portion de l'impôt foncier qui revient à l'éducation au GTNO.*

Une hausse de 10 % du taux par mille permettrait de générer environ deux millions par année. Cela représenterait environ 30 \$ par foyer pour les collectivités de la zone d'imposition générale.

9. Taxe sur les primes d'assurance

Tous les territoires et toutes les provinces prélèvent une taxe sur les primes d'assurance. Le GTNO impose une taxe de 3 % sur toutes les primes d'assurance et une taxe supplémentaire de 1 % sur les polices d'assurance incendie. Pour 2007-2008, les revenus générés par cette taxe s'élevaient à 3,5 millions de dollars.

Hausser le taux général applicable à toutes les primes d'assurance à 4 % permettrait de générer 1,2 million de dollars supplémentaires par année. La hausse de cette taxe serait épongée par le titulaire de la police.

10. Recettes non fiscales : frais, licences, permis et droits

Les frais, licences, permis et droits ont pour objectif de recouvrer partiellement les coûts associés à la prestation de ces services aux usagers.

11. Nouveaux frais et taxes possibles

Impôt sur le capital

L'impôt sur le capital est un impôt sur le capital libéré d'une société comme les bénéfices non répartis, le capital social ou le passif à long terme.

L'impôt sur le capital est complexe et perçu afin de réduire la compétitivité économique. Les entreprises s'opposent à cet impôt puisqu'elles doivent le payer qu'elles soient rentables ou non.

Le gouvernement fédéral a éliminé son impôt sur le capital en 2006 et les cinq provinces qui l'imposent toujours ont signifié leur intention d'en faire autant d'ici 2011.

Le GTNO pourrait récolter environ 12 millions de dollars par année en imposant un impôt sur le capital de 0,3 % sur le capital libéré des sociétés. Le GTNO devrait probablement assumer d'importants coûts d'administration liés à l'imposition d'un impôt sur le capital. Le nouvel impôt pourrait également compromettre les objectifs du gouvernement d'attirer des investissements et d'encourager de nouvelles possibilités pour les résidents du Nord.

Impôt sur les bénéfices de l'industrie des ressources non renouvelables

Le GTNO n'a pas le pouvoir de percevoir des redevances sur les ressources non renouvelables des TNO. En revanche, il pourrait imposer un impôt sur les bénéfices des exploitations minières, pétrolières et gazières.

Un impôt sur les bénéfices de l'industrie des ressources garantirait au GTNO la perception d'une partie des revenus tirés directement de ces exploitations. Cependant, cette mesure augmenterait le fardeau fiscal des sociétés qui versent des redevances au gouvernement fédéral.

Les entreprises de l'industrie des ressources paient déjà des sommes importantes au GTNO en impôts fonciers et en taxes sur les carburants. Étant donné l'importance du secteur des ressources aux TNO, des coûts associés à la mise en valeur des ressources que le gouvernement assume et du fait que, à l'heure actuelle, les redevances et les recettes de l'exploitation des ressources vont au gouvernement fédéral, il serait judicieux de percevoir un impôt propre à cette industrie.

Taxe de vente

Les taxes de vente constituent une importante source de recettes pour plusieurs provinces. Cinq d'entre elles (la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard) imposent des taxes de vente au détail. En 1997, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont harmonisé leurs taxes de vente avec la taxe sur les produits et services (TPS) du gouvernement fédéral. La taxe de vente du Québec, à quelques exceptions près, est également harmonisée avec la TPS. L'Alberta et les trois territoires n'imposent pas de taxe de vente générale.

Le GTNO pourrait percevoir une taxe de vente territoriale. Fixée à 5 %, elle générerait ainsi 30 millions de dollars par année.

Le GTNO pourrait également imposer une taxe de vente de 8 % harmonisée avec la TPS. Une taxe de vente harmonisée administrée par le gouvernement fédéral rapporterait aux TNO environ 59 millions de dollars de recettes par année et n'exigerait que des frais d'administration minimes.

À moins que des crédits d'impôt supplémentaires ne viennent alléger le fardeau fiscal, ces deux taxes de vente accroîtraient le coût de la vie des résidents du Nord.

Taxe hôtelière

Toutes les provinces imposent une taxe sur les chambres d'hôtel alors qu'aucun territoire ne le fait. Une taxe hôtelière de 5 % permettrait au GTNO de générer environ 2,5 millions de dollars en recettes par année.

Par contre, la mise en œuvre de cette taxe occasionnerait des frais d'administration autant pour le GTNO que pour les exploitants d'établissements d'hébergement.

Taxe sur les émissions carboniques

Une taxe sur les émissions carboniques est prélevée sur la consommation de combustibles à base de carbone.

Le Québec a instauré une taxe sur les émissions carboniques en 2006. Une mesure fiscale similaire aux TNO rapporterait environ 4 millions de dollars annuellement.

La Colombie-Britannique a récemment adopté une taxe générale sur les émissions carboniques sans incidence sur les recettes qui, lorsqu'elle sera entièrement implantée, augmentera le prix de l'essence de 7,24 cents le litre et le prix du diesel de 8,27 cents. Mettre le modèle de la Colombie-Britannique en application aux TNO permettrait de générer 41 millions de dollars en recettes supplémentaires par année.

L'imposition d'une taxe sur les émissions carboniques hauserait le coût de la vie aux TNO.

Primes d'assurance maladie

Seuls l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique exigent des primes d'assurance maladie. L'Alberta éliminera les siennes le 1^{er} janvier 2009.

Les TNO pourraient établir des primes d'assurance maladie. L'adoption du système de primes de l'Ontario pourrait rapporter neuf millions de dollars par année au GTNO, y compris l'aide aux familles à faible revenu. Cependant, cette mesure accroîtrait le coût de la vie aux TNO.

Péage routier

Le GTNO pourrait instaurer un péage routier pour les camions qui utilisent les routes toutes-saisons aux Territoires et utiliser les recettes pour des travaux d'immobilisations routiers. Toutefois, le péage fera hausser les prix des produits et services aux TNO.

Frais d'amélioration aéroportuaires ou taxe sur le transport aérien

Plusieurs aéroports canadiens imposent des frais d'amélioration aéroportuaires allant de 5 à 40 dollars par passager qui quitte les Territoires. Ces frais couvrent les travaux d'immobilisations aéroportuaires.

On estime qu'environ 3,5 millions de dollars pourraient être récoltés en facturant des frais de 30 \$ par passager aérien au départ des TNO.

Questions à examiner

Plusieurs options sont à la portée du GTNO afin de s'assurer qu'il a les fonds nécessaires pour offrir des programmes et services importants pour les résidents du territoire. Chacune d'entre elles présente des avantages et des inconvénients.

Cette situation soulève des questions à examiner :

- quelles sont les meilleures options pour aider les Territoires à atteindre leurs objectifs à long terme?
- quelle approche est la plus appropriée pour les TNO : augmenter les impôts sur l'économie actuelle, ou augmenter ses recettes en favorisant la croissance de l'économie et de la population?
- est-ce que la structure fiscale actuelle des TNO fonctionne de manière à les aider à atteindre leurs objectifs? Sont-ils concurrentiels au sein de l'économie mondiale actuelle? Quel genre de modifications seraient appropriées?
- comment pouvons-nous modifier le système fiscal pour encourager plus de gens à vivre, travailler et investir aux TNO? Le gouvernement territorial devrait-il abandonner les impôts afin de favoriser les taxes à la consommation?

- comment le GTNO peut-il générer les recettes nécessaires au financement de programmes et services tout en gardant le coût de la vie raisonnable pour les résidents du Nord?

Au cours des prochaines semaines, le GTNO demandera l'avis des Ténois sur ces questions, entre autres. Nous vous encourageons à vous faire entendre. Après tout, c'est votre argent.

Le GTNO s'engage à garantir que la structure fiscale des Territoires est concurrentielle, qu'elle réussit à financer les programmes et services essentiels et qu'elle répond aux besoins des résidents des TNO. C'est avec vos idées et vos commentaires que nous y arriverons.

On peut trouver le présent document et un document plus complet sur les options de recettes du GTNO dans le site Web du ministère des Finances au www.fin.gov.nt.ca/.

Vous pouvez nous faire parvenir vos commentaires au sujet des options de recettes pour les TNO :

par la poste :

Consultations sur les options de recettes
Division de la politique fiscale
Ministère des Finances
C. P. 1320
Yellowknife NT X1A 2L9

par courriel :

Revenue_Options@gov.nt.ca