

**PARTICIPATION DE
DFI CANADA AUX
CONSULTATIONS
PRÉBUDGÉTAIRES 2008
DU COMITÉ
PERMANENT DES
FINANCES DE LA
CHAMBRE DES
COMMUNES**

15 AOÛT 2008



Le 15 août 2008

**Monsieur Rob Merrifield
Président, Comité permanent des finances
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6**

Monsieur le Député,

L'organisme Dirigeants financiers internationaux Canada (DFI CANADA) est heureux de répondre à l'invitation du Comité permanent des finances de la Chambre des communes (FINA) à présenter un mémoire à l'occasion des consultations prébudgétaires de l'automne 2008 du FINA. En tant qu'organisme représentant plus de 2 100 directeurs financiers canadiens chevronnés, DFI CANADA ne peut être mieux placé pour comprendre la nécessité d'élaborer un régime fiscal qui puisse encourager l'épargne et l'investissement, l'innovation, la productivité et l'initiative, et améliorer le bien-être économique et social de tous les Canadiens, en éliminant les obstacles inutiles à la croissance économique.

SOMMAIRE

Notre mémoire répond à une préoccupation fondamentale de nos membres, c'est-à-dire la nécessité d'une révision en profondeur du régime fiscal ayant pour but d'en éliminer les incohérences et anomalies, la complexité inutile et les dispositions détaillées qui ne satisfont plus aux objectifs gouvernementaux. Un régime fiscal simple augmente l'observation dont il fait l'objet de même que son équité, réduit les coûts inutiles liés à cette observation et à son administration, accroît le degré de certitude et la prévisibilité des conséquences fiscales des transactions, et, enfin, il améliore l'efficacité de l'économie canadienne. Trois enjeux actuels (l'harmonisation des taxes de vente, l'excès de complexité du régime de déduction pour amortissement (DPA) et l'impossibilité de produire des déclarations de revenus collectives), ainsi que deux enjeux potentiels (les taxes provinciales sur le carbone et la conversion de la présentation de l'information financière aux normes internationales) nous serviront d'exemples d'une complexité exagérée. Des coûts d'observation réduits amélioreront la productivité du milieu des affaires et réduiront l'incertitude, ce qui fera en sorte d'améliorer la compétitivité canadienne et de contribuer à l'augmentation de la production et à la création de richesse.

LE BESOIN D'UNE SIMPLIFICATION

Les entreprises doivent consacrer à l'observation du régime fiscal des ressources qui pourraient autrement leur servir à produire des biens et des services utiles aux Canadiens. Les efforts déployés en vue de réduire les coûts d'observation peuvent améliorer les perspectives de croissance économique et de création d'emplois au Canada et favoriser l'équité du régime fiscal.¹

Le Canada a instauré l'impôt sur le revenu fédéral des entreprises en 1916, puis, en 1917, il adoptait la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu. Cette « mesure de guerre temporaire », qui créait un impôt fédéral sur le revenu des particuliers au Canada, ne faisait même pas 11 pages en tout, ce qui est beaucoup plus concis que la Loi de l'impôt sur le revenu (la Loi), laquelle contient plus de 2 800 pages de textes de loi, de notes et de renvois.

La simplicité est un principe fondamental d'un régime fiscal normatif. La simplicité fait allusion au degré de difficulté auquel sont soumis les contribuables lorsqu'ils tentent de comprendre la Loi et de s'y conformer. Dans un régime simple, le contribuable peut comprendre les principes de base et les exigences d'observation. Le régime est stable et prévisible, à la fois pour le gouvernement et le contribuable, mais suffisamment détaillé pour satisfaire aux objectifs du gouvernement. Les coûts d'administration et d'observation comportent le double avantage d'être économiques et compatibles avec les objectifs du régime fiscal. L'impôt est relativement facile à évaluer et à percevoir. La période de soumission des déclarations ainsi que la façon dont elles sont remplies sont aussi pratiques que possible pour les contribuables. Les conséquences fiscales des transactions et des décisions sont connues et prévisibles. Pour chaque transaction, le contribuable sait ce qui est imposable, quelle est l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition, quand l'impôt est dû et comment il doit être payé.

Malgré la réalisation de plusieurs tentatives visant à simplifier la Loi, tout particulièrement pour ce qui concerne les petites entreprises, personne ne peut prétendre que notre Loi actuelle est un document convivial. En fait, la Loi est maintenant tellement complexe que même des professionnels chevronnés et réputés en fiscalité éprouvent une grande difficulté à en comprendre les sections les plus obscures.

Comme il a été souligné dans notre mémoire d'avril présenté devant ce Comité²:

Le régime fiscal canadien est excessivement complexe. Le régime fiscal actuel est une courtepointe fabriquée à partir de mesures, de règlements et de pratiques administratives de l'ARC se chevauchant les uns les autres. Trop fréquemment,

¹ DFI CANADA. (2008). Mémoire de DFI CANADA présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des Communes: « Study on Structure of Canada's Revenue-Raising System », (Avril)

² OCDE Centre de politique et d'administration fiscales. « Tax Policy Conclusions », p. 5 (sans date)

les experts fiscaux et les gestionnaires de l'impôt des entreprises doivent consulter des notes techniques détaillées pour comprendre la signification de nombreuses mesures budgétaires. Conséquemment, les coûts d'observation du régime fiscal sont excessifs. DFI CANADA croit que l'économie canadienne pourrait croître à un rythme beaucoup plus rapide si ces experts travaillant à établir des stratégies de réduction d'impôts pour les particuliers ou les entreprises concentraient plutôt leur énergie à des initiatives commerciales.

La complexité met l'observation en péril. Selon l'OCDE³, « Moins de complexité [...] mène à une meilleure observation fiscale ». La complexité crée des erreurs d'observation, une perception d'injustice et un manque de respect envers la loi. Un régime complexe ne peut faire l'objet d'aucune certitude, ni être prévisible, transparent, neutre ou équitable. Un tel régime gaspille les ressources en les utilisant pour l'observation et l'administration.

La simplicité mène à une plus grande certitude/prévisibilité dans la détermination des conséquences fiscales de transactions proposées, améliore la connaissance et l'acceptation du régime fiscal par les contribuables, crée un sens plus aigu de l'équité et augmente la responsabilisation.

La poursuite aveugle de la simplicité pour elle-même n'est pas notre objectif. Nous comprenons qu'une certaine complexité soit nécessaire pour faciliter la comptabilisation des revenus imposables ou des impôts dus, pour déjouer ou limiter les abus et pour fournir des incitatifs, lesquels exigent des règles détaillées pour en établir l'admissibilité.

Les coûts d'observation sont déterminés par la complexité du régime fiscal et le libellé de la Loi. Des coûts en argent, en temps et en efficacité économique sont engagés pour se conformer à la Loi. Le temps que les contribuables consacrent à la préparation de leur déclaration de revenus, à gérer leurs dossiers et à planifier et à mettre en œuvre des stratégies fiscales est un temps qu'ils ne passeront pas à gérer leur entreprise.

La facilité des calculs est une donnée essentielle à la réduction de la complexité. Même si le sens des textes de la loi fiscale actuelle est généralement bien compris par les professionnels fiscaux, le nombre important de particuliers canadiens ayant recours à des agences spécialisées en préparation de déclaration de revenus donne à penser qu'ils ont de la difficulté à s'y retrouver dans la complexité de la Loi.

La certitude ou la prévisibilité des conséquences fiscales d'une transaction proposée est essentielle à la planification fiscale. Même une planification fiscale simple exige que le montant d'impôt dû sur une transaction donnée puisse être facilement déterminé. Cependant, tel n'est pas le cas en ce moment. Par exemple, le coût fiscal de plusieurs transactions en capital ne peut pas être calculé de façon précise, à cause, par exemple, de la disponibilité des taux d'impôt progressif et des pertes. Non seulement la certitude et la prévisibilité aideraient le contribuable, mais aussi, si le niveau du rendement fiscal devenait relativement fiable, l'établissement du budget gouvernemental pourrait être plus précis.

Les coûts d'observation peuvent être réduits si une mesure fiscale est mise en œuvre par l'intermédiaire d'une structure fiscale existante et/ou que le nombre de points de perception est gardé au minimum. Lorsque les coûts de perception d'une unité d'imposition sont inférieurs à ceux d'une autre unité d'imposition, l'impôt devrait être transféré à cet endroit. Les régimes fiscaux de déclaration de revenus de particuliers et d'entreprises sont plutôt sans reproches à cet égard. Cependant, les divers systèmes de taxe de vente créent un lourd problème de paperasserie sans fin pour les entreprises, tout spécialement pour les plus petites entreprises.

En améliorant l'efficacité du processus d'évaluation et de la présentation de l'information fiscale, en simplifiant le langage du code fiscal ou en améliorant l'équité perçue d'un régime d'auto-évaluation, une réduction de coûts peut être réalisée, l'observation, accrue et des revenus additionnels, créés.

DFI CANADA recommande que la Loi soit révisée en profondeur afin d'en éliminer la complexité. Tout particulièrement, cet effort devrait être concentré sur les aspects de la Loi qui (a) ne créent pas d'efficacité économique, de croissance ni de compétitivité accrue, (b) entraînent des coûts d'observation excessifs en regard des objectifs politiques qu'ils visent et/ou (c) ne correspondent pas aux caractéristiques notées ci-dessus d'un régime fiscal simple.

Le reste du présent mémoire traite de trois enjeux fiscaux actuels, soit de la prolifération des catégories de DPA et des règles connexes, de l'impossibilité pour les entreprises canadiennes de produire des déclarations de revenus collectives, et des taxes de vente non harmonisées, puis il aborde ensuite deux enjeux potentiels, soit l'introduction de taxes sur le carbone et l'adoption des normes internationales d'information financière (IFRS) par les sociétés publiques canadiennes, deux autres éléments dont la complexité pourrait être réduite.

ENJEUX ACTUELS

1. L'harmonisation des taxes de vente

DFI CANADA recommande que le gouvernement fédéral travaille de concert avec ses partenaires provinciaux pour

³ OECD. Centre for Tax Policy and Administration. "Tax Policy Conclusions", p. 6. (undated)

établir une taxe de vente harmonisée nationale.

L'harmonisation des taxes de vente est le principal enjeu sur lequel tous les cadres d'entreprise canadiens s'entendent. Une taxe de vente harmonisée rendrait le régime fiscal plus efficace, moins susceptible à l'évitement et simple à appliquer. Plusieurs avis provenant du ministère des Finances et d'organismes internationaux ont également demandé une meilleure harmonisation des taxes. L'harmonisation diminue les coûts d'observation et d'administration. Les entreprises qui sont exploitées dans plus d'une province ont un seul ensemble de règles à respecter, une seule déclaration de taxe à effectuer et une seule obligation de vérification. L'harmonisation rationalise le coût de vérification des entités enregistrées à la taxe de vente. L'expérience des provinces appliquant actuellement une taxe harmonisée indique que les consommateurs y gagnent, que les entreprises sont plus efficaces et que les coûts d'observation ont été réduits.

2. Les catégories de déduction pour amortissement (DPA)

À cause de l'impact sur les flux de trésorerie après impôt, les règles de DPA sont extrêmement importantes pour la gestion d'entreprise.

DFI CANADA recommande que les catégories de DPA soient réduites à 10 catégories exhaustives, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens, et que les incohérences et anomalies qui ne visent plus aucun objectif de politique publique soient éliminées. Deux ou trois de ces catégories pourraient être des catégories d'amortissement accéléré pour les acquisitions de certains actifs.

Le système de DPA a souvent fait l'objet de « retouches » par le gouvernement, d'autant plus facilement que ce système est régi par le Règlement. Le ministère des Finances a établi un système standard, quoiqu'arbitraire et fort influencé par la politique, de radiation d'actifs amortissables. Le paragraphe 13(21) (définition de la « fraction non amortie du coût en capital »), une disposition excessivement complexe, définit le cadre du système de DPA.

Les règles détaillées de l'Annexe II du Règlement sont requises pour définir les biens pouvant être amortis, inclus dans chaque catégorie de DPA. Il existe actuellement 38 catégories de solde dégressif, environ 10 catégories d'amortissement linéaire et plusieurs dispositions de « déductions supplémentaires » présentées sur environ 24 pages. Plusieurs actifs semblables se retrouvent dans deux ou plusieurs catégories. L'inclusion d'actifs semblables dans différentes catégories reflète les changements apportés à la politique du gouvernement au fil du temps. Pour encourager l'acquisition de certains actifs, de nouvelles catégories ont été créées avec un taux de DPA plus élevé que celui dont faisaient l'objet l'ancienne acquisition de ces mêmes actifs. Alors que les changements de la politique gouvernementale ont pu créer une accélération ou une réduction de la déduction annuelle, les acquisitions courantes sont assignées à une catégorie comportant un taux plus élevé ou moins élevé.

L'article 1100(1)(a) stipule le taux de radiation annuel maximum (de 4 à 100 %) pour chaque catégorie. Sur une base conceptuelle, ces taux établissent des allocations temporaires annuelles qui sont ajustées lorsque l'actif est éliminé. Même si, dans le cadre d'une perspective purement économique, la DPA a pour objet de refléter la réduction de la valeur d'un actif pouvant s'être déprécié à cause de son utilisation ou de son obsolescence, de façon générale, les taux de DPA ont habituellement peu à voir avec la vie économique.

Les articles 1100 à 1106 comptent environ 40 pages de règles détaillées portant sur les règles de la demi-année et de mise en place, les propriétés louées ou de location à bail, les exigences de catégories distinctes et de secteurs précis comme l'industrie du film et des ressources naturelles.

Chaque budget ajoute à la complexité, car le ministère des Finances affine certaines règles ou fournit un incitatif dans le cas d'investissements particuliers, en créant de nouvelles catégories ou en modifiant les règles connexes aux catégories existantes. Même s'il peut y avoir des raisons politiques justifiant le constant remaniement du système de DPA, le système actuel est très coûteux sur le plan des coûts liés à son observation. C'est pourquoi une révision en profondeur est requise pour simplifier le système de DPA, comme il l'a été dans plusieurs pays européens qui en ont réduit le nombre de catégories.

3. La déclaration de revenus collective

DFIC recommande que le FINA insiste auprès du gouvernement pour mettre en œuvre soit une consolidation fiscale collective, soit un système de transfert des pertes fiscales.

Nos concurrents des É.-U., de la Grande-Bretagne, de l'Union européenne et du Mexique permettent la production d'une déclaration regroupée ou la possibilité de transférer des pertes au sein d'un groupe d'entreprises. De ces deux systèmes, le système de transfert de pertes est beaucoup plus simple à mettre en œuvre qu'une consolidation fiscale. L'étude menée par DFIC⁴ démontre que certaines entreprises canadiennes dépensent plus de 500 000 \$ et consacrent plus de 1 000 années-personnes à élaborer des stratégies pour accomplir le même objectif qu'une déclaration collective, ce qui résulte essentiellement en une politique fiscalement neutre avec le temps. La mise en œuvre du principe de déclaration collective améliorerait la compétitivité des

⁴ Gorman, F. Barry. (2002). « Corporate Group Reporting: An Old Chestnut Worth Revisiting? » Mémoire de DFI CANADA présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des Communes. (Septembre)

entreprises canadiennes, diminuerait les coûts d'observation et permettrait aux gestionnaires fiscaux d'entreprise de passer plus de temps à la réalisation des objectifs de l'entreprise liés à sa croissance et à sa rentabilité.

Même si nous prévoyons que des provinces s'y opposeront, notre recommandation rendrait le régime fiscal canadien plus efficace. Si les provinces n'acceptent pas la déclaration collective, il serait tout de même bon de l'implanter sur une base fédérale uniquement.

NOUVEAUX ENJEUX

1. Les taxes sur le carbone

DFIC recommande que le gouvernement crée un cadre uniforme pour les provinces qui adoptent une taxe sur le carbone.

La Colombie-Britannique et le Québec ont récemment introduit ou proposé des taxes sur le carbone. D'autres provinces ont amorcé l'examen d'une certaine forme de taxe sur le carbone. Dans le pire des cas, le Canada se retrouverait avec différentes taxes sur le carbone appliquées dans chacune des provinces, ce qui, comme dans le cas des régimes de taxe de vente provinciaux, entraînerait une incohérence des assiettes fiscales, des règles et des dispositions administratives. Si nous devons avoir une taxe sur le carbone, l'uniformité nationale de sa mise en œuvre est essentielle.

2. L'adoption des normes internationales d'information financière (IFRS)

DFI CANADA recommande que le gouvernement procède à un examen des IFRS pour s'assurer que leur adoption n'augmente pas la complexité du régime fiscal.

Les sociétés publiques canadiennes doivent adopter les IFRS à compter du 1er janvier 2011. Même s'il s'agit principalement d'une question de présentation de l'information financière, l'adoption des IFRS, tout spécialement les règles de transition, auront d'importantes conséquences sur le régime fiscal. Même si seulement quelques dispositions fiscales incorporent directement les principes comptables généralement reconnus, ceux-ci font autorité par défaut pour déterminer le revenu net d'une entreprise en l'absence d'une règle fiscale précise.

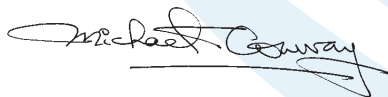
Une expérience passée avec l'introduction de nouvelles normes réglementaires indique que les coûts d'observation et d'administration ont tendance à dépasser les coûts prévus par les personnes ayant élaboré ces nouvelles règles. Par exemple, la recherche effectuée par DFIC⁵ indique que les coûts de la mise en œuvre de l'instrument multilatéral 52-111, propositions d'une réglementation visant à imposer des règles de contrôle interne aux entreprises canadiennes cotées en bourse, étaient excessifs en regard des objectifs politiques de ces propositions. Les règles ont été plus tard assouplies pour obtenir un meilleur équilibre entre les coûts et les objectifs politiques. Étant donné le coût important de la mise en œuvre des IFRS, toutes distorsions ou anomalies fiscales doivent être résolues avant que l'adoption des IFRS ne devienne obligatoire. Les contribuables seraient bien servis si le ministère des Finances fournissait des règles fiscales de transition bien avant la date limite de conversion de 2011.

CONCLUSION

En bref, ce mémoire préconise une révision en profondeur du régime fiscal visant la simplification de celui-ci, tout particulièrement par l'élimination des dispositions fiscales qui sont inutilement complexes ou qui ne satisfont plus à leur objectif politique. Plus particulièrement, nous avons fourni trois exemples courants et deux exemples potentiels de complexité excessive du régime fiscal. La simplification entraînerait des coûts d'observation et d'administration moins élevés, une meilleure certitude/prévision et équité, et contribuerait à améliorer l'efficacité et la croissance de l'économie canadienne.

Nous remercions le FINA de l'occasion qui nous a été offerte de contribuer au processus de consultation prébudgétaire de l'automne 2008. Nous serons heureux de pouvoir continuer à travailler avec le Comité et le gouvernement, afin de nous assurer que le Canada gère un régime fiscal favorisant l'établissement de hauts niveaux de compétitivité et de croissance économique dont bénéficieraient tous les Canadiens.

Le tout respectueusement soumis,



Michael Conway, CA, ICD.D
Chef de la direction et président national
Dirigeants financiers internationaux Canada



Barry Gorman
Président, Comité sur les mesures fiscales
Dirigeants financiers internationaux Canada

⁵ DFI Canada. (2005). « Costs of Internal Control Certification in Canada ».