

Chambre de commerce d'Edmonton

Mémoire prébudgétaire 2012 présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Le 12 août 2010

Résumé

Au nom de ses quelque 3 000 membres du monde des affaires, la Chambre de commerce d'Edmonton se réjouit encore une fois d'avoir l'occasion de vous exposer les priorités les plus importantes de ses membres au chapitre des mesures fiscales et dépenses de programmes fédérales en vue du prochain budget fédéral.

Comme beaucoup de Canadiens, la Chambre de commerce d'Edmonton souhaiterait que le gouvernement du Canada maintienne le cap en ce qui a trait aux objectifs et aux initiatives annoncés dans le budget fédéral de 2011 concernant la réduction des déficits et les économies au moyen d'un examen des dépenses de programmes. Toutefois, pour le budget à venir, nos membres ont désigné les trois initiatives fiscales décrites ci-dessous comme étant essentiellement des recommandations n'entraînant pas de coûts qui amélioreraient l'efficacité et la rentabilité des entreprises et qui assureraient la continuité des PME créatrices d'emplois.

1. Déposer une loi exigeant que les déclarations fiscales soient évaluées dans un délai de 120 jours à compter de la date de soumission. Si la déclaration fiscale d'un contribuable n'est pas évaluée au plus tard 120 jours après avoir été soumise, elle sera automatiquement évaluée telle que soumise.

2. Entreprendre un examen en profondeur des dispositions fiscales qui touchent la planification successorale au cours des 24 prochains mois afin de déterminer si le régime fiscal actuel envisage le transfert d'entreprises familiales d'une manière appropriée.

3. Mettre sur pied un comité permanent ou une commission permanente d'experts comprenant des intervenants internes et externes clés dont le mandat serait d'effectuer, dans un délai de 36 mois, une révision en profondeur des lois fiscales dans le but d'identifier, de recommander et d'assurer la mise en œuvre de mécanismes visant à simplifier les lois fiscales, à réduire les frais d'observation et à traiter tous les contribuables équitablement, de surveiller continuellement les changements et de présenter des rapports publics sur les progrès réalisés au moins annuellement.

Chambre de commerce d'Edmonton

Mémoire prébudgétaire 2012 présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Le 12 août 2011

Au nom de ses quelque 3 000 membres du monde des affaires, la Chambre de commerce d'Edmonton se réjouit encore une fois d'avoir l'occasion de vous exposer les priorités les plus importantes de ses membres au chapitre des mesures fiscales et dépenses de programmes fédérales en vue du prochain budget fédéral.

Le traitement efficace des déficits est essentiel au renforcement de la confiance et à la croissance de l'investissement des entreprises – un précurseur d'une croissance économique durable. Les chambres de commerce ont demandé au gouvernement fédéral d'équilibrer son budget d'ici 2015 et de le faire en limitant la croissance des dépenses de programmes à environ 1,6 % par an, en moyenne, jusqu'à la fin de l'exercice 2015-2016. Elles ont aussi indiqué que des économies pourraient être réalisées en augmentant l'efficacité et l'efficacité des programmes gouvernementaux. L'examen approfondi des programmes gouvernementaux doit être un processus continu.

En outre, il faut à tout prix éviter d'entraver les progrès réalisés à ce jour sur le plan des réductions des impôts des entreprises et des particuliers.

En ce qui a trait aux impôts des entreprises, le gouvernement doit procéder à la réduction prévue par la loi de 1,5 point de pourcentage du taux général d'imposition des sociétés (le ramenant à 15 % en date du 1^{er} janvier 2012), continuer d'examiner et d'améliorer le taux de déduction pour amortissement et se concentrer sur une réduction de l'administration fiscale et des coûts d'observation des entreprises.

Le gouvernement fédéral doit également examiner les centaines d'exemptions, de déductions, de remboursements, de reports ou de crédits qui font partie du régime fiscal fédéral pour s'assurer qu'ils sont rentables et efficaces économiquement. Par exemple, certains crédits subventionnent tout simplement des activités que de nombreux bénéficiaires auraient effectuées quand même. D'autres stimulent les dépenses dans certains secteurs, incitant les fournisseurs à hausser leurs prix et, par conséquent, annulent les avantages du crédit d'impôt. Dans bien des cas, le gouvernement utilise des avantages fiscaux pour atteindre des objectifs sociaux au lieu de financer l'initiative par le truchement de programmes de dépenses. Les incitations semblent être des réductions d'impôt alors qu'en réalité elles sont des hausses de dépenses. En fin de compte, les multiples avantages fiscaux compliquent énormément la structure fiscale, augmentent les frais d'observation et ouvrent la voie à l'évasion et à l'évitement fiscaux. L'élargissement de l'assiette fiscale favoriserait une baisse des taux d'impôt et tout le monde en profiterait.

La Chambre de commerce d'Edmonton recommande que le gouvernement du Canada maintienne le cap en ce qui a trait aux objectifs et aux initiatives annoncés dans le budget fédéral de 2011 concernant la réduction des déficits et les économies au moyen d'un examen des dépenses de programmes. Toutefois, pour le budget à venir, nos membres ont désigné les trois initiatives fiscales décrites ci-dessous comme étant essentiellement des priorités n'entraînant pas de coûts qui amélioreraient l'efficacité et la rentabilité des entreprises et qui assureraient la continuité des PME créatrices d'emplois.

1. Évaluation opportune des déclarations de revenus

En vertu du régime fiscal canadien, les contribuables (particuliers, sociétés et fiduciaires) sont tenus de soumettre leurs déclarations fiscales et de payer l'impôt payable dans les délais prévus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* (« la Loi »). Un contribuable qui ne respecte pas les délais énoncés dans la Loi est assujéti à des sanctions sévères et doit verser des intérêts. Au contraire, aucun délai n'est imparti à l'Agence du revenu du Canada (« l'ARC ») pour évaluer la déclaration fiscale d'un contribuable. Plutôt, elle est uniquement tenue de l'évaluer « avec la diligence voulue », ce qui en pratique peut signifier quelques semaines, quelques mois ou même quelques années.

Il importe de tenir l'ARC responsable de l'évaluation opportune des déclarations pour plusieurs raisons, notamment :

- Rentrée de fonds – bon nombre de contribuables éprouvent d'énormes difficultés financières et la rentrée de fonds est la clé de leur survie. Une évaluation tardive les empêche de recouvrer l'impôt non payé.
- Intérêt sur remboursement – le taux d'intérêt sur les remboursements d'impôt des sociétés a été récemment réduit de 2 %, tandis que le taux d'intérêt sur l'impôt payable n'a pas été modifié. On a justifié ce changement en partie en disant que les contribuables payaient trop d'impôt pour avoir un meilleur rendement que celui qu'ils pouvaient obtenir sur le marché. Or, en réalité, la plupart des entreprises – particulièrement les petites entreprises – obtiendront un meilleur taux de rendement en utilisant leur argent dans le cadre de leurs activités.
- Périodes de réévaluation – la période de temps dont l'ARC dispose pour réévaluer un contribuable est fondée sur la date de l'évaluation. Or, si l'ARC met trop de temps à évaluer la déclaration d'un contribuable, elle peut également prolonger injustement la période de réévaluation pour celui-ci.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral dépose une loi exigeant que les déclarations fiscales soient évaluées dans un délai de 120 jours à compter de la date de soumission. Si la déclaration fiscale d'un contribuable n'est pas évaluée au plus tard 120 jours après avoir été soumise, elle sera automatiquement évaluée telle que soumise.

2. Examen des dispositions relatives à l'impôt sur le transfert de fortune

À mesure que les enfants du baby-boom atteindront l'âge de la retraite (les premiers membres de la génération ont atteint l'âge de 65 ans en 2010), on s'attend à ce qu'ils transfèrent une quantité importante de richesses à leurs enfants adultes, conjoints, conjoints de fait ou frères et sœurs. Dans certaines circonstances, les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) (la « LIR ») n'accommodent pas efficacement le transfert de fortune et c'est particulièrement le cas lorsque des actifs commerciaux sont concernés. En conséquence, le capital de l'entreprise est érodé par l'imposition d'impôts sur le revenu, diminuant ainsi la rentabilité et la croissance, le réinvestissement et, dans certains cas, mettant en péril le bien-être de l'entreprise. Étant donné que les petites entreprises sont d'importants inducteurs économiques, les politiques fiscales devraient être élaborées de manière à faciliter le transfert de propriété, particulièrement entre les membres de la famille, au lieu de compromettre leur bien-être financier.

Il n'est pas avantageux pour les petites entreprises d'être confrontées à des problèmes sur le plan du transfert de propriété susceptibles d'entraver leur capacité de rester en activité.

À l'heure actuelle, les pêcheurs individuels peuvent transférer leurs pêches (y compris permis de pêche ou actions dans une société de pêche) à leurs enfants sans qu'un impôt soit imposé au moment du transfert. Un contribuable peut également effectuer un transfert intergénérationnel d'une exploitation agricole au Canada avec report de l'impôt sur le revenu si la propriété était principalement utilisée pour exploiter une ferme à laquelle le contribuable ou un membre de sa famille participait activement d'une manière régulière et continue. Des règles semblables s'appliquent aux transferts intergénérationnels d'actions de sociétés agricoles familiales et de participations à des partenariats agricoles familiaux.

Exemples de transactions qui ne transfèrent pas la fortune efficacement :

- division de l'actif d'une société lorsque les enfants ont hérité des actions de leurs parents ou grands-parents;
- incapacité à se prévaloir de la déduction des gains en capital lorsque les enfants utilisent une société pour acquérir des actions du capital social d'une société possédée par leurs parents ou leurs grands-parents;
- incapacité à se prévaloir de la déduction des gains en capital lorsqu'une société a retenu ses bénéfices au lieu de les verser à titre de dividendes;
- lorsqu'une propriété a été vendue et que la totalité ou une partie des produits de la vente est réinvestie dans une entreprise ou un bien de remplacement, il peut être très difficile pour le contribuable d'être admissible aux dispositions relatives au report du bien de remplacement, ce qui semble contredire l'objectif des dispositions;
- incapacité d'avoir accès aux pertes au sein d'un groupe de sociétés affiliées;
- réduction des pertes en capital réalisées par une succession lors de la disposition des actions si une société reçoit les produits d'une assurance-vie;
- incapacité pour les conjoints de fait de diviser l'actif d'une société efficacement sur le plan fiscal lorsque leur union libre prend fin.

Lorsqu'on souhaite que l'entreprise reste en activité, la préservation de son capital est une question primordiale. L'impôt sur le revenu ne devrait pas être déterminé à moins que l'entreprise n'ait été vendue et que l'on dispose du produit de la vente pour payer l'impôt sur le revenu en découlant. Envisageons, à titre d'exemple, que des enfants aient hérité d'une entreprise et souhaitent la diviser pour l'exploiter indépendamment et effectuer eux-mêmes leur planification successorale. À moins qu'ils ne puissent diviser l'actif de l'entreprise proportionnellement, l'impôt sur le revenu sera payable comme si l'actif avait été vendu à sa juste valeur marchande. Cela occasionnera un fardeau financier important pour l'entreprise et pourrait même menacer son bien-être financier. Il se peut aussi que les enfants décident de continuer à exploiter l'entreprise selon le statu quo pour éviter l'impôt sur le revenu – situation qui n'est pas idéale, car elle les empêche d'effectuer leur propre planification successorale indépendamment de leurs frères et sœurs qui pourraient avoir des idées, des tolérances aux risques et des objectifs entièrement différents à cet égard.

La LIR comporte des dispositions qui entraînent des conséquences fiscales favorables lorsque des parties non apparentées effectuent des transactions. Par exemple, une personne peut se prévaloir de la déduction des gains en capital lorsque les actions d'une petite entreprise sont vendues à une société contrôlée par une tierce partie. Cependant, ce n'est pas le cas lorsque les mêmes actions sont vendues à une société contrôlée par ses enfants. Cette politique fiscale a pour effet d'encourager les contribuables à vendre leurs entreprises à des tiers plutôt qu'à leurs propres enfants. Il semble contre-intuitif d'encourager les gens à vendre à des tiers plutôt que d'accommoder les familles qui souhaitent travailler ensemble pour bâtir des richesses et conserver une entreprise familiale.

La déduction des gains en capital a été mise en oeuvre en 1985 et, dans sa forme actuelle, elle est applicable à la vente de certains actifs commerciaux et d'actions de petites entreprises, d'entreprises de pêche ou d'exploitations agricoles. Malheureusement, pour y être admissible, une société doit respecter certains critères préliminaires qui sont difficiles à comprendre pour le propriétaire et ne sont pas toujours logiques dans l'optique de la politique. Par exemple, la déduction des gains en capital peut être refusée lorsque le bilan d'une société comprend des actifs non commerciaux en plus des actifs commerciaux. En outre, lorsqu'une société prend des mesures pour « purifier » son bilan en éliminant les actifs non commerciaux pour respecter les critères préliminaires, une règle anti-évitement peut être appliquée pour imposer la transaction de purification. On se demande pourquoi avoir une déduction des gains en capital s'il est si difficile de s'en prévaloir. Il serait plus logique de modifier les dispositions relatives aux critères préliminaires pour que la portion des gains attribuable à la croissance de la valeur des actifs

commerciaux (plutôt que des actifs de placement passif) soit admissible à la déduction accordée aux petites entreprises que d'imposer des critères préliminaires arbitraires et compliqués qui peuvent entraîner l'inadmissibilité de la totalité des gains.

Les dispositions citées en exemple semblent contraires à une bonne politique fiscale. Il serait beaucoup plus souhaitable de faciliter le transfert des entreprises familiales à la prochaine génération où elles pourront rester rentables et continuer de fournir des emplois, investir dans la structure du capital et payer l'impôt sur le revenu d'une manière continue plutôt que ponctuelle.

La Chambre de commerce d'Edmonton demande instamment au gouvernement de consulter des intervenants clés sur cette question, notamment des contribuables, des universitaires, des fiscalistes, des ministères gouvernementaux (le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, par exemple) et des organismes professionnels, notamment le Comité mixte du droit fiscal, l'Association du Barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés, et d'examiner les pratiques exemplaires des compétences étrangères.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral entreprenne un examen en profondeur des dispositions fiscales qui touchent la planification successorale au cours des 24 prochains mois afin de déterminer si le régime fiscal actuel envisage le transfert d'entreprises familiales d'une manière appropriée.

3. Simplification des lois fiscales

La *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) (« LIR »), la *Loi sur la taxe d'accise* (Canada) (« LTA ») et les lois sur l'impôt des sociétés provinciales (p. ex., la *Corporate Tax Act* (Alberta) (« CTA ») régissent l'imposition de la plupart des transactions effectuées par les sociétés et les particuliers. Depuis leur entrée en vigueur, ces lois ont été considérablement modifiées par des amendements techniques, budgets, décrets, conventions fiscales, consolidations, etc. Par conséquent, elles sont difficiles à interpréter et à comprendre pour le propriétaire d'entreprise moyen, l'employé ou l'investisseur. Dans certains cas, même les conseillers professionnels, l'Agence du revenu du Canada, le contribuable et les tribunaux ne peuvent comprendre complètement les dispositions. Voir, par exemple, *Hoffman v. H.M.Q.*, 2010 TCC 267 où le juge C. Miller déclare au paragraphe 13 :

Le problème, je suggère, est que le système est devenu tellement compliqué que, non seulement le contribuable est perplexe, mais également les conseillers et les personnes qui appliquent la Loi peuvent comme lui se gratter la tête en se demandant vers où se tourner.

Dans *J.F. Newton Ltd. and John F. Newton v. Thorne Riddell et al.*, 91 DTC 5726, le juge Finch de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a déclaré au regard de l'article 55 :

Cela dépasse mon imagination que l'on puisse considérer un langage comme celui-ci comme compréhensible ou applicable aux événements de la vie réelle, comme la vente d'une entreprise.

Dans des mémoires au Comité des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes, le comité mixte de la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a déclaré :

Il est pratiquement impossible pour un contribuable de consulter une partie de la loi que nous examinons aujourd'hui et de comprendre comment ces règles vont l'affecter lorsqu'il remplira sa déclaration de revenus.

Les modifications aux lois fiscales surviennent lorsque les législateurs tentent de régler les abus perçus, les changements à la jurisprudence, les nouveaux développements dans le secteur du

commerce (p. ex., commerce électronique), etc. Au fil des changements de gouvernement, des politiques et idées nouvelles sont présentées à la Chambre des communes et à l'Assemblée législative et les lois finissent par être révisées. Il est inévitable qu'avec le temps les modifications aux lois fiscales fassent en sorte que la loi renferme une collection de modifications, de corrections et d'incitations hétéroclites. La loi deviendra inévitablement plus complexe, moins compréhensible et plus coûteuse à administrer.

La complexité croissante des lois fiscales signifie que les entreprises doivent augmenter le temps consacré aux questions d'observation (c.-à-d. préparation et soumission des déclarations de revenus, feuillets de renseignements, rapports, etc.). La non-conformité aux diverses obligations peut entraîner l'imposition de sanctions, d'intérêts et d'impôts sur le revenu ou de taxes d'accise additionnelles ou des vérifications accrues, ce qui multiplie encore davantage les rapports de conformité.

Exemples de transactions complexes occasionnant des frais d'observation élevés :

- administration de la taxe sur les biens et services (ou de la taxe de vente harmonisée) (opérations immobilières, entreprises communes, compétences multiples)
- rapports de fournisseurs non constitués en personne morale
- transactions avec personnes non résidentes
- calcul du « revenu sauf » dans les réorganisations de sociétés
- dispositions applicables à la vente d'une entreprise
- recherche scientifique et développement expérimental

Un régime fiscal efficace devrait pouvoir être administré à peu de frais et éviter d'imposer des frais d'observation importants aux contribuables et aux gouvernements qui l'administrent. De plus, les lois fiscales devraient être claires et simples. Plus les lois sont compliquées ou plus le régime est complexe, moins il est probable que ce dernier sera administré efficacement et d'une manière rentable. Cela dit, il est entendu que les transactions commerciales sont conclues au sein d'une économie évoluée et incertaine et qu'un certain montant de complexité et d'incertitude est inévitable.

Une réforme en profondeur du régime fiscal canadien est survenue en 1972 à la suite des recommandations de la Commission Carter. Ces réformes ont mené à la version moderne de la LIR. En 1987, le gouvernement fédéral a présenté son budget de « réforme fiscale » renfermant des modifications importantes destinées à simplifier le régime fiscal et à le rendre équitable pour tous les contribuables. Plusieurs gouvernements provinciaux n'ont pas déposé de mesures de réforme ou de simplification fiscale depuis l'entrée en vigueur de la CTA. Étant donné qu'il y a eu de nombreuses modifications et révisions aux lois fiscales depuis les événements susmentionnés, une révision en profondeur de celles-ci s'impose.

En outre, alors que les entreprises ayant une obligation d'information du public finiront cette année de passer des principes comptables généralement reconnus (PCGR) aux nouvelles Normes internationales d'information financière (NIIF), nous avons une autre occasion rêvée de simplifier la LIR afin que celle-ci respecte ces normes et pratiques et évite d'ajouter d'autres éléments ambigus possibles dans les lois fiscales.

Une révision des lois fiscales devrait mettre en cause des participants de divers intervenants clés, notamment contribuables, universitaires, fiscalistes, ministères gouvernementaux (comme le ministère des Finances Canada et l'Agence du revenu du Canada), organismes professionnels (comme le comité mixte de la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés) et gouvernements étrangers.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral mette sur pied un comité permanent ou une commission permanente d'experts comprenant des intervenants internes et externes clés dont le

mandat serait d'effectuer, dans un délai de 36 mois, une révision en profondeur des lois fiscales dans le but d'identifier, de recommander et d'assurer la mise en œuvre de mécanismes visant à simplifier les lois fiscales, à réduire les frais d'observation et à traiter tous les contribuables équitablement, de surveiller continuellement les changements et de présenter des rapports publics sur les progrès réalisés au moins annuellement.