

**Comment percevoir davantage de revenus pour mettre en œuvre
des initiatives stratégiques plus audacieuses
Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des
communes
Consultations prébudgétaires en vue du budget de 2018**

Août 2017

Sommaire : Le gouvernement doit percevoir davantage de revenus pour pouvoir prendre des mesures plus audacieuses dans les domaines des services de garde, du changement climatique et de la pauvreté. Il lui serait possible d'amasser plus de 23 milliards de dollars en éliminant les échappatoires fiscales injustes et inefficaces, en mettant un terme à l'évitement fiscal extraterritorial des entreprises et en imposant les sociétés de cybercommerce étrangères afin de rendre les règles du jeu équitables.

1. La mise en œuvre d'interventions stratégiques plus audacieuses nécessite davantage de revenus

Le manque de revenus a gravement réduit la capacité du gouvernement de faire des investissements suffisants et en temps opportun pour produire un impact économique, environnemental et social important.

Bien que le financement accordé dans le budget fédéral de 2017 aux fins d'un programme national de garderies, du transport en commun et du changement climatique constitue un pas dans la bonne direction, il s'agit de mesures très modestes qui n'auront pas un très grand impact économique, environnemental ou social.

Pour accroître la productivité et stimuler l'économie canadienne, une des mesures les plus efficaces serait d'augmenter le taux de participation au marché du travail en investissant dans un programme national de garderies abordable et de qualité. Le FMI recommande au Canada d'injecter 8 milliards de dollars par année, et non 7,5 milliards de dollars sur 11 ans comme le prévoyait le budget fédéral de 2017. La majorité de ces investissements seraient recouverts grâce aux revenus supplémentaires tirés du nombre accru de parents contribuables.

Parmi les autres domaines clés qui permettraient de stimuler l'économie et de créer des emplois figurent les secteurs des technologies vertes et du transport en commun. Cependant, les fonds de 3,1 milliards de dollars et de 8,4 milliards de dollars octroyés sur cinq ans dans le budget fédéral de 2017 aux technologies propres ainsi qu'à l'infrastructure verte et au transport en commun respectivement représentent moins d'un cinquième du montant requis si nous voulons nous rapprocher davantage des cibles que nous nous sommes fixées dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat.

La réduction de la pauvreté et des inégalités ainsi que la redistribution des revenus sont également essentielles à l'accroissement de la productivité et à la croissance économique selon un récent rapport du FMI¹.

La nouvelle Allocation canadienne pour enfants améliorée et un financement supplémentaire de 4,5 milliards de dollars ont été annoncés dans le cadre du budget fédéral de 2016 afin de réduire

le nombre d'enfants qui vivent dans la pauvreté de 300 000 d'ici 2017. Toutefois, ces mesures laisseraient un million d'enfants toujours accablés par la pauvreté. Les augmentations annuelles supplémentaires d'**un milliard de dollars** au titre de l'ACE prévues au cours des cinq prochaines années seraient donc nécessaires pour éliminer la pauvreté chez les enfants. Une stratégie de réduction de la pauvreté beaucoup plus ambitieuse ciblant les aînés et les adultes en âge de travailler nécessiterait des fonds supplémentaires de **5 milliards de dollars** par année en vue de hausser la prestation complémentaire au SRG, le crédit pour la TPS/TVH et la prestation fiscale pour le revenu de travailⁱⁱ. Ces mesures finiraient par être très avantageuses, car elles permettraient de réduire les coûts des soins de santé et d'assurer une main-d'œuvre plus nombreuse et plus productive.

Voici quelques mesures que le gouvernement pourrait prendre pour générer des **revenus supplémentaires de plus de 23 milliards de dollars**, sans avoir à augmenter les impôts de 80 % des Canadiens.

Éliminer les échappatoires fiscales

Il serait possible de générer des revenus supplémentaires de **18 milliards de dollars** en éliminant les échappatoires fiscales (ou les dépenses fiscales) injustes et inefficaces, sans augmenter les impôts. Cette mesure a également pour avantage de simplifier le régime fiscal et de le rendre plus équitable. Voici quelques-uns des candidats les plus évidents qui pourraient être supprimés ou réduits :

- a. **Éliminer la déduction pour option d'achat d'actions** : Le segment du premier 1 % des déclarants qui font plus de 250 000 \$ annuellement profite de plus de 90 % de l'avantage de cette réduction de 50 % des revenus imposables. Nous recommandons de l'éliminer, mais il serait tout de même possible de restreindre les préjudices fiscaux en limitant cette déduction fiscale aux nouvelles entreprises de haute technologie. Nous estimons les économies annuelles à environ **755 millions de dollars**ⁱⁱⁱ.
- b. **Mettre fin aux abus des sociétés privées** : Le ministre des Finances a récemment lancé des consultations publiques sur des propositions en vue de s'attaquer aux abus fiscaux de professionnels fortunés de sociétés privées. Le gouvernement doit mettre en œuvre les changements qu'il a proposés en dépit de l'opposition prévisible de la part des parties intéressées. L'élimination de ces échappatoires permettrait d'économiser jusqu'à **500 millions de dollars** annuellement.
- c. **Imposer les revenus tirés des gains en capital et des investissements au même taux que les revenus d'emploi** : Les personnes et sociétés qui bénéficient de la vente de placements ou de biens peuvent payer la moitié du taux de l'impôt sur le revenu provenant d'un emploi. Nous recommandons le maintien des exemptions à vie pour gains en capital, mais le revenu provenant d'investissements en capital devrait être imposé au même taux que le revenu d'emploi, après rajustement pour l'inflation. Avec le maintien de ce redressement, il y aurait tout de même une partie de l'avantage du report de l'impôt pour les investisseurs, mais cela encouragerait les placements à plus long terme plutôt que les placements spéculatifs à court terme. Les économies annuelles s'élèveraient à **12,5 milliards de dollars**^{iv}.
- d. **Plafond à vie pour les comptes d'épargne libres d'impôt** : Le coût sur le plan du manque à gagner en raison de cette dépense fiscale est passé de 250 millions de dollars en

- 2012 à plus d'un milliard de dollars en 2017 et atteindra de nombreux milliards de dollars si aucune limite à vie n'est fixée. Nous suggérons donc qu'un plafond à vie de 52 000 \$ soit fixé pour les CELI, afin d'éviter pour l'avenir un gouffre dans les revenus. Les économies annuelles seraient modestes au départ, soit **120 millions de dollars**, mais elles représenteraient des milliards de dollars dans les années à venir.
- e. **Réduire les plafonds de cotisation au REER** : Avec des plafonds élevés des cotisations au REER, le gouvernement aide les personnes à revenu élevé qui n'ont pas besoin d'aide pour leur épargne-retraite, tout en laissant moins de revenus disponibles pour soutenir les aînés qui ont des revenus inférieurs et le plus besoin d'aide. L'abaissement à 20 000 \$ du plafond annuel des cotisations qui s'élève actuellement à 26 000 \$ permettrait d'économiser **2 milliards de dollars** par année tout en offrant une option d'épargne-retraite à la plupart des Canadiens dont les revenus sont moyens ou plus bas.
 - f. **Revoir et remplacer les crédits d'impôt ultraciblé, qui sont inefficaces** : Sous le gouvernement antérieur, le régime fiscal du Canada a été truffé de « crédits d'impôt ultraciblé » pour des activités spécifiques. Ainsi, la production des déclarations de revenus annuelles est devenue beaucoup plus complexe et, de façon générale, ces mesures n'ont pas permis de réaliser leur objectif. Dans les récents budgets fédéraux, plusieurs de ces crédits ont été éliminés. Il en reste toutefois d'autres qui devraient être annulés. Ce faisant, des économies annuelles pouvant atteindre **200 millions de dollars** seraient possibles.
 - g. **Annuler les déductions des frais de repas et de représentation** : Les entreprises peuvent déduire la moitié de leurs frais de repas et de représentation, y compris les coûts des abonnements et des loges privées aux manifestations sportives. Selon une analyse d'une mesure similaire mise en œuvre aux États-Unis, cela donne lieu à des abus massifs^v. La déduction pour les frais de repas des camionneurs de longue distance pourrait être maintenue. Il faudrait s'attendre à des économies de **600 millions de dollars**.
 - h. **Éliminer les subventions relatives aux combustibles fossiles** : Dans son budget de 2017, le gouvernement s'est engagé à éliminer graduellement les subventions relatives aux combustibles fossiles et même si celles-ci ont été réduites, les subventions fiscales accordées par le gouvernement fédéral à l'industrie des combustibles fossiles s'élèvent tout de même à **2,9 milliards de dollars** annuellement, selon un récent rapport d'Oil Change International^{vi}. Le Canada a signé un engagement au G20, qui a pour objectif d'éliminer les subventions relatives aux combustibles fossiles, et il reste encore beaucoup à faire pour honorer cette promesse.

2. Mettre un terme à l'évitement fiscal extraterritorial des entreprises

Le gouvernement fédéral a pris d'heureuses initiatives dans le cadre de ses deux derniers budgets pour lutter contre l'évitement fiscal des personnes fortunées, facilité par les paradis fiscaux. Nous estimons toutefois que le recours individuel à des stratagèmes extraterritoriaux d'évasion fiscale ne constitue qu'un tiers du problème. Les deux tiers de pertes de revenu reliées aux paradis fiscaux sont probablement attribuables à l'évitement fiscal d'entreprises.

Beaucoup de grosses et de moyennes sociétés ont des filiales extraterritoriales. Une étude que nous avons commandée a permis de trouver que 56 sociétés majeures sur 60 cotées à la Bourse de Toronto avaient 973 filiales dans des paradis fiscaux.

Nous avons des preuves du fait que, au Canada et sous d'autres compétences, le rôle principal des filiales des paradis fiscaux est de canaliser les bénéfices, afin de réduire l'impôt que les sociétés devraient payer.

Bien que certaines des solutions à ce problème nécessiteront la conclusion d'ententes internationales, il y a plusieurs mesures que le gouvernement canadien pourrait prendre pour réformer les règles fiscales des sociétés et pour arrêter les pertes de revenu découlant de la canalisation des bénéfices des sociétés vers les paradis fiscaux :

- a. **Contenu économique** – Une façon de restreindre les abus des entreprises au regard des paradis fiscaux serait d'exiger du contenu économique pour toute filiale extraterritoriale, avant de la reconnaître comme entité morale distincte aux fins de l'impôt. Le projet de loi C-362, présenté par Murray Rankin en juin cette année, est un bon exemple législatif de la façon de le faire^{vii}.
Nous estimons que cette mesure **pourrait rapporter au moins 400 millions de dollars annuellement**.
- b. **Plafonner les paiements d'intérêt aux filiales extraterritoriales** – Le Canada avait l'habitude de plafonner la déductibilité fiscale des intérêts payés aux filiales extraterritoriales, mais cela a été retiré par le gouvernement précédent. Il est temps de revenir à cette mesure afin d'enrayer les abus extraterritoriaux. L'OCDE a recommandé cette mesure dans son plan d'action Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). Le gouvernement britannique a présenté cette mesure dans son budget de 2016, bien que son plafonnement fixe à 30 % soit beaucoup trop élevé pour être très efficace. Nous recommandons une règle du ratio de groupe, limitant la déductibilité de l'intérêt à la part de l'entité pour les frais financiers nets consolidés du groupe, répartis par bénéfices (BAIIA). Si cela est combiné avec un plafonnement fixe, celui-ci devrait se situer au plus bas, à 10 %^{viii}. Nous estimons que cette mesure pourrait rapporter au moins **200 millions de dollars** annuellement.
- c. **Imposer une retenue fiscale de 1 % pour les actifs canadiens détenus dans les paradis fiscaux** – Les investissements canadiens directs dans les paradis fiscaux ont atteint 261 milliards de dollars en 2016 selon les estimations de Statistique Canada. Ce montant équivaut au quart de tous les investissements canadiens directs à l'étranger. La principale raison pour canaliser des investissements dans des paradis fiscaux est d'éviter de payer des impôts au Canada. L'application d'une retenue fiscale de 1 % sur les actifs canadiens détenus dans les paradis fiscaux représenterait probablement plus de **2 milliards de dollars** annuellement.

3. Imposer les sociétés de cybercommerce, afin de rendre équitables les règles du jeu

Les sociétés de cybercommerce telles que Netflix, Google (YouTube), Amazon, Facebook, Uber et Airbnb s'emparent d'énormes parts du marché canadien qui est en croissance et ne paient pas ou presque pas d'impôts. Elles ont été exonérées de l'impôt par l'Agence du revenu du Canada parce qu'elles n'ont pas de présence physique au Canada et sont réputées ne pas « exploiter d'entreprise » au Canada^{ix}. Cette politique est désuète.

Le secteur du cybercommerce qui appartient aux étrangers tire actuellement des revenus de plus de 20 milliards de dollars annuellement de ses ventes au Canada; ensemble, Google et Facebook ont 64 % de tout l'argent dépensé en publicité Internet au Canada – plus de 2,4 milliards de dollars. La publicité Internet est en croissance rapide et représente maintenant 34 % de toutes les

dépenses publicitaires, comparativement à 30 % pour la télévision, 13 % pour les journaux quotidiens et 14 % pour la radio^x.

Les sociétés étrangères de cybercommerce écrasent de nombreuses entreprises médiatiques, des services de taxi, des hôtels et des détaillants du Canada, dont beaucoup sont de petites entreprises. De bons emplois sont perdus. Les sociétés canadiennes perdent en raison d'une concurrence déloyale de la part d'entreprises étrangères qui paient peu ou pas d'impôt.

L'Union européenne, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, la Norvège, la Corée du Sud, le Japon, la Suisse et l'Afrique du Sud ont modernisé leurs lois fiscales, afin de réagir à la réalité changeante du cybercommerce^{xi}. L'OCDE, dans son plan d'action BEPS, qui traite des difficultés fiscales de l'économie numérique, a recommandé des méthodes auxquelles les gouvernements peuvent recourir pour prélever des taxes sur la valeur ajoutée, là où le produit est acheté, afin de rendre équitables les règles du jeu pour les fournisseurs internationaux et nationaux^{xii}.

Même si le budget fédéral de 2017 comportait une exigence selon laquelle les entreprises de covoiturage doivent payer la TPS, aucune règle n'a été imposée aux autres acteurs étrangers de l'économie numérique pour rendre les règles du jeu équitables. Le fait de ne pas mettre à jour notre politique fiscale crée de la concurrence déloyale; est la cause de pertes importantes d'emplois dans le journalisme, les médias et les secteurs culturels; menace la vitalité de la culture canadienne; rate l'occasion d'augmenter de plusieurs centaines de millions de dollars les revenus des gouvernements fédéral et provinciaux.

Nous recommandons que le gouvernement canadien rende équitables les règles du jeu, en prenant les mesures suivantes :

- a. Voir à ce que toutes les sociétés de cybercommerce qui ont des revenus canadiens au-delà d'un certain seuil paient l'impôt sur le revenu des sociétés, et ce, pour les bénéficiaires des produits ou services vendus ou loués au Canada. Il est difficile d'estimer les revenus connexes, car les grosses entreprises telles que Google et Netflix ne séparent pas leurs revenus canadiens, mais le montant pourrait être aussi élevé que **600 millions de dollars** par année.
- b. Il faut mettre fin à l'exonération de la TPS/TVH pour les cybercommerces (au-dessus d'un seuil de ventes déterminé) qui vendent aux Canadiens et exiger de ces entreprises qu'elles perçoivent les montants de la TPS/TVH et la TVP pour leurs ventes au Canada, puis les versent aux gouvernements fédéral et provinciaux. Nous estimons que cette mesure pourrait rapporter annuellement plus de **2 milliards de dollars**. (Les deux tiers de ce montant seraient affectés aux gouvernements provinciaux, et 600 millions de dollars, au gouvernement fédéral.)

ⁱ Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, Charalambos G. Tsangarides. 2014. *Redistribution, Inequality and Growth*. Note de discussion du personnel du Fonds monétaire international (FMI). <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Redistribution-Inequality-and-Growth-41291>

Pour plus de détails, voir : <http://www.taxfairness.ca/en/blog/tax-system-can-reduce-poverty-and-inequality>

ⁱⁱⁱ Un certain nombre des estimations de revenus sont tirées du **Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2017** du ministère des Finances Canada. <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2017/taxexp17-fra.asp>

^{iv} David Macdonald, **Preferential Treatment**, Centre canadien de politiques alternatives, mai 2017, https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2017/05/Preferential_Treatment.pdf

^v Richard Schmalbeck et Jay A. Soled, *Elimination of the Deduction for Business Entertainment Expenses* http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2733&context=faculty_scholarship

^{vi} Oil Change International, *Talk is Cheap*, juillet 2017

http://priceofoil.org/content/uploads/2017/07/talk_is_cheap_G20_report_July2017.pdf

^{vii} <http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-362/premiere-lecture>

^{viii} Pour plus de détails sur ce point, voir *G20 SUBMISSION ON BEHALF OF THE BEPS MONITORING GROUP to UK Parliament, All-Party Parliamentary Group Examination of the OECD'S BEPS recommendations to the G20*

<https://bepsmonitoringgroup.files.wordpress.com/2016/01/bmg-submission-to-uk-all-party-parliamentary-group.pdf>

^{ix} Agence du revenu Canada, *Exploitation d'une entreprise au Canada*, Énoncé de politique P-051R2, date de révision : 29 avril 2005. Cet énoncé de politique annule P-051R1, du 8 mars 1999 : <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/gl/p-051r2/p-051r2-f.html>

^x John Anderson, *Over the Top Exemption*, 2016 : Centre canadien de politiques alternatives, p.11.

https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/06/Over_the_Top_Exemption.pdf

^{xi} John Anderson, *Over the Top Exemption*, 2016 : Centre canadien de politiques alternatives, p.18 à 21.

https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/06/Over_the_Top_Exemption.pdf

^{xii} <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/relever-les-defis-fiscaux-poses-par-l-economie-numerique-action-1-2015-rapport-final-9789264252141-fr.htm>