

Rapport du

Comité technique

de la **FISCALITÉ**

des **ENTREPRISES**

À l'honorable Paul Martin, c.p., député
ministre des Finances

Rapport du
Comité technique
de la **FISCALITÉ**
des **ENTREPRISES**

Les opinions et les recommandations formulées dans le présent rapport sont celles du Comité technique de la fiscalité des entreprises et ne reflètent pas forcément celles du ministre ou du ministère des Finances.

Pour obtenir des exemplaires
supplémentaires de ce document :

Centre de distribution
Ministère des Finances
300, avenue Laurier ouest
Ottawa K1A 0G5

Téléphone : (613) 995-2855
Télécopieur : (613) 996-0518

Également accessible sur Internet au
<http://www.fin.gc.ca/>

This document is also available in English.



Décembre 1997

L'honorable Paul Martin, C.P., député
Ministre des Finances
Gouvernement du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Monsieur,

Nous avons le plaisir de vous présenter le rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises.

Nous aimons à croire que ce rapport fournira un éclairage utile et complet pour les consultations publiques qui constitueront la prochaine étape d'un examen de cet important sujet et que, combiné aux résultats de ces consultations, il donnera au gouvernement les moyens d'améliorer sensiblement la fiscalité des entreprises et, par conséquent, la performance de l'économie canadienne.

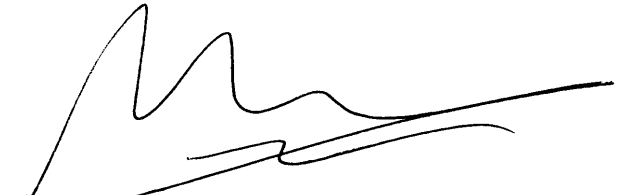
Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de notre haute considération.



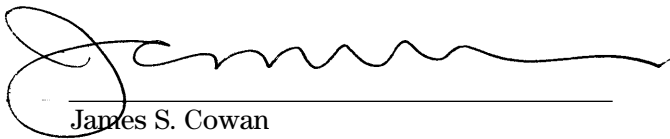
Jack M. Mintz, président



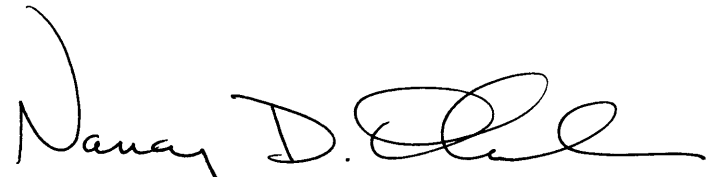
Robert D. Brown



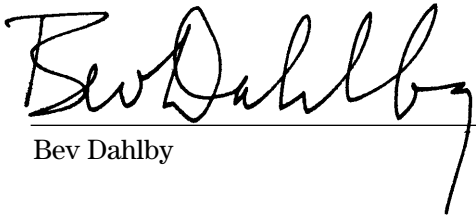
Wilfrid Lefebvre



James S. Cowan



Nancy D. Olewiler



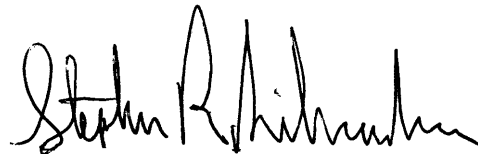
Bev Dahlby



Norm Promislow



Allan R. Lanthier



Stephen R. Richardson

Table des matières

Avant-propos du président	ix
Préface et remerciements	xiii
1 Introduction et résumé	1.1
Objectifs de la fiscalité des entreprises	1.1
Concilier des objectifs divergents.....	1.2
Rôle de la fiscalité des entreprises dans l'ensemble du régime fiscal.....	1.4
Déficiences de la fiscalité des entreprises au Canada.....	1.4
Principes généraux privilégiés par le Comité	1.6
Évolution de la politique fiscale	1.7
Dimension internationale.....	1.7
Axes fondamentaux des recommandations du Comité.....	1.8
Effet de nos recommandations	1.15
Examen futur de l'ensemble de la fiscalité des entreprises.....	1.16
2 Principales caractéristiques du régime fiscal des entreprises au Canada	2.1
Impôts et taxes perçus auprès des entreprises	2.1
Justification des impôts et taxes appliqués aux sociétés	2.10
Évolution historique des impôts des sociétés :	
une mise au point	2.11
Les impôts des entreprises au Canada et à l'étranger.....	2.18
Composition des impôts des entreprises par palier de gouvernement.....	2.21
3 La structure du régime fiscal des entreprises : évaluation	3.1
Fiscalité et croissance économique dans un pays à économie ouverte	3.1
Fiscalité, emploi et chômage : des interactions complexes.....	3.14
La structure de la fiscalité des entreprises – la question de l'équité	3.23
Coûts d'observation du régime fiscal pour les entreprises	3.28
L'interaction des taux d'imposition des sociétés et des recettes fiscales	3.29
4 Moderniser l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés – dispositions d'application générale	4.1
Taux général de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés.....	4.5
Amortissement fiscal	4.7
Pertes fiscales	4.14
Impôts sur le capital des sociétés	4.21

5	Moderniser la fiscalité des sociétés – dispositions spécifiques	5.1
	Petites entreprises.....	5.1
	Encouragements fiscaux à l’investissement en recherche-développement.....	5.12
	Secteur des ressources naturelles.....	5.25
	Crédit d’impôt à l’investissement dans la région de l’Atlantique.....	5.35
	Institutions financières.....	5.37
6	Fiscalité internationale	6.1
	Concepts fondamentaux de fiscalité internationale.....	6.2
	Imposition des revenus étrangers des investisseurs canadiens.....	6.7
	Intérêts débiteurs liés aux investissements de contribuables canadiens à l’étranger.....	6.12
	Revenu étranger accumulé, tiré de biens.....	6.21
	Imposition du revenu des investisseurs non-résidents.....	6.26
	Prix de transfert.....	6.35
	Questions d’actualité à l’échelle internationale.....	6.37
7	L’impôt des sociétés et l’impôt des particuliers	7.1
	Intégration de l’impôt sur les bénéfices des sociétés.....	7.2
	Court-circuitage de l’impôt sur les bénéfices des sociétés.....	7.15
	Imposition des gains en capital.....	7.19
8	L’impôt en tant que tarification des usagers : les cotisations patronales d’assurance-emploi	8.1
	Contexte général : les charges sociales font-elles partie des recettes générales ou constituent-elles une tarification liée aux avantages reçus ?.....	8.1
	Assurance-emploi : les questions en jeu.....	8.3
	Introduction de la tarification selon les résultats au Canada.....	8.9
9	L’impôt en tant que tarification des usagers : les écotaxes	9.1
	Les objectifs de qualité de l’environnement.....	9.3
	Possibilité d’appliquer des écotaxes au Canada.....	9.8
	Restructuration de la taxe d’accise fédérale sur les carburants.....	9.15
10	Observation et exécution	10.1
	Cause de complexité.....	10.2
	Mesures à prendre pour améliorer l’observation des règles fiscales.....	10.5
	Évasion fiscale.....	10.12
11	Dimension fédérale-provinciale de la fiscalité des entreprises	11.1
	Principes de coordination des pouvoirs d’imposition.....	11.2
	Questions pratiques influant sur la politique fiscale fédérale-provinciale.....	11.5
	Démarche préconisée pour améliorer la coordination dans le domaine fiscal.....	11.8
	Questions précises sur le plan fédéral-provincial.....	11.11

Annexe : Autres impôts possibles	A.1
Impôts sur les opérations financières ou sur les opérations de change.....	A.2
Impôts sur la fortune	A.4
Impôt sur les excédents de trésorerie	A.8
Bibliographie	B.1
Liste de recommandations	B.13
Comité technique de la fiscalité des entreprises	B.21
Mandat	B.21
Membres.....	B.22
Membres du secrétariat et autres personnes	B.23
Études de recherche effectuées pour le Comité technique de la fiscalité des entreprises	B.25

Avant-propos du président

La fiscalité des entreprises joue un rôle nécessaire et essentiel dans la vie des Canadiennes et Canadiens. Les impôts et taxes acquittés par les entreprises contribuent à financer les dépenses publiques – sans eux, nombre de programmes publics dont bénéficient les Canadiennes et Canadiens n'existeraient pas. Les impôts et taxes des entreprises ont aussi d'importantes répercussions sur l'économie canadienne – en influant sur les décisions d'investissement et de création d'emplois.

Au cours des dernières années, les gouvernements fédéral et provinciaux ont déployé de grands efforts pour reprendre en main leurs dépenses et les équilibrer avec leurs recettes, après plus d'une décennie de déficits importants et persistants. Les Canadiennes et Canadiens commencent donc maintenant à constater les importantes retombées d'une meilleure gestion des finances publiques sous la forme d'un renforcement des perspectives de croissance économique et de création d'emplois. Pour assainir ses finances, le gouvernement fédéral s'est concentré sur la réduction de ses dépenses. Ce faisant, il a réexaminé ses programmes en s'efforçant de rendre plus efficiente l'utilisation des ressources publiques. Cependant, l'efficacité du régime fiscal, sur le plan de la contribution qu'il apporte à la création d'emplois et à la croissance économique, n'a pas fait l'objet d'un examen du même genre.

Le 6 mars 1996, le ministre des Finances créait le Comité technique de la fiscalité des entreprises et le chargeait de réexaminer le régime fiscal en vigueur au Canada. Les neuf membres du Comité recevaient pour mandat d'évaluer les impôts et taxes acquittés par les entreprises, notamment l'impôt sur les bénéfices, les impôts sur le capital, les impôts sur la masse salariale ou charges sociales, ainsi que les impôts payés par les particuliers sur le revenu tiré des entreprises, compte tenu de trois objectifs : améliorer les perspectives de croissance économique et de création d'emplois dans le contexte actuel de mondialisation de l'économie; rendre le régime fiscal plus équitable, de manière que les entreprises paient une juste part du coût des services publics qu'elles reçoivent; réduire les coûts d'observation et d'administration du régime pour les contribuables et les gouvernements, respectivement. Cette évaluation devait tenir compte du rôle joué tant par le gouvernement fédéral que par les provinces dans l'élaboration du régime fiscal applicable aux entreprises et des contraintes budgétaires auxquelles les gouvernements étaient confrontés. Le rapport du Comité devait servir de point de départ à une consultation de la population canadienne, après sa publication par le Ministre.

L'évaluation de la fiscalité des entreprises à laquelle le Comité s'est livré s'inscrit dans le droit fil des rapports de grande envergure consacrés au régime fiscal canadien, notamment le rapport Carter de 1966, qui devait déboucher sur une réforme de la fiscalité. Les études menées antérieurement avaient conclu que, pour favoriser au maximum la croissance économique, la création d'emplois et l'équité, la fiscalité des entreprises devait se caractériser par une large assiette et les taux d'imposition les plus bas possible. Ces deux caractéristiques devaient permettre au régime fiscal d'appliquer un traitement neutre aux diverses activités des entreprises et un fardeau fiscal analogue à des investissements similaires, de manière que les entreprises cherchent à exploiter les possibilités de croissance économique et de création d'emplois sans accorder une importance exagérée aux considérations d'ordre fiscal. Les réformes fiscales de 1972 et de 1986-1987, qui ont fait suite à ces examens, ont rendu le régime fiscal plus neutre.

Le Comité a évalué les arguments avancés en faveur d'une fiscalité neutre, comportant de faibles taux d'imposition, dans le secteur des entreprises à la lumière des changements importants qui ont eu lieu depuis une dizaine d'années dans ce secteur au Canada. Une intégration économique accrue au niveau mondial a offert de nouvelles possibilités et a présenté de nouveaux défis pour les Canadiennes et Canadiens qui veulent exploiter un créneau sur les marchés internationaux, en particulier grâce à l'essor du commerce international des services. La rapidité du changement technologique a permis aux Canadiens de développer des produits et des procédés nouveaux, dans une économie mondiale désormais axée sur le savoir. De nouvelles formes d'organisation et les innovations financières ont permis aux entreprises de tirer parti de dispositions plus souples pour mener leurs activités au Canada et à l'étranger.

Le défi consiste, pour les responsables de la politique fiscale au Canada, à s'adapter à ces réalités nouvelles de manière que le régime fiscal favorise la croissance économique et la création d'emplois dans le contexte actuel de mondialisation économique. Le Comité a mis sur pied un programme de recherche et consulté un certain nombre d'experts afin d'évaluer la structure actuelle de la fiscalité des entreprises. Ces travaux ont permis au Comité de conclure que la fiscalité actuelle des entreprises présentait plusieurs lacunes d'importance qui nuisent aux perspectives de croissance économique et de création d'emplois au Canada.

- Le Comité considère que le taux d'imposition actuel des bénéfices des sociétés dans les secteurs autres que celui de la fabrication est trop élevé en regard des normes internationales. Le taux combiné d'imposition, qui est en moyenne de 43 % aux niveaux fédéral et provincial, dépasse de beaucoup le taux en vigueur chez nos principaux partenaires commerciaux, y compris les autres pays membres de l'ALENA – les États-Unis et le Mexique – et le Royaume-Uni. Ce taux élevé d'imposition des bénéfices incite les entreprises à déménager leurs bénéfices et les emplois dans des pays où elles sont moins lourdement imposées. Il a également incité les entreprises à transférer au Canada les dépenses déductibles du bénéfice imposable, par exemple les intérêts débiteurs, ce qui a entraîné une érosion de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices.
- Le Comité a aussi constaté que les diverses activités économiques ne sont toujours pas traitées de manière neutre sur le plan fiscal, les taux d'imposition des bénéfices variant selon le type d'activité, tandis que certains investissements donnent droit à un amortissement accéléré et à des crédits d'impôt. Ces écarts par rapport à la neutralité entraînent des pertes d'efficacité économique ainsi que des coûts d'observation et d'administration. La structure du régime fiscal pénalise tout particulièrement le secteur des services, nuisant ainsi aux possibilités de croissance économique et de création d'emplois dans un secteur en expansion, compétitif à l'échelle internationale, qui est axé sur le savoir.
- Le Comité a noté, enfin, l'importance croissante des impôts non liés aux bénéfices, comme les impôts sur le capital ou la masse salariale, aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Bien que ces prélèvements se veuillent dans certains cas un droit d'utilisation des ressources publiques, ils jouent en partie le rôle de source de recettes générales. Par conséquent, certaines entreprises ne sont pas traitées de façon neutre sous l'angle fiscal, puisque les prélèvements auxquels elles sont soumises ne correspondent pas au coût d'utilisation des ressources publiques.

Le Comité estime que les raisons invoquées lors des réformes passées pour justifier une fiscalité des entreprises qui soit plus neutre, avec de faibles taux d'imposition, ont encore plus de force aujourd'hui qu'il y a dix ans. Étant donné la mobilité des entreprises à l'échelle internationale et la nécessité d'adopter les technologies nouvelles pour améliorer la performance des entreprises, la mise en place d'une fiscalité neutre dans le secteur des entreprises et l'abaissement des taux d'imposition des bénéfices des sociétés afin qu'ils se situent à un niveau concurrentiel avec l'étranger favoriseraient la croissance économique et la création d'emplois dans une économie ouverte comme celle du Canada. Nous estimons que la fiscalité des entreprises peut être améliorée de diverses façons, comme en témoignent l'analyse approfondie et les recommandations présentées dans ce rapport afin d'alimenter un débat éclairé au Canada sur ce sujet.

La mise en application de nos propositions permettrait de mettre en place un régime fiscal plus neutre, s'appliquant à une assiette élargie à des taux concurrentiels à l'échelle internationale, sans pour autant augmenter ni réduire le montant des impôts acquittés par les entreprises. Nos propositions rendraient aussi le régime fiscal plus neutre en restructurant deux prélèvements fédéraux non liés aux bénéficiaires – les cotisations patronales d'assurance-emploi et la taxe d'accise fédérale sur les carburants – de manière que les entreprises paient à ce titre des charges fiscales correspondant davantage à l'utilisation qu'elles font des ressources publiques. Nous formulons aussi des propositions pour améliorer l'observation des règles fiscales et leur exécution, de manière que les contribuables soient traités de manière plus équitable. Nous proposons enfin des mesures qui faciliteraient une meilleure harmonisation des impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés, qui réduiraient la tendance des gouvernements à substituer l'imposition du capital à celle des bénéficiaires pour se procurer des recettes fiscales générales, et qui diminueraient les interactions qui entraînent des conflits entre gouvernements et diluent leurs obligations de reddition de comptes envers l'électorat.

Nous estimons que nos propositions en matière de fiscalité des entreprises constituent un ensemble équilibré, dont l'adoption se traduira par de nouvelles possibilités de croissance économique et de création d'emplois pour les Canadiennes et Canadiens, sans pour autant modifier de manière sensible le montant global des impôts et taxes acquittés par les différents secteurs de l'économie ou les différentes régions du pays. Certaines de nos propositions fournissent un cadre de modification de la fiscalité des entreprises pour les quelques prochaines années, tandis que d'autres portent sur des questions d'intérêt plus immédiat. Nous sommes conscients que l'adoption de nos propositions entraînerait d'importants changements pour les contribuables, qui devront avoir – et qui auront – la possibilité d'examiner nos recommandations et d'y réagir.

Nous tenons également à souligner la nécessité, pour le gouvernement fédéral, de travailler en coopération avec les provinces afin d'améliorer la fiscalité des entreprises au Canada. Les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale que nous proposons se traduiraient par d'importantes recettes supplémentaires pour les provinces – qui, nous l'espérons, décideront de s'en servir pour réduire leurs taux d'imposition des bénéficiaires et du capital des sociétés, conformément aux grands axes de ce rapport.

Notre rapport n'aurait pu être produit sans le dévouement et les efforts de tous les membres du Comité. Je leur suis extrêmement reconnaissant de leur participation constructive à la rédaction de ce rapport. Beaucoup d'autres personnes ont prêté leur aide au Comité, et je tiens à leur exprimer également toute ma reconnaissance.

Quoique le Comité ait largement profité de l'aide des fonctionnaires du ministère des Finances, de Revenu Canada et d'autres ministères du gouvernement fédéral, je tiens à souligner que les analyses, les opinions et les recommandations présentées dans ce rapport sont celles du Comité et de lui seul.

J'aimerais enfin remercier le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, pour nous avoir donné l'occasion de procéder à cette évaluation de la fiscalité des entreprises, en vue de créer de meilleures possibilités de croissance économique et de création d'emplois pour les Canadiennes et Canadiens.



Le président,
Jack M. Mintz
Décembre 1997

Préface et remerciements

Description du processus

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises a été mis sur pied par le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, afin d'examiner les impôts et taxes portant sur les investissements et l'exploitation des entreprises. Le mandat du Comité (reproduit à la fin du rapport) a été annoncé à l'occasion du budget du 6 mars 1996. Le Ministre a annoncé dans un communiqué que la publication du rapport serait suivie de consultations publiques. Après un échange de correspondance avec le président du Comité, le Ministre a annoncé le 5 novembre 1996 que le délai de présentation du rapport du Comité serait prolongé jusqu'à la fin de 1997.

Depuis sa création, le Comité s'est réuni un ou deux jours par mois, la plupart du temps, pour étudier les questions soumises à son examen, les analyser et formuler ses recommandations. Le Comité a été assisté dans ses travaux par un secrétariat composé d'un petit nombre de personnes, détachées pour la plupart par le ministère des Finances et par Revenu Canada. Ces deux ministères ont également fourni un appui appréciable au Comité en matière de données et sur le plan analytique.

Ainsi qu'il a été indiqué, le Comité n'avait pas, de par son mandat, à entreprendre des consultations publiques. C'est pourquoi il n'a pas invité les intéressés à lui faire connaître leurs points de vue. La publication du rapport du Comité sera suivie d'un large processus de consultation du public ainsi que de discussions officielles avec les gouvernements provinciaux.

Cependant, pour nous assurer de disposer d'un large éventail d'opinions et d'information, nous avons commandé 29 études de recherche (dont la liste est fournie à la fin du rapport).

Nous avons bénéficié des audiences tenues par le Comité des finances de la Chambre des communes au sujet des coûts économiques de la fiscalité des entreprises et des coûts liés à son observation. Nous avons rencontré dans un cadre bilatéral des responsables provinciaux dans le domaine fiscal, lors des réunions fédérales-provinciales de hauts fonctionnaires chargés des questions fiscales de même que lors d'une table ronde organisée par le Comité. Nous avons aussi organisé des tables rondes avec des spécialistes sur des questions fiscales internationales ainsi que sur l'imposition des bénéficiaires, l'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers, la simplification fiscale, les études statistiques, la politique fédérale-provinciale d'imposition des sociétés et la fiscalité du secteur des ressources naturelles, avec, dans ce dernier cas, la Fondation canadienne d'études fiscales. De plus, un certain nombre de groupes, d'organismes et de particuliers ont adressé de leur propre chef des lettres au Comité et ont rencontré plusieurs de ses membres.

Consensus à la base de nos recommandations

Les commentaires et recommandations présentés dans ce rapport ont été formulés par le Comité après une analyse et des débats approfondis, auxquels le Comité a consacré 39 jours de réunion, sans compter le travail accompli par ses membres à titre individuel. Tous les membres du Comité ont participé à l'élaboration du rapport, conclusion comprise, et espèrent que ce dernier contribuera à mieux faire comprendre la fiscalité des entreprises au Canada ainsi que les moyens à envisager pour l'améliorer.

Tous les membres du Comité souscrivent aux conclusions et recommandations, dans leurs grandes lignes. Il se peut toutefois que certains membres soient d'un avis légèrement différent de celui exprimés dans le rapport à l'égard de recommandations particulières. Aucun des membres du Comité ne considère que ces divergences d'opinion normales sur un aussi large éventail de questions justifient une opinion dissidente ou la formulation de réserves à l'égard de l'ensemble du rapport.

Remerciements

Les travaux de recherche commandés par le Comité et les tables rondes dont il a été question précédemment se sont révélés très utiles. Nous exprimons notre reconnaissance à ceux et celles qui ont effectué ces travaux et ont participé aux discussions techniques pour la haute compétence dont ils ont fait preuve à cette occasion et l'intensité des efforts qu'ils ont fournis. Nous avons également bénéficié des conseils de M. Robert Couzin et du professeur Michael Keen, qui ont revu les ébauches pour nous.

Le Comité a fait appel à de nombreuses reprises au ministère des Finances et à Revenu Canada pour obtenir des renseignements. Les deux ministères nous ont apporté tout leur appui en fournissant des données essentielles ainsi qu'en estimant et en analysant à notre demande l'effet sur les recettes publiques des options, ainsi que de diverses questions techniques et économiques. Toutefois, le Comité assume la responsabilité des estimations et des conclusions analytiques qui sont présentées dans le présent rapport.

Les travaux du Comité ont aussi été grandement facilités par l'accès qui nous a été fourni à d'autres services du ministère des Finances en matière de contrats, d'administration financière, de préparation des documents en vue de leur publication et de bibliothèque.

Nous remercions le secrétariat du Comité de l'efficacité avec laquelle il a appuyé nos délibérations et nos travaux. Une liste des membres du secrétariat et d'autres collaborateurs ayant participé directement à la préparation du rapport du Comité figure à la fin du rapport. M. John Sargent, directeur exécutif du Comité, mérite une mention toute particulière pour l'autorité dont il a su faire preuve dans la direction des tâches administratives et des travaux de recherche du Comité. M. Roy Shultis, détaché à temps partiel auprès du Comité par Revenu Canada, nous a fourni de précieux services de conseil et de liaison avec son ministère. M. Steve Clark puis M. Steve Dodds, détachés par le ministère des Finances, de même que M. Marc Vanasse et par la suite M. Paul Lynch, détachés par Revenu Canada, ont apporté au Comité un appui très compétent lors de ses délibérations et ont contribué à ses analyses. M. Mario Mansour, désigné par le ministère des Finances pour aider à temps partiel le Comité, a accompli un travail important pour estimer les taux effectifs d'imposition des investissements marginaux. Les services de plusieurs chargés de recherche et adjoints administratifs nous ont également été très utiles.

Nous désirons en dernier lieu remercier tous ceux et celles qui ont accepté de nous rencontrer et de nous fournir renseignements et conseils – qu'il s'agisse de fonctionnaires fédéraux d'Environnement Canada, de Développement des ressources humaines Canada, d'Industrie Canada ou de Ressources naturelles Canada, ou de hauts fonctionnaires dans les ministères provinciaux des Finances, sans oublier les autres experts au Canada, à Londres et à Washington.

Introduction et résumé

1

Un régime fiscal équitable et favorisant la croissance économique et à la création d'emplois profite à tous les Canadiens et Canadiennes. Pour contribuer à atteindre cet objectif, le Comité technique de la fiscalité des entreprises, mis sur pied par le ministre des Finances le 6 mars 1996, a été chargé d'examiner les impôts et taxes payés par les entreprises canadiennes et de recommander des moyens d'améliorer le régime fiscal qui leur est applicable. Le Comité doit, aux termes de son mandat, évaluer la fiscalité des entreprises au Canada dans le but :

- d'améliorer le régime fiscal pour promouvoir la création d'emplois et la croissance économique dans une économie ouverte;
- de simplifier l'imposition du revenu des sociétés pour en faciliter l'observation par les contribuables et l'administration par Revenu Canada;
- de renforcer l'équité du régime fiscal en veillant à ce que toutes les entreprises participent au financement de la prestation des services gouvernementaux.

Le Comité a été chargé d'examiner les prélèvements fiscaux sur l'activité des entreprises, notamment l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les impôts sur le capital et les impôts sur la masse salariale ou charges sociales, de même que les impôts payés par les particuliers sur les revenus de placements. Étant donné que les cotisations du Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ) et l'harmonisation des taxes de vente fédérale et provinciales¹ ont fait l'objet de discussions distinctes entre les autorités fédérales et provinciales, le Comité ne s'est pas penché sur ces composantes de la fiscalité des entreprises.

Le gouvernement a demandé au Comité de tenir compte des contraintes financières auxquelles les autorités fédérales et provinciales sont confrontées. On lui a aussi demandé de prendre en considération la coordination des politiques fiscales fédérale et provinciales applicables aux entreprises et aux revenus provenant de ces dernières.

Dans le cadre de son mandat, modifié en novembre 1996, le Comité devait présenter son rapport au Ministre au plus tard à la fin de 1997. La publication du rapport par le Ministre servira de base aux consultations qui seront tenues avec les Canadiens et Canadiennes.

Objectifs de la fiscalité des entreprises

La fonction première de la taxation, et notamment de la fiscalité des entreprises, est de fournir aux gouvernements des recettes qui leur permettent de financer les dépenses publiques en biens et services et les transferts aux particuliers. Les Canadiens et Canadiennes savent que les impôts et taxes qu'ils paient réduisent la croissance économique et la création d'emplois dans le secteur privé. Simultanément, ils se rendent compte qu'ils bénéficient des programmes gouvernementaux et doivent être prêts à contribuer à leur financement.

Il en va de l'intérêt fondamental des Canadiens et Canadiennes que leurs gouvernements – fédéral et provinciaux – fassent preuve du sens des responsabilités dans la gestion de leurs budgets. Ils sont également en droit de s'attendre à ce que, compte tenu des recettes

dont les gouvernements ont besoin, le régime fiscal n'entrave pas indûment la création d'emplois et la croissance économique, s'applique de manière équitable et soit aussi facile à observer que possible. Ces objectifs louables sont complexes, présentent des interrelations et méritent un examen plus approfondi.

Efficacité économique. La croissance économique et la création d'emplois sont fondamentalement liées à la notion d'efficacité économique – une économie étant considérée comme efficace lorsque les ressources y sont utilisées de manière optimale. Or, le régime fiscal peut nuire à l'efficacité économique – et, par voie de conséquence, à la création d'emplois et à la croissance économique – lorsqu'il fausse les décisions prises par les entreprises et les entrepreneurs en vue d'exploiter des possibilités économiquement rentables. Les prix du marché et les bénéfices exercent une fonction essentielle de signal en indiquant la meilleure façon de décider de l'affectation des ressources. Si la fiscalité fausse les signaux en question, les contribuables affecteront leurs ressources à des activités qui réduisent leurs impôts au lieu d'exploiter des possibilités économiques qui contribuent véritablement à la croissance et à la prospérité du Canada. Dans certains cas bien déterminés, les prix du marché et les bénéfices n'entraînent pas une allocation efficace des ressources, de sorte qu'une intervention de l'État peut être justifiée pour assurer une utilisation optimale des ressources.

Équité. Il est difficile de donner une définition de l'équité qui fasse l'unanimité, mais on distingue habituellement l'équité horizontale et l'équité verticale. L'équité horizontale signifie que les personnes placées dans une situation similaire ou équivalente doivent être imposées de la même manière, compte tenu des avantages qu'elles tirent des ressources publiques. L'équité verticale signifie que les personnes placées dans des situations différentes doivent être assujetties à des niveaux d'imposition qui diffèrent en conséquence. Par exemple, les impôts prélevés sur le revenu des particuliers varient en fonction de leur capacité contributive.

Simplicité. L'objectif de simplicité, lorsqu'il est question du régime fiscal, signifie principalement qu'il faut s'efforcer de réduire le plus possible les coûts d'observation des règles fiscales pour les contribuables et les coûts d'administration pour les gouvernements. La réduction des coûts d'observation et d'administration libère des ressources que les entreprises et les gouvernements peuvent utiliser pour produire un volume supérieur de biens publics et privés, dans l'intérêt des Canadiens.

Les objectifs constitués par la création d'emplois et la croissance économique, l'équité et la simplicité entrent souvent en conflit dans la fiscalité des entreprises et le régime fiscal applicable au revenu tiré des entreprises. Aussi importe-t-il de trouver un équilibre entre ces objectifs pour établir le meilleur régime fiscal possible pour les entreprises au Canada.

Concilier des objectifs divergents

Croissance et efficacité économiques et équité

Les Canadiens et Canadiennes veulent un régime fiscal qui favorise la croissance économique et la création de possibilités pour toute la population. Il faut aussi, cependant, que le régime fiscal soit équitable – et perçu comme tel – dans la répartition du fardeau fiscal si l'on veut pouvoir maintenir son intégrité. Une réduction des impôts applicables aux entreprises et aux investissements ou placements peut favoriser la croissance et l'emploi au Canada – tout comme une réduction des impôts frappant les particuliers peut inciter les Canadiens et Canadiennes à travailler, à épargner et à investir davantage, ou même à demeurer au Canada. Cependant, la majorité des Canadiens et Canadiennes ne sont pas disposés à renoncer à l'équité en faveur de l'un des autres objectifs qui doivent présider à la conception du régime fiscal. Il faut donc mettre en balance la croissance économique et l'équité même si, à long terme, le régime fiscal le plus équitable est peut-être celui qui se révèle en même temps le plus propice à la croissance économique et à la création d'emplois, dans l'intérêt de tous les Canadiens et Canadiennes.

Équité et simplicité

Les Canadiens et Canadiennes veulent un régime fiscal qui soit simple. Néanmoins, dans une société complexe qui participe à l'économie mondiale, où les activités économiques, commerciales et financières revêtent des formes de plus en plus élaborées et où le régime fiscal ne sert pas uniquement à fournir des recettes à l'État, il est irréaliste de s'attendre à ce que notre régime fiscal soit simple. De plus, un régime fiscal simple pourrait être injuste – si, par exemple, tous les particuliers étaient tenus de payer le même montant d'impôt, par exemple un impôt de capitation ou un cens. Les contribuables ont des capacités contributives différentes, et les Canadiens et Canadiennes veulent que le régime fiscal en tienne compte.

Simplicité et efficacité économique

La simplicité du régime fiscal peut également aller à l'encontre de l'efficacité économique. Le régime fiscal pourrait être moins complexe si l'on suivait des règles simplistes pour définir le revenu imposable au lieu d'essayer de mesurer convenablement ce que chaque personne ou entreprise gagne. Par exemple, il serait plus simple d'autoriser les entreprises à déduire immédiatement certaines dépenses en immobilisations, au lieu de les amortir sur la période au cours de laquelle elles produisent des avantages économiques. Des approximations de ce genre peuvent simplifier les règles fiscales, mais elles ne tiennent pas compte de la situation véritable du contribuable et peuvent être une source de distorsions et d'iniquités. Si, au nom de la simplicité, on oblige les contribuables à payer plus d'impôts – ou moins – sur le revenu tiré de certaines activités commerciales, l'efficacité économique et, partant, la création d'emplois et la croissance économique peuvent s'en trouver diminués.

Limites imposées au Comité technique par son mandat

Neutralité sur le plan des recettes fiscales

Le mandat confié au Comité ne lui demandait pas d'évaluer la proportion des recettes fiscales qui devrait provenir des impôts et taxes sur les entreprises ou des revenus tirés des entreprises, par opposition aux impôts directs et indirects appliqués aux particuliers, ni sur l'ensemble des impôts et taxes que devraient payer les Canadiens et Canadiennes. Par conséquent, nous avons étudié uniquement la manière dont on pourrait améliorer les impôts et taxes prélevés dans le secteur des entreprises, sans modifier sensiblement le montant total des recettes fiscales provenant de ce secteur. Nous avons également examiné le rapport entre les impôts payés par les sociétés et les particuliers sur le revenu provenant des entreprises.

Dimension fédérale-provinciale

Le Comité était un groupe mis sur pied par le gouvernement fédéral afin d'étudier la fiscalité des entreprises. Or, si le gouvernement fédéral perçoit les deux tiers des impôts sur les bénéfices des sociétés, plus de 60 % de l'ensemble des prélèvements fiscaux appliqués aux entreprises sont perçus par les administrations provinciales et locales, et cette proportion a augmenté au cours des dernières années. Tout bien considéré, pour améliorer la fiscalité des entreprises, il faut que les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent en collaboration. Notre mandat nous obligeait à tenir compte des rôles des deux paliers de gouvernement dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

Rôle de la fiscalité des entreprises dans l'ensemble du régime fiscal

Ainsi que nous l'exposons plus en détail dans la suite de ce rapport, les impôts et taxes appliqués au Canada sont répercutés dans une large mesure sur les particuliers qui y vivent. Sur le plan économique, les entreprises ne représentent pas une source distincte de recettes fiscales, dissociée des particuliers. Ainsi que l'a fait remarquer la Commission Carter dans son rapport de 1966², les entreprises ne supportent pas réellement le fardeau fiscal, en fin de compte : elles se contentent de le répercuter sur d'autres – sur les consommateurs, sous forme de prix plus élevés, sur les fournisseurs et les travailleurs sous forme de coûts et de salaires plus bas, et sur les investisseurs sous forme de rendements inférieurs. Les impôts et taxes appliqués aux entreprises sont donc supportés, directement ou indirectement, par les particuliers.

Cependant, comme l'entreprise représente une forme prédominante d'organisation des activités économiques, il est justifié dans certaines circonstances d'imposer les entreprises de manière que le régime fiscal considéré globalement soit plus efficient, plus équitable et plus facile à administrer. L'un des principaux rôles de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est de contribuer à une imposition totale des revenus des particuliers – y compris le revenu réalisé par les sociétés pour leur compte. Autrement, les particuliers pourraient éviter ou reporter l'impôt sur le revenu en laissant des bénéfices non répartis dans les sociétés dont ils sont actionnaires. Il convient également d'imposer les entreprises pour tenir compte des avantages qu'elles tirent des biens et services publics, par exemple l'infrastructure fournie par l'État. Enfin, étant donné l'importance des capitaux étrangers au Canada, la fiscalité des entreprises permet de s'assurer que les investisseurs étrangers contribuent eux aussi au financement des programmes publics dans notre pays.

Ces impératifs économiques étant admis, il reste que, lorsqu'on examine la fiscalité des entreprises, il faut bien se rendre compte qu'elle est dans une large mesure un substitut de la fiscalité des particuliers. Le Comité est d'avis que certaines questions – comme la progressivité du régime fiscal – relèvent plutôt de l'impôt direct des particuliers.

Étant donné que ce rapport ne porte pas sur l'impôt des particuliers, le Comité est d'avis que le gouvernement devrait envisager les recommandations formulées ici en parallèle avec une analyse de la fiscalité des particuliers – ce terme englobant le niveau et la structure des impôts et taxes payés par ces derniers. Il est indispensable de parvenir à un équilibre approprié entre le régime fiscal des entreprises et celui des particuliers.

Déficiences de la fiscalité des entreprises au Canada

Le Comité a examiné l'effet de la structure actuelle de la fiscalité des entreprises sur la croissance économique et la création d'emplois, l'équité et l'observation des règles fiscales. Il a tiré de cet examen les conclusions suivantes au sujet des déficiences de la fiscalité des sociétés.

Taux élevés d'imposition des bénéfices par rapport aux normes internationales. Pour les sociétés non manufacturières, le taux général de l'impôt combiné (fédéral-provincial) sur les bénéfices est en moyenne de 43 %, ce qui est de beaucoup supérieur aux taux en vigueur dans bien des pays, par exemple 31 % au Royaume-Uni et seulement 35 % dans plusieurs États américains. Les sociétés manufacturières sont imposées à environ 35 % au Canada, ce qui est plus conforme aux normes internationales. Les niveaux relativement élevés des impôts sur les bénéfices des sociétés au Canada ont deux conséquences :

- une imposition plus lourde des bénéfices réalisés dans les secteurs autres que celui de la fabrication, par rapport aux États-Unis et à d'autres pays, dissuade les entreprises de s'implanter

au Canada, ce qui réduit le potentiel de croissance économique et de création d'emplois dans ces secteurs concurrentiels à l'échelle internationale;

- des taux d'imposition peu concurrentiels à l'échelle internationale entraînent une érosion de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices au Canada. Depuis le milieu des années 80, les taux d'imposition applicables aux bénéfices des sociétés sont plus élevés au Canada que dans un grand nombre d'autres pays. Cela a incité les grandes multinationales non financières, qu'elles soient contrôlées par des intérêts canadiens ou étrangers, à accroître leurs emprunts au Canada et, ainsi, à augmenter leurs intérêts déductibles ici. L'érosion résultante de l'assiette fiscale canadienne a diminué le potentiel de recettes de l'impôt des sociétés. Les gouvernements ont donc été obligés de recourir davantage aux autres prélèvements fiscaux, comme les impôts sur le capital des sociétés, ce qui nuit aux perspectives de création d'emplois au Canada.

Obstacles à la croissance économique et à la création d'emplois. La réforme de l'impôt sur les bénéfices des sociétés au milieu des années 80 a réduit un certain nombre de distorsions économiques dues au régime fiscal, mais il en reste plusieurs qui entraînent des pertes d'efficacité économique, un manque d'équité et des coûts d'observation élevés.

- La charge fiscale varie sensiblement selon les types d'activités économiques, ce qui se traduit par un manque d'efficacité économique, des iniquités et des coûts d'administration et d'observation supérieurs.
- Lorsqu'on tient compte des impôts sur les bénéfices des sociétés, des impôts sur le capital, des impôts sur la masse salariale ou charges sociales, ainsi que des taxes de vente et d'accise sur les biens d'équipement qui sont prélevés par les autorités fédérales et provinciales, nous constatons que des secteurs importants, tout particulièrement les communications, les services publics, le commerce de gros et les autres services, sont plus lourdement imposés que les autres secteurs de l'économie canadienne et les branches d'activité comparables aux États-Unis. Or, ce sont aussi dans bien des cas les secteurs axés sur le savoir. Une fiscalité trop lourde dans ces secteurs réduit la capacité des entreprises canadiennes de mettre en œuvre les technologies issues des travaux de recherche auxquels les gouvernements ont fortement contribué par le biais de subventions et d'encouragements fiscaux.

Importance accrue des impôts non liés aux bénéfices. En 1995, les entreprises canadiennes ont versé près de 85 milliards de dollars en impôts sur les bénéfices, en impôts sur le capital, en impôts fonciers, en taxes de vente, en taxes d'accise, en charges sociales et en autres impôts ou prélèvements indirects. Les impôts sur les bénéfices des sociétés ne représentaient qu'environ 22 % du total, soit 19 milliards de dollars. Au cours des vingt dernières années, l'importance relative des impôts non liés aux bénéfices a sensiblement augmenté, ces impôts s'accroissant plus vite que les recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices, notamment au niveau provincial et local. Certains de ces prélèvements sont directement liés aux avantages ou prestations reçus par les entreprises, par exemple les cotisations versées aux commissions d'indemnisation des accidents du travail, les redevances d'exploitation des ressources naturelles situées sur les terres publiques et certains impôts fonciers. Ces prélèvements peuvent être équitables et efficaces lorsqu'ils constituent des droits d'utilisation des services publics. Cependant, nombre des impôts non liés aux bénéfices ne présentent aucun rapport avec les avantages ou les coûts des programmes publics et peuvent entraîner un manque d'efficacité économique ainsi que d'équité entre les entreprises. Au niveau fédéral, les cotisations d'assurance-emploi (AE) acquittées par les entreprises ne présentent pas de relation directe avec le coût que les employeurs imposent au régime d'assurance – certaines entreprises versant des cotisations supérieures aux coûts liés à la mise à pied de leurs travailleurs, tandis que pour d'autres entreprises, les prestations publiques sont supérieures aux cotisations perçues. La taxe d'accise fédérale sur les carburants est un droit d'utilisation de l'essence et des autres carburants servant au transport. Il n'existe cependant pas de relation manifeste entre cette taxe et l'utilisation du réseau routier, qui est fourni et entretenu principalement par les autorités provinciales et municipales.

Principes généraux privilégiés par le Comité : neutralité et taux d'imposition concurrentiels à l'échelle internationale

Dans son évaluation de la fiscalité des entreprises, le Comité a cherché à établir un équilibre entre les objectifs concurrents que sont la création d'emplois et la croissance économique, l'équité et la simplicité. Or, cet équilibre doit tenir compte non seulement de l'économie intérieure, mais aussi de l'espace économique mondial, qui joue un rôle de plus en plus important pour le Canada.

Nous avons dû tenir compte, dans nos délibérations, du fait que la structure des impôts devait absolument être équitable, et perçue comme telle, pour maintenir la crédibilité et l'intégrité de l'ensemble du régime fiscal. Nous avons également dû tenir compte du fait que les impôts et taxes appliqués aux entreprises sont prélevés au Canada à la fois par le gouvernement fédéral et par les provinces et que c'est le fardeau fiscal total, plutôt que la charge fiscale appliquée au niveau fédéral, qui influe sur la croissance économique et la création d'emplois.

À mesure que nous examinons chacun des impôts et taxes appliqués aux entreprises, il nous est apparu de plus en plus clairement que l'application d'un principe primordial – la neutralité accompagnée de taux d'imposition concurrentiels à l'échelle internationale – était compatible avec les objectifs de création d'emplois et de croissance économique, de simplification et d'équité du régime fiscal. Si celui-ci est neutre, le total des impôts versés sur les bénéficiaires tirés de différentes activités économiques est similaire, de sorte que le régime fiscal n'exerce pas trop d'influence sur les décisions des entreprises. Les taux d'imposition peuvent être maintenus au niveau le plus concurrentiel possible lorsqu'ils s'appliquent à une assiette aussi large que possible.

La neutralité inciterait les entreprises et les entrepreneurs à exploiter des possibilités rentables qui contribueraient à la prospérité du Canada, au lieu de gaspiller leurs ressources à essayer de réduire leurs impôts. De plus, des taux d'imposition plus concurrentiels feraient du Canada un pays plus attractif pour les entreprises, ce qui contribuerait à la création d'emplois et à la croissance économique.

Des écarts par rapport à la neutralité pourraient être justifiés dans des circonstances particulières, entre autres choses pour des raisons tenant à l'efficacité économique ou à d'autres objectifs de politique publique, afin de corriger par exemple les investissements insuffisants des entreprises en formation professionnelle. Le Comité est cependant d'avis que ces autres objectifs de la politique publique peuvent bien souvent être atteints plus efficacement par d'autres moyens, par exemple la réglementation ou les dépenses publiques. Par exemple, même si le Comité reconnaît qu'il est important d'inciter les entreprises à engager de jeunes travailleurs, il estime que les crédits d'impôt ciblés sont beaucoup moins efficaces à cette fin que les dépenses directes consacrées par les secteurs public et privé à la formation et aux programmes coopératifs. Les dispositions fiscales ne devraient s'écarter de la neutralité que dans des cas bien particuliers, comme lorsqu'il s'agit de compenser les sous-investissements des entreprises en recherche-développement (R-D) parce qu'elles ne peuvent accaparer toutes les retombées de ces investissements.

Un autre objectif essentiel est l'équité du régime fiscal, tout particulièrement l'équité horizontale, c'est-à-dire l'égalité de traitement des particuliers placés dans des situations similaires. C'est une structure fiscale neutre qui permet le mieux de réaliser cette forme d'équité. Une entreprise sert, en définitive, les intérêts des particuliers qui en tirent un revenu. Par exemple, il est extrêmement difficile d'imposer une entreprise en tenant entièrement compte des différences de situations personnelles de ses propriétaires. Si l'on veut imposer les particuliers à des taux différents, il vaut mieux le faire par le biais du régime fiscal qui leur est applicable.

En outre, les coûts d'observation et d'administration du régime fiscal sont, bien souvent, sensiblement réduits lorsque les impôts des sociétés sont neutres et lorsque, ainsi, les différentes sources de bénéficiaires des entreprises sont traitées de façon égale, tout comme les différents secteurs ou branches

d'activité. L'absence de neutralité est une source de complexité, à la fois pour les entreprises qui doivent déterminer leurs obligations fiscales et pour les autorités fiscales qui doivent administrer le régime.

Enfin, la neutralité facilite une amélioration de la coordination entre les autorités fédérales et provinciales, qui imposent toutes deux les entreprises. Un régime fiscal neutre pour les entreprises au niveau fédéral et provincial aide à réduire les interactions entre les décisions fiscales prises aux deux paliers dans une union économique et facilite la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs.

Évolution de la politique fiscale

Notre étude et les principes qui la sous-tendent s'inscrivent dans le droit fil de l'évolution de la politique fiscale au Canada, qui remonte à bien des années – il suffit de penser au rapport de la Commission Carter en 1966 et aux autres études consacrées au régime fiscal canadien. Nous nous sommes appuyés sur les thèmes développés dans ces études et rapports et sur les initiatives fiscales prises par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Ainsi que l'ont signalé nos prédécesseurs, une structure fiscale optimale dans le secteur des entreprises vise à l'équité et à l'efficacité au moyen de l'assiette fiscale la plus large possible et des taux d'imposition les moins élevés possible. Nous sommes convaincus que le meilleur régime fiscal est celui qui se caractérise par la neutralité. Les encouragements fiscaux en faveur des investissements, les règles fiscales aux effets différents selon les catégories d'entreprises et les secteurs d'activité, et la multiplication des dispositions spéciales ne font qu'entraver le progrès économique, au lieu d'y contribuer.

Réalités économiques des années 90

Le Comité a dû tenir compte de réalités qui n'existaient pas lors des études consacrées antérieurement au régime fiscal des entreprises, notamment : un changement technologique rapide dans une économie mondiale axée sur le savoir, le rôle accru des services, l'essor du commerce international ainsi que des mouvements internationaux de capitaux, et l'importance relative croissante de la découverte, de la diffusion et de l'utilisation des connaissances par rapport à la production de biens. Il faut, dans l'intérêt du Canada, examiner de près les secteurs et les activités qui créent de nouveaux emplois dans l'économie et veiller à ce que le régime fiscal ne fasse pas obstacle à leur croissance. Le Comité a tenu compte de ces nouvelles réalités dans son rapport.

Dimension internationale

Le Canada a l'une des économies les plus ouvertes, parmi les principaux pays développés. Près de 40 % de notre produit intérieur brut (PIB) provient des exportations, et environ 20 % du capital de nos entreprises est fourni par des investisseurs étrangers. De plus, le Canada est devenu un important exportateur de capitaux, tout en continuant d'accueillir un volume considérable de capitaux étrangers. L'importance croissante du commerce et des investissements internationaux exerce une influence appréciable sur notre régime fiscal, mais ce n'est pas le seul facteur à l'œuvre au niveau international. Nous vivons dans un espace économique mondial caractérisé par des alliances internationales entre entreprises et un réseautage par-delà les frontières nationales, la délocalisation de la production, la mobilité de l'assiette fiscale et la diffusion des technologies et des innovations.

Alors que l'intégration de l'économie mondiale se fait plus poussée, la concurrence internationale devient plus intense. Le nombre de pays qui se dotent du capital, des compétences humaines et des technologies nécessaires pour produire des biens et services fondés sur le savoir ne cesse d'augmenter. De nombreux gouvernements, partout sur la planète, adoptent des mesures visant

à attirer sur leur territoire investissements et emplois. La stratégie fiscale à mettre en œuvre au Canada dans le secteur des entreprises doit donc être évaluée dans le contexte de l'économie mondiale, et plus particulièrement en tenant compte des États-Unis, avec lesquels nous effectuons à peu près les trois quarts de notre commerce extérieur.

Une autre conséquence de la mondialisation économique est que certains facteurs de production, en particulier le capital humain et les capitaux d'investissement, deviennent de plus en plus mobiles; bien entendu, ils sont attirés en priorité vers les pays à coûts et à impôts peu élevés. Il en coûte donc au Canada de plus en plus cher s'il veut imposer lourdement ces facteurs de production mobiles.

Le Canada ne peut se permettre de négliger ces réalités internationales. La relative prospérité dont nous jouissons à l'heure actuelle est tributaire de la créativité et du talent des Canadiens et Canadiennes qui ont su innover, s'adapter et vendre des produits et services à l'échelle mondiale, dans un climat sain facilité par l'action des pouvoirs publics. Nous avons appris à nos dépens que les tentatives déployées par les gouvernements pour appuyer des activités dans lesquelles le Canada ne jouissait d'aucun avantage comparatif ne permettaient pas de créer des emplois ni une croissance économique durables. C'est lorsqu'ils spécialisent dans la production des biens et services à l'égard desquels ils disposent d'un avantage comparatif que les Canadiens et Canadiennes réussissent le mieux. La meilleure stratégie que puissent adopter les gouvernements pour appuyer l'initiative au Canada consiste à aider les entreprises canadiennes à exploiter leurs créneaux sur les marchés mondiaux, plutôt que d'appuyer des entreprises inefficaces qui ne sauraient soutenir la concurrence internationale dans l'économie contemporaine.

La meilleure fiscalité des entreprises est donc celle qui permet aux entreprises et aux entrepreneurs canadiens de définir et de produire les biens et services à l'égard desquels ils sont concurrentiels sur les marchés internationaux. La neutralité et des taux d'imposition concurrentiels sur le plan international sont les caractéristiques essentielles qui, de l'avis du Comité, devraient nous inspirer dans notre recherche de l'efficacité, de l'équité et de la facilité d'observation du régime fiscal des entreprises au Canada.

Axes fondamentaux des recommandations du Comité

Le Comité recommande les mesures suivantes afin de rendre la fiscalité des entreprises plus neutre :

- réduire les taux d'imposition des bénéfices des entreprises afin de les rapprocher des normes internationales, et élargir parallèlement l'assiette fiscale;
- faire en sorte que certains prélèvements fiscaux non liés aux bénéfices soient supportés davantage par les entreprises qui tirent des avantages des programmes publics ou qui contribuent aux coûts imposés à la société canadienne;
- réduire les coûts d'observation des dispositions fiscales et renforcer leur exécution;
- faciliter la coordination des politiques fiscales fédérale et provinciales dans le secteur des sociétés et réduire leurs interactions négatives au sein de l'union économique canadienne.

Considérés dans leur ensemble, les changements que nous proposons d'apporter à la fiscalité des entreprises devraient permettre d'atteindre un équilibre approprié entre les trois objectifs fixés dans notre mandat : améliorer la création d'emplois et la croissance économique, renforcer l'équité et réduire les coûts d'observation et d'administration du régime fiscal. Les changements recommandés devraient se traduire par un rééquilibrage des impôts et taxes appliqués aux entreprises, sans pour autant modifier le montant global des recettes fiscales fournies par ces dernières.

Dans le cadre de son examen de la fiscalité des entreprises, le Comité s'est penché sur de nouveaux impôts ou taxes susceptibles de remplacer ou de réduire ceux qui existent, notamment un impôt sur les opérations financières, un impôt sur la fortune et un impôt sur les excédents de trésorerie. Ainsi que l'indique l'annexe figurant à la fin du rapport, le Comité n'est en faveur d'aucun de ces impôts.

Un régime fiscal des entreprises plus neutre, avec des taux réduits et une assiette élargie

Nous proposons dans l'ensemble un régime plus neutre, dans lequel le taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, dans tous les secteurs, serait réduit afin d'être plus comparable aux normes internationales. Parallèlement, nous proposons un certain nombre de mesures d'élargissement de l'assiette fiscale de manière à rendre le régime plus efficace et équitable. Considérées dans leur ensemble, les mesures que nous proposons ne devraient pas modifier le montant global des impôts et taxes payés par les entreprises.

Une réduction des taux d'imposition devrait contribuer à rendre les entreprises canadiennes plus compétitives à l'échelle internationale et réduire les incitations à transférer les déductions au Canada et les bénéficiaires à l'étranger. De plus, une réduction des taux accompagnée d'un élargissement de l'assiette fiscale serait de nature à diminuer les distorsions et les pertes d'efficacité dans le régime fiscal.

Le Comité estime que la mise en application de ses recommandations dans les domaines en question serait très profitable au Canada et favoriserait la création d'emplois ainsi que la croissance économique.

Modernisation de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés

Au Canada, comme dans beaucoup d'autres pays, les nouveaux emplois se créent en majorité dans le secteur des services, notamment dans les nouvelles industries axées sur le savoir, tandis que l'emploi est en recul dans beaucoup de secteurs d'activité plus traditionnels. En outre, le commerce international des services enregistre une expansion rapide, de sorte que de grands pans du secteur des services sont maintenant soumis à la concurrence internationale. Nos propositions seraient bénéfiques au secteur des services, où sont créés la majorité des nouveaux emplois – notamment dans les industries dites «de pointe». Une coopération entre les autorités fédérales et provinciales maximiserait les chances d'atteindre ces objectifs.

Nous proposons d'élargir l'assiette de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés afin que ce dernier soit plus neutre et entraîne moins de distorsions. Nous proposons de réduire les encouragements fiscaux à la R-D, tout en les maintenant à un niveau parmi les plus généreux au monde. Nous recommandons de remplacer le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique par un programme non fiscal plus économique et de large application. Nous recommandons aussi que les industries minière, pétrolière et gazière soient soumises à un régime plus comparable à celui qui s'applique aux autres secteurs. Nous proposons enfin un examen général des déductions pour amortissement de manière que l'amortissement fiscal soit plus conforme à la dépréciation économique des actifs, ainsi qu'une réduction de certains taux d'amortissement accéléré.

Nos propositions se traduiraient en bout de ligne par un taux d'imposition combiné (provincial-fédéral) de 33 % en moyenne sur les bénéficiaires des grandes sociétés, de sorte que toutes les entreprises profiteraient de taux d'imposition concurrentiels à l'échelle internationale, et non uniquement les sociétés du secteur de la fabrication et de la transformation ou celles du secteur des ressources naturelles. Nous recommandons un taux d'imposition général des bénéficiaires des sociétés de 20 % au niveau fédéral. Nous proposons aussi que les provinces se servent des recettes fournies par l'élargissement de l'assiette fiscale pour réduire de 1 point en moyenne leurs taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, qui s'établirait alors à 13 %, sans perte de recettes fiscales. Les petites sociétés appartenant à des Canadiens continueraient de bénéficier de taux combinés d'imposition situés entre 18 % en

moyenne pour les petites entreprises ayant une importante masse salariale et 21 % en moyenne pour les entreprises n'ayant aucun employé. Au niveau fédéral, le taux s'établirait entre 11 % et 14 %, tandis qu'au palier provincial le taux serait réduit de 1 point, selon nos propositions, pour se situer à 7 % en moyenne. La surtaxe fédérale sur les bénéfices des sociétés serait éliminée aussi bien pour les grandes que pour les petites entreprises.

L'économie canadienne bénéficierait dans une large mesure de ces propositions :

- elle serait plus compétitive sur les marchés internationaux grâce à un régime fiscal plus neutre dans le secteur des entreprises, ce qui favoriserait les exportations de biens et de services à l'égard desquels le Canada possède un avantage comparatif;
- les taux fédéraux et provinciaux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés seraient égaux ou inférieurs aux taux comparables dans beaucoup de pays étrangers et plus particulièrement aux États-Unis, notre principal partenaire commercial, ce qui éviterait une érosion de l'assiette fiscale canadienne;
- une réduction des taux d'imposition renforcerait les incitations, pour les entreprises canadiennes, à mettre en application les résultats de la R-D, tout en maintenant un régime fiscal avantageux dans le domaine de la R-D au Canada;
- une restructuration du système encouragerait les petites entreprises à prendre de l'expansion en créant des emplois pour les travailleurs.

Nous recommandons aussi que les autorités fédérales et provinciales envisagent d'adopter un mécanisme formel qui permettrait aux entreprises faisant partie d'un groupe de transférer leurs pertes à d'autres sociétés du groupe. Cela réduirait les coûts d'observation et permettrait de déduire dans des conditions plus équitables les pertes subies par les entreprises.

Nos recommandations laissent de côté un certain nombre d'importantes questions fiscales touchant les institutions financières. Alors que nous étudions la fiscalité des entreprises, le Groupe de travail fédéral sur l'avenir du secteur des services financiers canadien était en train d'examiner la structure de la réglementation en vigueur dans le secteur des institutions financières. Le Groupe de travail présentera son rapport après le nôtre, et une étude sur la fiscalité des institutions financières commandée conjointement par les deux groupes sera menée à terme après notre rapport. Nous estimons que, pour favoriser au maximum la vigueur du secteur financier au Canada, il faut veiller à ce qu'il soit concurrentiel et bénéficie d'un traitement plus neutre sur le plan tant fiscal que réglementaire. Nous sommes également d'avis que le fardeau fiscal net imposé à ce secteur ne devrait être modifié que lorsque le régime réglementaire qui lui sera applicable à l'avenir aura été clairement établi. Nos recommandations d'ordre général seraient toutefois nettement avantageuses pour les grandes institutions financières. C'est pourquoi nous recommandons un relèvement temporaire de la surtaxe sur le capital des institutions financières, de façon que leur fardeau fiscal reste au niveau actuel en attendant que cet examen de la réglementation soit terminé.

Modifications des règles d'imposition des investissements canadiens à l'étranger et étrangers au Canada

Notre économie est de plus en plus intégrée à l'économie mondiale, et il faut en tenir compte explicitement dans le régime fiscal applicable aux investissements étrangers au Canada et canadiens à l'étranger. Le Canada, qui depuis ses débuts importe des capitaux étrangers, en exporte maintenant presque autant. L'expansion du commerce international des biens et services ainsi que des mouvements de capitaux s'est accompagnée d'une croissance rapide des flux commerciaux et financiers entre les sociétés membres de groupes multinationaux. Par exemple, environ 45 % de notre commerce avec les États-Unis – exportations et importations confondues – sont représentés par des opérations intra-entreprises. Ces opérations portent souvent sur des biens et services pour lesquels il n'existe aucun prix de pleine concurrence comparable, ce qui présente des difficultés d'évaluation lorsqu'on veut mesurer le bénéfice imposable, ainsi que des problèmes de répartition des recettes fiscales entre gouvernements.

D'autres facteurs internationaux importants entraînent une érosion de l'assiette fiscale canadienne. À partir de la deuxième moitié des années 80, plusieurs pays, dont les États-Unis et le Royaume-Uni, ont réduit leurs taux d'imposition des bénéfices des sociétés, taux qui sont devenus nettement inférieurs à ceux généralement en vigueur au Canada. Cela a incité les multinationales à transférer leurs déductions au Canada, pour des raisons fiscales, et à transférer leurs bénéfices à l'étranger. En outre, depuis la fin des années 80, les nouvelles restrictions imposées aux États-Unis aux multinationales en matière de déductibilité des intérêts ont incité les multinationales américaines à transférer leurs frais d'intérêt dans d'autres pays, dont le Canada. La vigueur croissante avec laquelle certains pays, tout particulièrement les États-Unis, veillent à ce que les prix de transfert pratiqués par les multinationales contribuent à accroître leur propre assiette fiscale dans le secteur des sociétés a également incité ces dernières à transférer leurs bénéfices imposables hors du Canada.

Le Comité est conscient de l'importante contribution que les investissements des multinationales canadiennes à l'étranger ont apportée à notre économie en permettant à ces entreprises de prendre de l'expansion et de prospérer dans un contexte de vive concurrence mondiale. Le Canada a aussi bénéficié des investissements des multinationales étrangères sur son territoire, investissements qui lui ont apporté des capitaux et des talents en gestion nécessaires à ses industries.

Deux grands objectifs sous-tendent les dispositions fiscales applicables aux investissements étrangers dans le pays et aux investissements canadiens à l'étranger : la promotion de la croissance économique et de la création d'emplois au Canada, d'une part, et la protection de l'assiette fiscale canadienne, d'autre part. Le Comité estime que, si ses propositions – une réduction des taux d'imposition des bénéfices des sociétés afin qu'ils soient compétitifs avec ceux de nos principaux concurrents, compensée par un élargissement de l'assiette fiscale, notamment au moyen de dispositions applicables au niveau international, le cas échéant – devaient être adoptées, il en résulterait des investissements et une création d'emplois plus vigoureux au Canada, une plus grande équité et une meilleure protection de l'assiette fiscale canadienne.

Plus précisément, le Comité propose les mesures suivantes :

- qu'on modifie le régime applicable aux bénéfices reçus par les sociétés canadiennes de leurs sociétés étrangères affiliées en exigeant un pourcentage minimum de participation plus élevé pour bénéficier du système;
- que, à l'égard des bénéfices tirés des opérations effectuées entre sociétés étrangères affiliées d'un même contribuable canadien, le droit de rapatrier ces bénéfices en franchise d'impôt au Canada soit limité aux sociétés étrangères affiliées qui ont entièrement droit aux dispositions des conventions fiscales conclues avec le Canada;
- que les contribuables canadiens ne puissent plus déduire les frais d'intérêt qui se rattachent aux investissements dans des sociétés étrangères affiliées;
- que les intérêts payables à des non-résidents sans lien de dépendance soient exonérés de la retenue fiscale canadienne, peu importe l'échéance des emprunts qui donnent lieu au paiement des intérêts;
- qu'on limite davantage la possibilité donnée aux non-résidents de transférer des frais d'intérêt à des entreprises canadiennes liées en ramenant le ratio de capitalisation restreinte existant de 3 pour 1 à 2 pour 1, en élargissant le champ d'application des règles relatives à la capitalisation restreinte de manière qu'elles portent non seulement sur les investissements dans des sociétés canadiennes, mais aussi sur les succursales canadiennes de sociétés étrangères ainsi que les sociétés de personnes et les fiducies, et en abrogeant les règles relatives aux sociétés de placements appartenant à des non-résidents.

Nous sommes également favorables à un renforcement du régime applicable aux prix de transfert, ainsi qu'il a été recommandé au Comité dans un document de recherche publié en décembre 1996 et conformément aux propositions législatives déposées en 1997, et suggérons certains principes généraux qui devraient inspirer la formulation des dispositions fiscales dans ce domaine.

Mesures visant à mieux intégrer les impôts des sociétés et des particuliers

La structure et le niveau des impôts applicables aux entreprises sont évidemment liés au régime fiscal auquel les particuliers sont assujettis. Il est important, aux yeux du Comité, d'imposer de manière plus équitable les revenus que les particuliers tirent des entreprises.

Nous sommes en faveur du maintien de l'actuel crédit d'impôt pour dividendes afin de tenir compte, au niveau des particuliers qui reçoivent des dividendes de sociétés canadiennes, de l'impôt déjà payé par ces dernières sur le revenu ainsi distribué. Cependant, pour que le régime soit plus efficient et plus équitable, nous recommandons que le crédit d'impôt pour dividendes soit rattaché plus étroitement aux impôts effectivement payés par les sociétés, au moyen d'un impôt conjoint, fédéral-provincial, sur les distributions de sociétés.

Nous sommes également en faveur du maintien de l'exonération d'un quart des gains en capital, de manière que ces derniers soient imposés à peu près au même taux que les dividendes et afin d'atténuer la double imposition des bénéficiaires des sociétés. Nous recommandons cependant de remplacer l'exonération cumulative pour gains en capital sur les biens agricoles et les actions de sociétés privées sous contrôle canadien par une nouvelle disposition d'épargne-retraite, qui tiendrait compte des difficultés que peuvent avoir certains agriculteurs et propriétaires de petites entreprises à se prévaloir du système actuel d'épargne-retraite défiscalisée.

Vers une plus large application du principe de l'utilisateur-payeur

Les Canadiens – et les entreprises canadiennes – sont assujettis à divers prélèvements fiscaux qui visent à compenser l'utilisation de certains biens ou services publics dont les particuliers ou les entreprises bénéficient directement. Mentionnons les cotisations d'AE, de RPC/RRQ et d'indemnisation des accidents du travail, les impôts fonciers municipaux, les taxes sur les carburants, les péages routiers, les taxes d'aéroport, les redevances imposées par les provinces pour l'exploitation des ressources naturelles et les écotaxes liées à l'utilisation de l'air, des eaux et du sol.

Dans certains cas, par exemple les régimes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail ou les péages routiers, il existe une relation directe entre les avantages ou prestations tirés d'un bien ou d'un service public et les prélèvements imposés à l'utilisateur du bien ou service. Dans d'autres cas, comme avec le régime fédéral d'AE, la relation entre les cotisations patronales et les coûts entraînés par les mises à pied est très générale et indirecte.

Quand les prélèvements imposés ne correspondent pas aux avantages ou prestations reçus – quand les paiements sont supérieurs ou inférieurs à la valeur des avantages reçus ou des coûts transférés –, l'utilisation des ressources publiques et privées n'est pas optimale. Certaines entreprises sont soumises à des prélèvements supérieurs aux avantages qu'elles retirent, ce qui les rend moins compétitives sur les marchés intérieur et internationaux et nuit tant à la création d'emplois qu'à la croissance économique. Quant aux entreprises qui sont des bénéficiaires nets du système, elles risquent de surconsommer les biens ou services publics, ce qui se traduit par des impôts et taxes plus élevés pour tous les Canadiens.

Nous estimons que, dans un souci aussi bien d'efficacité économique que d'équité, certains prélèvements fiscaux devraient être plus conformes au principe de l'utilisateur-payeur. Lorsque cela convient, les entreprises se verraient imposer des prélèvements correspondant aux avantages économiques qu'elles tirent de biens ou de services publics, ou aux coûts qu'elles imposent à la société. L'adoption de nos recommandations à cet égard n'aurait aucun effet net sur les recettes publiques – mais le prix à payer par chaque entreprise correspondrait mieux aux avantages qu'elle reçoit. Il en résulterait une plus grande efficacité dans l'économie et plus d'équité entre les entreprises.

Voici les principales mesures proposées.

Établissement des cotisations patronales d'assurance-emploi selon les résultats

Nous recommandons de restructurer les cotisations patronales d'AE de manière que les employeurs qui effectuent moins de mises à pied – et qui occasionnent, par conséquent, un recours moindre aux prestations d'AE – paient des cotisations moins élevées.

Le Comité estime que le gouvernement fédéral devrait continuer de s'orienter progressivement vers une méthode d'établissement des cotisations d'AE qui permette de financer le coût à long terme du régime. Si l'on se fie au montant actuel des prestations, l'ensemble des cotisations des employés et des employeurs devrait diminuer. En ce qui concerne les cotisations patronales, nous recommandons que le gouvernement fédéral réduise les cotisations des entreprises qui recourent le moins aux mises à pied. Cela inciterait les entreprises à stabiliser leurs effectifs de manière à voir baisser leur taux de cotisation d'AE. Nous estimons que cette proposition contribuerait sensiblement à la stabilité de l'emploi et à l'efficacité économique.

Écotaxes

Nous recommandons aussi que le gouvernement fédéral, après avoir consulté les provinces, envisage de restructurer la taxe fédérale d'accise sur les carburants pour la rendre plus conforme au principe de l'utilisateur-payeur. La taxe actuelle est inefficace et injuste dans la mesure où elle s'applique à une seule catégorie de produits – l'essence et les autres carburants – nuisibles à l'environnement. Une restructuration conforme à nos propositions n'aurait aucun effet sur les recettes publiques. Dans le système restructuré que nous proposons, la taxe s'appliquerait également à d'autres sources de pollution et les activités polluantes des entreprises – et de tous les Canadiens – donneraient lieu à une taxation plus appropriée au titre de l'utilisation de l'air, des eaux et du sol.

Observation et exécution

Le Comité a constaté qu'il en coûtait cher aux entreprises canadiennes pour se conformer aux dispositions fiscales, même si les coûts d'observation sont moins élevés au Canada qu'aux États-Unis. Le Comité appuie les efforts déployés par les gouvernements pour réduire les coûts d'observation grâce à une rationalisation des processus, à l'exécution de vérifications conjointes et à la diminution des documents à produire. Des coûts d'observation moins élevés pour nos entreprises les rendraient plus compétitives sur le marché intérieur et au niveau international. Le Comité recommande plusieurs mesures qui permettraient, à son avis, d'améliorer l'observation du régime fiscal et de renforcer son exécution :

- les gouvernements fédéral et provinciaux devraient harmoniser la structure et l'application de certains impôts touchant les entreprises – notamment les impôts sur le capital – de manière à réduire sensiblement les coûts d'observation;
- il conviendrait d'adopter de nouveaux principes de rédaction législative pour que les dispositions de la loi soient plus faciles à appliquer et à comprendre;
- de nouveaux mécanismes devraient être adoptés pour permettre à Revenu Canada d'appliquer des pratiques « commerciales » au règlement des différends avec les contribuables et à la perception ou au recouvrement des impôts exigibles;
- les pénalités civiles prévues dans la législation fiscale devraient être étendues aux conseillers et aux promoteurs qui commettent une faute lourde.

Nous proposons en outre l'adoption de mesures visant à lutter avec plus de vigueur contre l'évasion fiscale.

Meilleure coordination des politiques fiscales fédérale et provinciales

La libre circulation des biens et services ainsi que la mobilité des travailleurs et des capitaux au sein de l'union économique canadienne ont rendu le Canada et les Canadiens plus prospères. Une structure fiscale neutre dans le secteur des entreprises contribuerait aussi à la croissance économique et à la création d'emplois en permettant aux ressources de se diriger librement vers les possibilités économiques les plus rentables dans chaque région. Le Comité estime en conséquence qu'il est essentiel que les gouvernements fédéral et provinciaux fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour que le régime fiscal des entreprises soit appliqué de manière efficiente et équitable dans tout le pays. Quand les gouvernements fédéral et provinciaux partagent un domaine d'imposition, il en va de leur intérêt commun de collaborer à la mise en place d'un régime fiscal harmonisé et équilibré.

Les Canadiens et Canadiennes ont bénéficié du système actuel d'imposition des bénéficiaires des entreprises dans la mesure où, même dans les provinces qui perçoivent leur propre impôt sur les bénéficiaires, les autorités fédérales et provinciales utilisent une assiette commune. En outre, les coûts d'observation et d'administration sont réduits dans les provinces ayant conclu avec Ottawa un accord de perception fiscale. La coopération qui a cours actuellement entre les autorités fédérales et provinciales permet de ne pas imposer le même revenu dans plus d'une province.

Par rapport à certaines autres fédérations, le Canada se caractérise par une coopération poussée entre les autorités fédérales et provinciales dans le domaine de l'imposition des entreprises. Dans le but de renforcer encore la coopération et de réduire les interactions négatives entre les politiques fiscales des deux paliers de gouvernement, le Comité recommande les mesures suivantes :

- que les gouvernements fédéral et provinciaux s'orientent vers l'utilisation d'une assiette fiscale commune et neutre tant pour l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés que pour les impôts sur le capital. Si le gouvernement fédéral ou une province souhaitaient adopter une politique qui s'écarte de la neutralité, il conviendrait de le faire en influant le moins possible sur les recettes fiscales des autres gouvernements;
- que les gouvernements fédéral et provinciaux étendent les accords actuels de perception fiscale aux impôts sur le capital et à toutes les provinces. Cela contribuerait à réduire les coûts d'observation pour les contribuables et d'administration pour les gouvernements. Le gouvernement fédéral devrait contribuer activement à une répartition appropriée de l'assiette des impôts sur les bénéficiaires et sur le capital des sociétés entre les provinces;
- que les impôts sur le capital, qui sont étroitement liés aux impôts sur les bénéficiaires, ne soient pas déductibles dans le calcul du bénéfice imposable des sociétés. Cela éliminerait l'incitation que peut avoir un gouvernement à accroître ses impôts sur le capital, puisque le coût de ces impôts ne serait plus répercuté sur les autres gouvernements.

Les recommandations que nous présentons au gouvernement fédéral entraîneraient dans l'ensemble un élargissement de l'assiette fiscale qui procurerait des recettes supplémentaires aux provinces ayant conclu des accords de perception fiscale avec le gouvernement fédéral, de même qu'aux autres provinces si elles adoptaient des dispositions parallèles. Nous proposons que les provinces envisagent de réduire en conséquence leurs impôts sur les bénéficiaires et sur le capital des sociétés, à mesure que ces recommandations d'élargissement de l'assiette fiscale seraient mises en application.

Les objectifs énoncés dans le rapport ne sauraient être atteints sans une coopération poussée entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans l'adoption de nos recommandations. Par exemple, si les provinces ne prenaient pas de mesures précises pour réduire elles aussi leurs taux d'imposition, les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale que nous proposons auraient pour effet d'accroître sensiblement la charge fiscale des entreprises, de même que les recettes provinciales, ce qui irait à l'encontre de nos propositions. Nous sommes également conscients que les provinces pourraient

vouloir formuler leurs propres réponses à certaines des propositions que nous avons énoncées. C'est pourquoi le Comité incite vivement le gouvernement fédéral à consulter les provinces en vue de s'entendre sur une position générale commune.

Effet de nos recommandations

Il ne faut ni surestimer, ni sous-estimer la portée de notre rapport. Notre mandat ne nous demandait pas d'examiner l'ensemble du régime fiscal en vigueur au Canada. Nous ne devions nous pencher que sur la fiscalité des entreprises. Or, il existe d'importantes questions de politique fiscale qui débordent le champ de notre examen. Il n'entraîne manifestement pas, non plus, dans le cadre de notre mandat de traduire nos recommandations en termes législatifs, en élaborant les changements dans leurs moindres détails.

Par ailleurs, les changements que nous recommandons devront s'accompagner de mesures de transition appropriées, afin de donner aux contribuables le temps de s'adapter et de tenir compte des investissements effectués et des engagements pris sous le régime des dispositions actuelles. Le rythme de mise en œuvre des recommandations devra en outre tenir compte des contraintes budgétaires auxquelles font face les gouvernements.

Maintien des recettes fiscales dans le secteur des entreprises

Le Comité devait, selon le mandat qui lui a été confié, tenir compte des contraintes financières des gouvernements fédéral et provinciaux. C'est pourquoi nous avons présenté un ensemble équilibré de recommandations touchant la fiscalité des entreprises qui, à notre avis, pourrait être mis en application progressivement sans entraîner de modification des recettes fiscales. Ainsi que le montre le tableau 1.1, nos propositions n'entraîneraient ni hausse, ni diminution du montant des impôts et taxes payés par les entreprises aux niveaux fédéral et provincial dans un système parvenu à maturité (passé la période de transition). Si les provinces acceptaient de se servir des recettes supplémentaires procurées par ces mesures d'élargissement de l'assiette fiscale pour réduire en conséquence leurs taux d'imposition des entreprises, l'ensemble des mesures proposées n'aurait aucun effet net sur les recettes fiscales, que ce soit au niveau fédéral ou au palier provincial.

Neutralité supérieure du régime fiscal modifié

Nous avons examiné l'effet de nos recommandations sur divers secteurs d'activité. Nos recommandations n'auraient aucun effet global sur les recettes fiscales, mais certaines activités seraient imposées plus lourdement que dans le système actuel, et d'autres moins. Nous estimons que les écarts de taux effectifs d'imposition entre les secteurs seraient atténués et que le régime fiscal serait donc plus efficace et plus équitable. Cependant, nos recommandations, moyennant des mesures de transition appropriées, n'entraîneraient pas de modifications fondamentales de la charge fiscale des différents secteurs d'activité, pas plus qu'elles ne se traduiraient par des changements importants des impôts et taxes acquittés dans chacune des régions du Canada.

Tableau 1.1

Effet des recommandations sur les recettes fédérales et provinciales

	Recettes fédérales	Recettes provinciales	Total
	(millions \$)		
Réduction du taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés			
Grandes entreprises	-2 200	-340	-2 540
Petites entreprises	-285	-160	-445
Total partiel	-2 485	-500	-2 985
Élargissement de l'assiette fiscale et réduction des crédits d'impôt			
Bénéfices d'exploitation à l'étranger	400	250	650
Non-déductibilité des impôts sur le capital	375	200	575
Impôt sur les distributions de sociétés	350	175	525
Remplacement de l'exonération cumulative pour gains en capital	275	175	450
Mines, pétrole et gaz naturel	215	130	345
Hausse temporaire des surtaxes sur les institutions financières	300	–	300
Recherche-développement	200	10	210
Déductions pour amortissement	105	60	165
Crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique	95	Faible	95
Total partiel	2 315	1 000	3 315
Effet net, avant autres rajustements	-170	500	330
Autres rajustements			
Économies de cotisations d'AE pour les gouvernements en tant qu'employeurs	100	190	290
Réductions des impôts provinciaux sur le capital ou autres rajustements	–	-550	-550
Total	-70	140	70

Remarques : les recettes sont estimées à l'aide d'une prévision des impôts sur les bénéfices des sociétés pour 1997, d'après les dernières données fiscales dont disposait le ministère des Finances. Les calculs sont effectués d'après l'hypothèse d'un système parvenu «à maturité», c'est-à-dire une fois les mesures recommandées entièrement mises en application, passé une période de transition. Les estimations tiennent également compte du changement de comportement des contribuables et, notamment, d'une érosion moindre de l'assiette fiscale à la suite de la réduction des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés.

Examen futur de l'ensemble de la fiscalité des entreprises

Le Comité devait, aux termes de son mandat, présenter un ensemble de recommandations qui n'entraînerait aucun changement sensible des recettes fiscales par rapport au régime existant. Le Comité se trouvait ainsi empêché d'évaluer le montant total des impôts et taxes acquittés par les entreprises canadiennes par rapport aux normes internationales, ou encore l'équilibre entre les impôts et taxes appliqués aux entreprises d'une part et aux autres contribuables d'autre part.

Le Comité a signalé dans son rapport la nécessité fondamentale de veiller à la compétitivité internationale des entreprises canadiennes. Nous prenons acte également de la tendance à envisager, dans un certain nombre de pays étrangers, une diminution de l'importance relative des impôts et taxes appliqués aux entreprises.

Nous reconnaissons que, à la suite des propositions que nous formulons pour rééquilibrer le fardeau fiscal des entreprises, certaines d'entre elles seront confrontées à des taux d'imposition plus élevés sur leurs nouveaux investissements. Nous craignons que cela ne nuise à la compétitivité internationale des entreprises canadiennes dans les secteurs caractérisés par une forte mobilité du capital et de la main-d'œuvre, comme le secteur de la fabrication.

Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait suivre de près la compétitivité internationale des entreprises canadiennes à mesure qu'il modifie le régime fiscal. S'il apparaît que le fardeau fiscal global des entreprises canadiennes les rend moins compétitives sur le plan international, le gouvernement devrait, selon nous, envisager les mesures à prendre pour alléger ce fardeau. L'objectif devrait être de voir à ce que les entreprises contribuent de manière appropriée à la croissance économique et à la création d'emplois au Canada, même si cela exige une certaine réduction du fardeau fiscal global qui leur est imposé.

Conclusion

Nous sommes d'avis que les propositions présentées dans ce rapport concernant la fiscalité des entreprises représentent un ensemble de mesures équilibré, qui devrait fournir de nouvelles possibilités de croissance économique et de création d'emplois pour les Canadiens et Canadiennes. Une réduction des taux d'imposition afin qu'ils soient plus conformes aux normes internationales devrait renforcer les incitations à investir et à créer des emplois au Canada, tout en protégeant l'assiette fiscale canadienne. L'élargissement de l'assiette qui accompagnerait la réduction des taux rendrait également la fiscalité des entreprises plus équitable et plus efficace. Nous estimons que ce rapport et les consultations qui suivront contribueront à l'amélioration de la fiscalité des entreprises, dans l'intérêt de tous les Canadiens et Canadiennes.

Notes :

- ¹ Dans tout le rapport, le terme «provinces» englobe les provinces et territoires, lorsque le contexte le commande.
- ² Canada, Commission royale d'enquête sur la fiscalité (1966), vol. 1, p. 7.

Principales caractéristiques du régime fiscal des entreprises au Canada

2

Les impôts et taxes acquittés par les entreprises constituent un important élément du régime fiscal canadien considéré dans son ensemble et ont d'importantes répercussions sur les coûts et la performance des entreprises. Avant d'envisager de les modifier, il importe de bien comprendre les principaux aspects du régime fiscal applicables à l'entreprise. Plus précisément, il faut pouvoir répondre aux questions suivantes :

- À quels impôts et taxes les entreprises sont-elles assujetties?
- Pourquoi est-il souhaitable d'appliquer certains impôts et taxes aux entreprises plutôt que d'imposer uniquement les particuliers?
- Quelle a été l'évolution des impôts et taxes acquittés par les entreprises, au cours des quatre dernières décennies, par rapport à leurs bénéficiaires et à l'économie?
- De quelle manière le régime fiscal appliqué aux entreprises au Canada se compare-t-il aux régimes en vigueur à l'étranger?
- Comment la responsabilité des divers impôts et taxes applicables aux entreprises est-elle répartie entre les administrations publiques au Canada – le gouvernement fédéral, les provinces et les administrations locales?

Toutes ces questions sont abordées dans le présent chapitre. Ces renseignements, de même que l'analyse des effets globaux du régime fiscal sur la création d'emplois, la croissance économique, l'équité et l'observation, au chapitre 3, constituent aux yeux du Comité la toile de fond indispensable à un débat éclairé sur la structure que doit revêtir le régime fiscal applicable aux entreprises en vue de maximiser la prospérité du Canada.

Impôts et taxes perçus auprès des entreprises

Lorsqu'on parle de fiscalité des entreprises, on pense habituellement aux impôts sur le bénéfice et sur le capital des sociétés, mais il faut aussi y inclure les impôts fonciers, qui s'appliquent aux terrains et aux bâtiments que possèdent les entreprises ou qu'elles utilisent, les impôts sur la masse salariale, aussi appelés charges sociales, auxquels sont assujettis les employeurs, ainsi que les taxes de vente et autres qui frappent les intrants utilisés par les entreprises. La ligne de démarcation entre les impôts et taxes visant les entreprises et les impôts dits «personnel» ou «autres» n'est pas facile à tracer, et ce, pour les raisons suivantes :

- comme l'indiquait le chapitre précédent, et comme le précise le présent chapitre, les impôts et taxes perçus auprès des entreprises se répercutent en fin de compte sur les particuliers, à titre de propriétaires du capital, de fournisseurs de travail et d'autres facteurs de production, ainsi que de consommateurs. Cela atténue quelque peu la distinction que l'on fait entre les impôts perçus auprès des entreprises et ceux qui sont prélevés directement auprès des particuliers. Complication supplémentaire, certaines entreprises appartiennent aux non-résidents et certains biens et services sont vendus à l'étranger, de sorte qu'une partie des impôts et taxes appliqués aux entreprises pourrait en fin de compte, être supportée par des étrangers;

- même si les impôts et taxes frappant les entreprises sont supportés, en dernière analyse, par les particuliers à titre de consommateurs et de fournisseurs de travail, de capital et d'autres facteurs de production, les opinions diffèrent considérablement en ce qui concerne la proportion des impôts et taxes des entreprises qui se répercutent sur les prix à la consommation plutôt que sur les salaires ou le coût des autres intrants utilisés par les entreprises;
- les bénéfices des sociétés sont assujettis d'abord à l'impôt sur le bénéfice puis, lorsqu'ils sont distribués, à l'impôt sur le revenu des particuliers. Si l'entreprise n'est pas constituée en société, ses bénéfices subissent uniquement l'impôt sur le revenu des particuliers;
- cependant, le régime fiscal des particuliers peut lui-même influencer sur les conditions auxquelles les entreprises peuvent se financer auprès des investisseurs ou employer de la main-d'oeuvre – tout particulièrement si ces conditions sont fortement influencées par la concurrence qu'exercent les entreprises étrangères.

Il reste que certains impôts et taxes sont plus étroitement liés aux entreprises que les autres formes de prélèvements fiscaux; il est donc utile de commencer par un aperçu de tous les impôts et taxes qu'on peut généralement considérer comme applicables aux entreprises, au sens large, et de leur importance relative par rapport à l'ensemble des recettes fiscales. Le tableau 2.1 présente les principales recettes fiscales de l'ensemble du secteur public au Canada (colonne 1), celles que nous qualifions d'«impôts sur les entreprises» (colonne 2) et, pour chaque grande catégorie d'impôts et de taxes, la part des entreprises (colonne 3). Nous avons inclus dans les impôts et taxes des entreprises 100 % des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices et le capital des sociétés, 100 % des retenues fiscales fédérales sur les paiements aux non-résidents, la partie patronale des cotisations sociales et la partie des impôts fonciers, des taxes de vente et des autres prélèvements qui, selon les estimations, est acquittée sur les intrants et les activités des entreprises. À l'exception des impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés, ces impôts et taxes s'appliquent à la fois aux entreprises constituées en sociétés et aux entreprises non constituées. Bien que nous ayons adopté une définition assez large des impôts et taxes applicables aux entreprises, nous avons exclu en totalité les impôts frappant le revenu des particuliers, même s'ils s'appliquent en partie aux revenus provenant des entreprises. Aux fins du tableau, nous avons considéré les redevances minières, pétrolières et gazières comme des paiements aux administrations publiques au titre de l'utilisation de ressources publiques plutôt que comme des taxes; aussi les redevances ne sont-elles pas incluses.

On estime que, dans l'ensemble, environ 30 % des recettes fiscales totales, soit environ 85 milliards de dollars sur 280 milliards en 1995, proviennent des impôts et taxes des entreprises, selon la définition fournie précédemment. Les principaux impôts et taxes des entreprises sont les charges sociales applicables aux employeurs, les impôts sur les bénéfices et les impôts fonciers.

La dernière section du chapitre fournit des renseignements sur les impôts et taxes fédéraux, provinciaux et locaux ainsi que les cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ) (voir le tableau 2.6). Étant donné le mandat qui nous a été confié, nous nous intéresserons principalement aux impôts touchant les bénéfices, le capital et la masse salariale des sociétés au niveau fédéral. Nous fournirons néanmoins une rapide description de tout l'éventail des impôts et taxes acquittés par les entreprises.

Tableau 2.1

Impôts des entreprises en proportion du total des recettes fiscales de tous les paliers de gouvernement – 1995

Source de recettes	Total (milliards \$)	Entreprises (milliards \$)	Part des entreprises (%)
Impôts sur le revenu des particuliers	104,6	–	0
Impôts sur les bénéfices des sociétés ^a	18,8	18,8	100
Retenues fiscales	1,7	1,7	100
Impôts sur le capital ^b	4,3	4,3	100
Impôts sur les primes d'assurance	0,9	0,9	100
Impôts sur la masse salariale ^{c,d}	45,2	22,5	50
Impôts fonciers ^f	28,8	15,1	52
Taxes de vente ^f	42,6	6,6	15
Taxes d'accise sur les carburants ^f	10,8	4,4	41
Autres impôts et prélèvements indirects ^{e,f}	23,4	10,0	43
Total^g	281,2	84,3	30

^a Après élimination des impôts fédéraux sur le capital. Les impôts provinciaux sur les bénéfices tirés de l'exploitation minière et forestière (239 millions de dollars) ont été regroupés avec les impôts sur les bénéfices des sociétés.

^b Impôts fédéraux sur le capital (impôt des grandes sociétés et impôt sur le capital des institutions financières), plus impôts généraux sur le capital appliqués dans certaines provinces et impôts sur le capital versé des institutions financières autres que les sociétés d'assurance dans toutes les provinces.

^c Dans ce tableau, et de façon générale dans le présent rapport, l'expression «impôts sur la masse salariale» s'étend aux cotisations de sécurité sociale ainsi qu'aux impôts sur la masse salariale ne donnant droit à aucune prestation particulière de sécurité sociale. (voir l'encadré : «qu'appelle-t-on «impôt sur la masse salariale»?»)

^d Les employeurs du secteur des entreprises, du secteur public et du secteur sans but lucratif acquittent 50 % des cotisations au RPC/RRQ, 58 % des cotisations d'assurance-emploi (AE) et 100 % des cotisations provinciales d'indemnisation des accidents du travail ainsi que des impôts généraux sur la masse salariale appliqués dans certaines provinces. On estime que, en moyenne, les entreprises assument 75 % des impôts sur la masse salariale payés par l'ensemble des employeurs.

^e Taxes fédérales d'accise sur l'alcool et le tabac, droits fédéraux à l'importation, droits provinciaux d'immatriculation des automobiles, bénéfices des sociétés provinciales des alcools et prélèvements et taxes divers.

^f L'estimation de la partie des impôts fonciers, des taxes provinciales de vente, des taxes d'accise sur les carburants et des autres prélèvements indirects appliqués aux intrants d'entreprises est approximative.

^g Les redevances versées au titre des ressources naturelles sont considérées ici non comme des impôts ou taxes, mais comme des paiements au titre de l'utilisation de ressources publiques. Les redevances de ce genre perçues par les provinces s'élevaient à 6,2 milliards de dollars en 1995 (à l'exclusion des impôts provinciaux sur les bénéfices tirés de l'exploitation minière et forestière).

Remarque : les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Sources : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses, estimations annuelles 1984-1995*, 13-201-XPB, plus estimations du Secrétariat du Comité.

Impôts sur les bénéfices des sociétés

L'imposition des bénéfices des sociétés dépend de la nature de l'activité, de l'endroit où elle est exercée (province ou territoire) et de la forme de la société. Que leur capital soit ouvert ou fermé, toutes les sociétés sont assujetties à l'impôt sur les bénéfices, conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada). Les taux fédéraux et provinciaux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont présentés au tableau 2.2 (voir l'encadré «Les entreprises au Canada : définition»). Les bénéfices tirés d'activités de fabrication et de transformation ainsi que les bénéfices réalisés par les petites entreprises sont imposés à des taux inférieurs.

Tableau 2.2

Taux nominaux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés selon la catégorie et la province, 1997^a

	Taux général	Fabrication et transformation (F et T) (en %)	Sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC ^b)
Fédéral	29,12	22,12	13,12
Alberta	15,5	14,5	6,0
Colombie-Britannique	16,5	16,5	9,0
Île-du-Prince-Édouard	16,0 ^c	7,5	7,5
Manitoba	17,0	17,0	9,0
Nouveau-Brunswick	17,0	17,0	7,0
Nouvelle-Écosse	16,0	16,0	5,0
Ontario	15,5	13,5	9,5
Québec	9,15	9,15	5,91
Saskatchewan	17,0	10,0	8,0
Terre-Neuve	14,0	5,0	5,0
Territoires du Nord-Ouest	14,0	14,0	5,0
Yukon	15,0	2,5	6,0 ^d
Taux combinés moyens^e	43	35	21

^a Les taux indiqués sont ceux qui s'appliquent généralement au bénéfice tiré d'une entreprise exploitée activement. Certaines provinces accordent un congé fiscal, pendant un certain nombre d'années, aux entreprises nouvellement constituées en sociétés de même que, dans le cas de Terre-Neuve, aux entreprises en expansion. Des taux supérieurs s'appliquent aux revenus de placement des SPCC, tandis que le Québec applique un taux généralement plus élevé (16,71 %) au revenu inactif. Les surtaxes sont incluses dans les taux indiqués.

^b Les taux indiqués pour les SPCC s'appliquent à la première tranche de 200 000 \$ de bénéfices tirés d'une entreprise exploitée activement. La tranche de bénéfices passibles du taux inférieur est réduite progressivement dans le cas des sociétés utilisant au Canada un capital imposable de plus de 10 000 000 \$, pour disparaître entièrement à 15 000 000 \$. L'Ontario applique une méthode différente pour récupérer la déduction accordée aux petites entreprises.

^c Taux en vigueur au 1^{er} juillet 1997. Un taux de 15 % s'appliquait au premier semestre de 1997.

^d À noter qu'au Yukon le taux de 2,5 % applicable aux bénéfices de F et T s'applique aussi aux bénéfices de F et T des SPCC.

^e D'après la répartition de 1994 des bénéfices imposables entre les provinces. Données fournies par le ministère des Finances.

Remarque : le taux global applicable au bénéfice imposable attribué à une province est la somme du taux fédéral et du taux provincial applicables.

Source : Price Waterhouse (1997), *Corporate Tax Strategy, 1997-1998*, Butterworths, Markham, 1997, pp. 206-210.

L'assiette à laquelle s'appliquent ces taux, c'est-à-dire le bénéfice imposable, diffère des bénéfices calculés selon les règles comptables. Pour calculer le bénéfice imposable, on part du chiffre d'affaires brut provenant de la vente de biens et de services ainsi que des produits financiers. La société peut en déduire les dépenses engagées afin de réaliser les bénéfices en question, soit les salaires et avantages sociaux, les biens et services achetés à d'autres entreprises, l'amortissement des immobilisations (calculé selon les règles fiscales) et l'intérêt. Afin d'éviter une double imposition des revenus qui transitent par l'intermédiaire de sociétés, les dividendes reçus d'autres sociétés peuvent être exonérés d'impôt. Les trois quarts des gains en capital réalisés sur la vente d'actions et d'autres actifs sont également imposés au niveau des sociétés. Les chapitre 4 et 5 analysent de manière plus approfondie les taux d'imposition des bénéfices des sociétés ainsi que les questions liées à l'assiette fiscale.

Les entreprises au Canada : définition

Une entreprise est une entité économique qui a pour but de tirer un bénéfice d'une activité industrielle ou commerciale et qui jouit d'une large autonomie par rapport aux autres entreprises dans la direction de ses activités. Cette définition englobe les entreprises d'État (les sociétés d'État provinciales et fédérales par exemple) qui se livrent à des activités commerciales, ainsi que les activités commerciales des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif (institutions financières à forme coopérative et syndicats du blé dans les Prairies, par exemple).

Les entreprises mènent leurs activités principalement sous deux formes juridiques au Canada : la société et l'entreprise non constituée en société.

Une entreprise non constituée en société appartient soit à une seule personne (propriétaire exclusif) ou à une société de personnes qui ont droit à une partie des bénéfices et doivent assumer les pertes éventuelles de l'entreprise. Les bénéfices ou pertes sont répartis en fonction des participations respectives des associés. Dans le cas d'une entreprise à propriétaire unique, celui-ci a droit à la totalité du bénéfice net.

Dans la plupart des entreprises non constituées en sociétés, la responsabilité n'est pas limitée en ce sens que tous les propriétaires sont personnellement responsables des dommages causés par l'entreprise ou des sommes dues aux créanciers qui lui prêtent des fonds (sur hypothèques ou sur les comptes clients, par exemple). Les exemples les plus courants d'entreprises à propriétaire unique et de sociétés de personnes à responsabilité illimitée sont les entreprises, cabinets ou études où les médecins, avocats, comptables et experts-conseils exercent leur profession à titre libéral, les commerces de détail, les exploitations agricoles et les entreprises de pêche^a.

Les sociétés appartiennent à leurs actionnaires, qui sont propriétaires du capital-actions. Les actions sont généralement assorties d'un droit de vote et d'un droit à une part des bénéfices – encore que certaines catégories d'actions puissent ne pas donner le droit de vote : leur détenteur a droit à une part des bénéfices, mais ne peut pas voter aux assemblées d'actionnaires. Sur le plan juridique, les sociétés sont considérées comme des «personnes» (on parle de «personnes morales») en ce sens qu'elles sont propriétaires de leur actif et seules responsables des engagements et obligations contractées en leur nom.

La responsabilité des actionnaires est limitée en ce sens que les réclamations pour dommages ou les créances ne peuvent être exercées qu'à l'encontre de la société, et non des actionnaires. Lors de la dissolution d'une société, les actionnaires ont droit à la valeur résiduelle de l'actif (le reliquat) après que les créanciers garantis et non garantis ont été payés.

On distingue deux types de sociétés : les sociétés ouvertes, ou faisant appel public à l'épargne, et les sociétés fermées ou privées. Sur le plan fiscal, une société ouverte est une société dont les actions sont inscrites à la cote d'une bourse canadienne de valeurs ou sont largement distribuées, tandis que les actions des sociétés privée ne sont pas négociées sur un marché public^b.

Depuis l'«invention», il y a plus d'un siècle, de la responsabilité limitée, la société est devenue la forme prépondérante d'organisation des entreprises d'une certaine importance. Grâce à la responsabilité limitée, les sociétés ont pu solliciter un bassin plus important de propriétaires en puissance (les actionnaires), qui ne participent normalement pas à la conduite de leurs affaires et n'ont pas à se soucier de leur responsabilité personnelle. On estime qu'en 1993 il existait au Canada environ 900 000 entreprises employant au moins une personne. Parmi elles, un peu moins de la moitié (environ 420 000 entreprises) étaient des sociétés, mais ces dernières représentaient près de 80 % du nombre total de personnes employées par des entreprises^c.

^a Au cours des dernières années, les sociétés en commandite sont devenues une forme plus répandue d'organisation des entreprises. Elles permettent à certains investisseurs qui ont droit à une part des bénéfices d'être protégés des créanciers à l'égard des pertes subies par l'entreprise au-delà des sommes qu'ils ont investies dans la société en commandite.

^b Outre les sortes d'entreprises mentionnées précédemment, les fiducies peuvent détenir des biens et gagner un revenu destiné à être distribué immédiatement ou ultérieurement aux bénéficiaires. Une fiducie est établie par une personne qui désigne un fiduciaire pour détenir des biens. Les particuliers recourent souvent à une fiducie pour détenir des actifs au nom de membres de leur famille. Dans certains cas, les fiducies peuvent se livrer à des activités commerciales et avoir un grand nombre de propriétaires. Étant donné que le Comité n'est pas chargé d'examiner les questions touchant le régime fiscal des particuliers, il n'aborde pas les questions générales relatives à l'imposition des fiducies familiales ou personnelles.

^c Voir le document de travail 97-11 préparé par Hendricks, Amit et Whisler pour le Comité technique. Il convient d'ajouter qu'il existe aussi un bon nombre d'entreprises, constituées ou non en sociétés, qui comptent un ou plusieurs propriétaires travaillant à leur compte, mais aucun employé.

Qu'est-ce qu'un taux d'imposition?

Tout au long du rapport, nous mentionnons divers «taux d'imposition» – nominaux, effectifs et marginaux. Que signifient ces termes et pourquoi les utilisons-nous?

Taux nominal d'imposition. Le taux nominal d'imposition est celui que prévoit la loi et qui s'applique aux bénéfices imposables de l'entreprise. À titre d'exemple, si une entreprise obtient un bénéfice de 1 000 \$, selon la définition prévue par la législation fiscale, et est imposée à un taux nominal de 50 %, elle devra payer 500 \$ d'impôt. Le taux nominal d'imposition peut être un taux fédéral, provincial ou combiné; il sert à déterminer le montant d'impôt à payer par l'entreprise sur le bénéfice supplémentaire qu'elle réalise. Si, par exemple, une entreprise augmente ses emprunts et subit des frais d'intérêt, la diminution des impôts à payer sera fonction du taux nominal d'imposition.

Taux effectif (moyen) d'imposition. Le taux effectif (moyen) d'imposition est le quotient du montant total d'impôt payé par l'entreprise par son bénéfice comptable, après élimination des reports de pertes et des dividendes reçus. Le montant d'impôt payé par l'entreprise est le produit de son taux nominal d'imposition et de son bénéfice imposable, calculé conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, moins les crédits ou redressements pour investissements ou à un autre titre. Étant donné que le bénéfice imposable n'est pas identique au bénéfice comptable calculé aux fins des états financiers, le taux effectif d'imposition peut être supérieur ou inférieur au taux nominal d'imposition. Si, par exemple, l'entreprise peut au cours d'une année amortir une immobilisation plus vite aux fins de l'impôt que les principes comptables le permettent aux fins des états financiers, son bénéfice imposable sera inférieur à son bénéfice comptable et son taux effectif d'imposition, inférieur à son taux nominal d'imposition. Le taux effectif d'imposition est utile pour mesurer la charge ou le fardeau fiscal réellement subi par l'entreprise sur son bénéfice.

Taux effectif d'imposition de l'investissement marginal. Le taux effectif d'imposition de l'investissement marginal mesure l'impôt payé sur le bénéfice tiré de l'investissement requis par un projet marginal (tout juste conforme au taux de rendement minimum exigé). Le projet marginal génère des bénéfices, nets d'impôt, tout juste suffisants pour obtenir des capitaux d'emprunt (obligations) et des capitaux propres (actions) auprès des investisseurs. Supposons, par exemple, que les investisseurs exigent un taux de rendement net d'impôt d'au moins 5 % sur le capital investi dans un projet marginal. Si le taux effectif d'imposition de l'investissement marginal est de 50 %, l'entreprise doit obtenir un taux de rendement d'au moins 10 % sur le capital investi dans le projet pour acquitter ses impôts et laisser aux investisseurs un taux de rendement net d'impôt de 5 % sur le capital. Le taux effectif d'imposition de l'investissement marginal est donc un indicateur de l'influence exercée par les impôts sur l'incitation des entreprises à investir. Quand ce taux augmente (ou diminue), l'incitation à investir diminue (ou augmente).

Comme on le verra plus en détail à la section consacrée aux petites entreprises au chapitre 5, un certain nombre de règles spéciales s'appliquent à l'impôt sur les bénéfices des sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC)¹. Par exemple, les SPCC sont imposées aux taux réduits indiqués au tableau 2.2 sur la première tranche de 200 000 \$ de bénéfices tirés d'une entreprise exploitée activement. Lorsque la taille d'une SPCC mesurée par son actif augmente, les bénéfices donnant droit à un taux réduit d'imposition peuvent faire l'objet d'une récupération fiscale. Aussi, les SPCC qui reçoivent certaines formes de revenus de placements sont assujetties sur ces derniers à un régime spécial visant à appliquer à tous les types de revenus de placements un taux d'imposition analogue à celui applicable au revenu des particuliers.

Impôts sur le capital, charges sociales, impôts fonciers, et autres impôts et taxes appliqués aux entreprises

Les entreprises paient d'autres impôts et taxes. Lorsqu'elles sont constituées en société, elles peuvent être assujetties aux impôts fédéral ou provinciaux sur le capital², qui comprennent l'impôt fédéral des grandes sociétés et les impôts provinciaux qui frappent l'avoir des actionnaires et certains capitaux d'emprunt (Colombie-Britannique, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Québec et Saskatchewan). Les banques et les sociétés d'assurance doivent verser un impôt fédéral sur le capital sous la forme d'un impôt minimal, de même que des impôts sur le capital (ou sur les primes, ou d'autres types d'impôt dans le cas des sociétés d'assurance) dans toutes les provinces. Le tableau 2.3 fournit des renseignements sommaires concernant les impôts sur le capital.

Qu'appelle-t-on «impôt sur la masse salariale»?

Le rapport se conforme à une convention courante dans les statistiques fiscales nationales et internationales en regroupant sous la désignation d'impôt sur la masse salariale deux types de prélèvements distincts : les impôts généraux sur la masse salariale, qui ne se rattachent pas directement à des prestations, et les prélèvements obligatoires imposés aux employeurs et aux employés dont dépend l'admissibilité à des prestations précises offertes par l'État. On parle souvent dans ce dernier cas de charges sociales (pour les employeurs) ou de cotisations sociales (pour les employés) plutôt que d'impôts. Ces prélèvements obéissent, au moins en partie, au principe de la tarification des usagers, de sorte que leurs effets économiques peuvent être assez différents de ceux des impôts généraux sur la masse salariale. Par exemple, les prélèvements obligatoires qui servent directement à financer des prestations de pension futures, par exemple les cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec, n'ont pas le même effet, normalement, sur l'incitation à travailler et à épargner des cotisants qu'un prélèvement de même montant qui prend la forme d'un impôt général sur la masse salariale.

Tableau 2.3

Taux d'imposition du capital et seuil par type de société et par province, 1997

	Taux général ^a		Banques, sociétés de fiducie et de prêt
	Taux (%)	Seuil (\$)	Taux (%) ^b
Fédéral	0,225	10 000 000	1,625
Alberta	s.o.	s.o.	2,0
Colombie-Britannique	0,3	1 500 000	1,0 ou 3,0
Île-du-Prince-Édouard	s.o.	s.o.	3,0
Manitoba	0,3 à 0,5 ^c	2 000 000	3,0
Nouveau-Brunswick	0,3 ^c	5 000 000	3,0
Nouvelle-Écosse	0,25 ^d	5 000 000	3,0
Ontario	0,3	1 000 000	0,99 ou 1,07
Québec	0,64	Aucun	1,57
Saskatchewan	0,6	10 000 000	3,25
Terre-Neuve	s.o.	s.o.	4,0
Territoires du Nord-Ouest	s.o.	s.o.	s.o.
Yukon	s.o.	s.o.	s.o.

^a Un certain nombre de provinces imposent le capital de toutes les sociétés non financières ayant un établissement permanent sur leur territoire, le capital inférieur au «seuil» indiqué dans le tableau étant exonéré de cet impôt. L'assiette de l'impôt sur le capital varie selon les administrations. Le gouvernement fédéral applique l'impôt des grandes sociétés, qui est réduit par la surtaxe sur les bénéfices des sociétés.

^b Les taux indiqués sont les taux combinés de l'impôt général sur le capital et d'un impôt spécifique sur les institutions de dépôts. Des réductions ou exonérations peuvent s'appliquer en deçà de certains seuils.

^c Le taux de 0,5 % en vigueur au Manitoba s'applique au capital dépassant 10 000 000 \$.

^d Taux applicables aux exercices commençant le 1^{er} avril 1997 ou après cette date.

Source : Price Waterhouse (1997), *Corporate Tax Strategy, 1997-1998*, Butterworths, Markam, 1997, pp. 211-217.

Les entreprises doivent également acquitter les cotisations d'AE au niveau fédéral, les cotisations au RPC/RRQ, les cotisations provinciales d'indemnisation des accidents du travail et les impôts provinciaux sur la masse salariale (résumés au tableau 2.4).

La plupart des entreprises doivent aussi payer les impôts fonciers appliqués par les provinces ou les administrations locales, les taxes d'accise sur les carburants de même que toute une série d'autres taxes et prélèvements. Cinq provinces – la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan – appliquent des taxes sur les ventes au détail qui se traduisent par des coûts non négligeables pour les entreprises (voir le tableau 2.1).

Quatre autres provinces – le Québec, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse – ont harmonisé dans une large mesure leur taxe de vente avec la TPS fédérale, qui permet aux entreprises de récupérer la taxe payée sur la plupart de leurs intrants. Aucune taxe de vente ne s'applique en Alberta.

Les sociétés actives dans l'industrie minière et dans l'exploitation forestière versent aux provinces des redevances ainsi que des droits de coupe pour avoir le droit d'exploiter des ressources renouvelables ou non renouvelables, tandis que les producteurs de pétrole acquittent des redevances provinciales.

Tableau 2.4
**Taux des impôts sur la masse salariale et seuils -
 Canada et provinces, 1997**

	Taux de cotisation des employeurs		Rémunération assurable maximale par employé
	(%)		(\$)
Fédéral (AE)	4,06		39 000
RPC/RRQ	2 925		35 800
	Impôts généraux sur la masse salariale		Indemn. des acc. du travail ^a
	Taux	Seuil	Taux moyen
	(%)	(\$)	(%)
Alberta	s.o.	s.o.	1,82
Colombie-Britannique	s.o.	s.o.	2,38
Île-du-Prince-Édouard	s.o.	s.o.	2,03
Manitoba	0,00	0 à 750 000	2,19
	4,50	750 000 à 1 500 000	
	2,25	plus de 1 500 000	
Nouveau-Brunswick	s.o.	s.o.	1,75
	2,00	plus de 100 000	
Nouvelle-Écosse	s.o.	s.o.	2,54
Ontario	0,00	0 à 200 000	3,00
	1,101 à 1,829	plus de 200 000 à 400 000	
	1,95	plus de 400 000	
Québec	4,26	0	2,52
Saskatchewan	s.o.	s.o.	1,99
Terre-Neuve	0,00	plus de 100 000	3,05
Territoires du Nord-Ouest	1,00	0	2,33
Yukon	s.o.	s.o.	1,40

^a Les taux de cotisation indiqués ici pour l'indemnisation des accidents du travail sont ceux de 1996. Le document ayant servi de source signale que les taux moyens de cotisation fournis par les différentes commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail ne sont pas nécessairement entièrement comparables. De plus, des plafonds de rémunération différents s'appliquent.

Source pour les taux des impôt provinciaux généraux sur la masse salariale : Price Waterhouse (1997), *Corporate Tax Strategy, 1997-1998*, Butterworths, Markham, 1997, pp. 218-220.

Source pour les taux de cotisation à l'indemnisation des accidents du travail : Association des commissions des accidents du travail du Canada, *Workers' Compensation Industry Classifications, Assessment Rates, and Experience Rating Programs in Canada, 1996, 1996*, tableau 5.

Impôts sur le revenu du capital investi dans les sociétés

Bien que nous n'en ayons pas tenu compte dans les «impôts des sociétés», les résidents canadiens qui sont propriétaires du capital d'une société paient l'impôt des particuliers sur le revenu provenant des sociétés, c'est-à-dire les dividendes, les intérêts et les gains en capital. Les dividendes ainsi que les gains en capital sur les actions sont imposés à un taux réduit au niveau des particuliers, puisqu'ils ont déjà subi l'impôt des sociétés – un point qui sera développé au chapitre 7.

Les non-résidents qui sont propriétaires du capital des sociétés au Canada sont assujettis à des retenues fiscales fédérales sur certaines distributions de revenus des sociétés. Selon leur pays de résidence, ces non-résidents peuvent aussi subir, dans leur propre pays, l'impôt sur les revenus d'entreprises provenant du Canada et peuvent être autorisés à porter les retenues fiscales canadiennes en réduction des impôts dus dans leur pays de résidence.

Justification des impôts et taxes appliqués aux sociétés

Le Comité a entrepris d'étudier les façons dont la structure actuelle de la fiscalité des entreprises influe sur la création d'emploi et la croissance économique, ainsi que sur l'observation du régime fiscal et son équité. Les résultats de notre évaluation sont présentés au chapitre 3. Une question encore plus fondamentale se pose toutefois lorsqu'on aborde ce sujet : pourquoi, en fait, imposer les entreprises?

Après tout, les entreprises ne sont que des organisations qui vendent des biens et services aux consommateurs, qui versent des salaires et des avantages sociaux à leurs employés et qui fournissent à leurs propriétaires un revenu sur le capital investi sous la forme de bénéfices, d'intérêts, de loyers et de gains en capital. Les impôts et taxes appliqués aux entreprises sont nécessairement répercutés sur les particuliers sous la forme de prix supérieurs à la vente des biens et services et de réduction des salaires ainsi que du revenu du capital. Si, par conséquent, ce sont les particuliers qui supportent en fin de compte les impôts et taxes appliqués aux entreprises, pourquoi ne pas se contenter d'imposer directement les particuliers, en laissant de côté les entreprises?

Le Comité est d'avis qu'il existe trois bonnes raisons, sur le plan économique, pour imposer les entreprises, ces raisons ayant toutes pour effet de promouvoir les objectifs interdépendants d'efficacité et d'équité³ :

Nécessité administrative – Renforcement de l'impôt sur le revenu des particuliers. L'un des principes fondamentaux de la neutralité fiscale veut que les particuliers soient entièrement imposés sur les revenus de toutes provenances; or, c'est une réalité incontournable qu'aucun impôt n'est parfait. L'un des principaux éléments du régime fiscal des entreprises, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, contribue à combler certaines des failles que présente le régime fiscal des particuliers. Ces derniers sont généralement assujettis à l'impôt sur les revenus de toutes provenances, mais non sur les gains en capital non réalisés⁴. En l'absence d'impôt sur les bénéfices, les actionnaires résidant au Canada seraient fortement incités à reporter le paiement de leur impôt personnel en laissant le revenu de leur capital dans la société au lieu de le retirer sous forme de distributions imposables. De leur côté, les impôts sur le capital peuvent jouer un rôle de renforcement de l'impôt sur les bénéfices, lorsque ces derniers ne peuvent être entièrement imposés.

Imposition des revenus des non-résidents. Environ un cinquième des actifs des sociétés au Canada sont contrôlés par l'étranger, de sorte qu'une partie non négligeable des revenus réalisés au pays reviennent à des non-résidents. De plus, un certain nombre d'États étrangers accordent à leurs contribuables des crédits au titre des retenues fiscales et de l'impôt des sociétés au Canada, crédits qui réduisent les impôts étrangers payables sur les revenus rapatriés à partir du Canada. Le Comité est d'avis que l'impôt sur les bénéfices des sociétés constitue un moyen équitable et pratique d'obtenir une certaine contribution aux recettes publiques de la part des entreprises appartenant à des intérêts étrangers qui mènent des activités au Canada⁵. Si le Canada n'appliquait aucun impôt sur les bénéfices des sociétés, les investisseurs étrangers et le Trésor des pays étrangers se trouveraient parmi les principaux bénéficiaires. Les impôts sur le capital jouent également un rôle pratique en permettant d'effectuer des prélèvements fiscaux auprès des actionnaires étrangers (voir la discussion plus approfondie consacrée à ce sujet au chapitre 4). D'autres impôts ou taxes s'appliquent évidemment de façon générale aux sociétés appartenant à des étrangers.

Financement par l'impôt d'avantages fournis par l'État. Les entreprises bénéficient de certains biens, services et infrastructures publics. Des arguments convaincants militent en faveur de prélèvements qui permettent de «financer» ces biens et services⁶. On trouve bien des exemples de

prélèvements fiscaux liés aux avantages que les entreprises retirent de la fourniture de biens publics ainsi que d'autres activités gouvernementales dans toute économie. Parmi les plus importants figurent :

- les cotisations assises sur la masse salariale qui permettent d'alimenter le RPC/RRQ, les mécanismes d'indemnisation des accidents du travail et l'AE servent à financer des programmes et des services publics. En l'absence de ces programmes, les entreprises pourraient avoir à payer des primes d'assurance privée similaires pour le compte de leurs employés ou pourraient être obligées d'augmenter la rémunération de ces derniers;
- les impôts fonciers servent en partie à financer les services municipaux;
- les taxes sur les carburants constituent pour les gouvernements provinciaux une forme de tarification des usagers du réseau routier;
- les redevances et les droits de coupe que perçoivent les provinces sur les revenus d'exploitation des ressources naturelles (mines, forêts, pétrole et gaz naturel) peuvent être considérés en partie comme un paiement en contrepartie du droit d'utiliser des biens qui appartiennent à l'État;
- enfin, des écotaxes peuvent être établies au titre de l'utilisation du sol, de l'air et des eaux touchés par la pollution.

Cette justification de l'imposition des entreprises par les «avantages» qu'elles retirent semble jouer en faveur de prélèvements fiscaux qui ne dépendraient pas de la forme juridique de l'entreprise – selon qu'elle est ou non constituée en société – et ne seraient pas assis, en règle générale sur les bénéfices réalisés. Tous les exemples importants énumérés précédemment s'appliquent de façon générale aux entreprises de toutes formes, et leur assiette est liée d'une certaine manière à l'importance de l'avantage public obtenu par l'entreprise.

Dans la mesure où certains services fournis par les administrations publiques ne sont pas facturés aux entreprises, les bénéfices réalisés par ces dernières s'en trouvent augmentés. Les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés peuvent donc être considérés comme un prélèvement qui permet, de manière imparfaite, de financer des services publics dans ce cas.

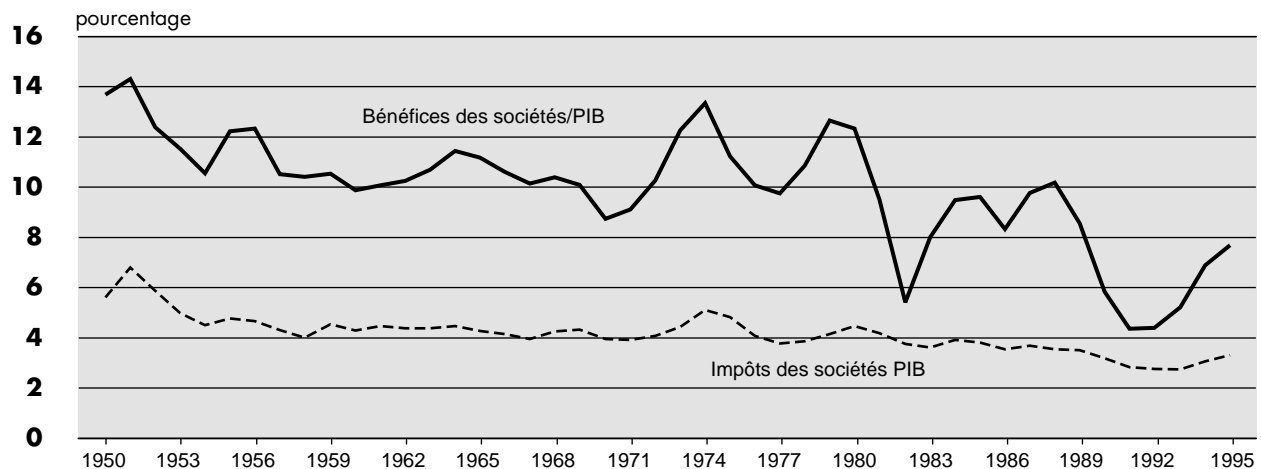
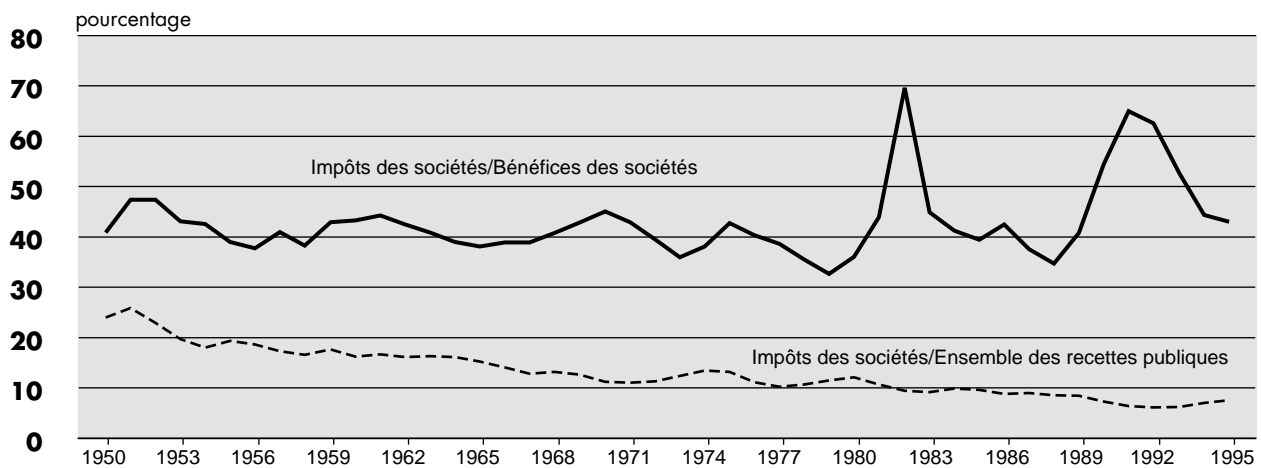
Le Comité est bien conscient que la justification économique de l'imposition des entreprises qui est présentée ici s'écarte notablement de l'opinion qui a généralement cours dans le public. Un argument qui est parfois avancé explicitement ou implicitement pour justifier l'imposition des entreprises, et plus particulièrement des bénéfices et du capital des sociétés, est que les impôts appliqués aux entreprises constituent une source distincte de recettes publiques qui n'a aucun effet sur les particuliers. Comme nous l'avons déjà indiqué, cette opinion n'a aucun fondement puisque, en fin de compte, les impôts des entreprises sont répercutés sur les particuliers. Selon un autre argument, les entreprises appartiennent surtout aux riches, ce qui justifie leur imposition de façon que les membres les plus fortunés de la société paient une part appropriée d'impôts. Cet argument, s'il est compatible avec l'opinion voulant que l'imposition des revenus des sociétés représente un élément nécessaire d'un régime fiscal s'appliquant équitablement à toutes les formes de revenu, repose sur une vision fondamentalement erronée du fonctionnement de l'économie canadienne, soit que les impôts des entreprises sont acquittés uniquement par les membres les plus riches de la société. Or, comme l'indique le chapitre 3, une partie des impôts des sociétés peut retomber sur les Canadiens à revenu modique, sous la forme par exemple de prix à la consommation plus élevés ou de salaires inférieurs.

Évolution historique des impôts des sociétés : une mise au point

Après avoir décrit la grande variété des impôts et taxes qui s'appliquent actuellement aux entreprises, ainsi que les raisons fondamentales qui justifient leur prélèvement, nous allons retracer l'évolution des impôts des entreprises au cours des quatre dernières décennies au Canada. Nous examinerons d'abord les impôts sur les bénéfices et le capital, puis l'ensemble des impôts et taxes sur les

Graphique 2A

Impôts sur le bénéfice et le capital des sociétés (ensemble des administrations publiques)



Remarques :

- Les impôts des sociétés se composent des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices et le capital des sociétés, de l'impôt fédéral sur les recettes pétrolières et gazières, de la retenue fiscale sur les paiements aux non-résidents, des impôts provinciaux sur les bénéfices d'exploitation minière et forestière et des taxes provinciales sur les primes d'assurance.
- Les bénéfices des sociétés sont les bénéfices inscrits dans les comptes nationaux, corrigés des paiements d'intérêt des sociétés aux non-résidents, de manière à être plus comparables à la définition comptable habituelle des bénéfices aux fins des états financiers de même qu'à l'assiette des impôts sur les bénéfices des sociétés. On a en outre ajouté les impôts provinciaux sur le capital aux bénéfices des sociétés pour exprimer ces derniers avant impôt sur le capital de même qu'avant impôt sur le bénéfice.
- L'ensemble des recettes publiques correspond aux recettes consolidées selon les comptes nationaux.
- Le PIB est le produit intérieur brut aux prix du marché, mesuré en dollars courants.

Sources : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, et calculs du secrétariat du Comité.

entreprises visés au tableau 2.1. Nous mettons en contexte l'évolution des recettes fournies par les impôts et taxes sur les entreprises en comparant les recettes fournies par une catégorie déterminée d'impôts et de taxes d'abord à la taille de l'économie (mesurée par le PIB), puis à l'ensemble des recettes fiscales, et enfin, chose la plus importante, aux revenus d'entreprises qui présentent un rapport avec les impôts et taxes en question.

On entend souvent dire que les impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéficiaires des sociétés ont diminué depuis 1950 en proportion du PIB et de l'ensemble des recettes publiques, comme l'indique le graphique 2A. Il faut toutefois se demander pourquoi cette évolution est intervenue et si, lorsqu'on la replaçe dans un contexte plus large, elle milite en faveur d'une importante modification du niveau global des impôts et taxes applicables aux entreprises.

Impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés en proportion des bénéficiaires

Une première méthode, lorsqu'on veut examiner l'évolution des impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés, consiste à étudier le profil présenté par le ratio de ces impôts à l'ensemble des bénéficiaires réalisés par les sociétés. Le graphique 2A (partie supérieure) illustre l'évolution des impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés (augmentés des retenues sur les paiements aux non-résidents, qui sont effectués en grande partie par les sociétés) en pourcentage des bénéficiaires des sociétés au cours des quarante-cinq dernières années. Ce graphique fait apparaître une évolution bien différente de celle du ratio des impôts en question au PIB (partie inférieure), qui est le plus souvent utilisé.

Après s'être orienté graduellement à la baisse pour passer d'environ 40 % au milieu des années 50 à environ 35 % dans la deuxième moitié des années 70, le rapport de ces impôts aux bénéficiaires des sociétés a grimpé pour atteindre des niveaux records lors des récessions marquées du début des années 80 et du début des années 90, de nombreuses entreprises ayant alors subi des pertes qui ont diminué les bénéficiaires globaux du secteur des sociétés, sans réduire proportionnellement les impôts payés⁷. En 1994 et 1995, le redressement partiel de l'économie a fait que les impôts des sociétés sont remontés à environ 40 % des bénéficiaires en moyenne. Dans l'ensemble, donc, la part des bénéficiaires des sociétés qui est versée aux administrations publiques en impôts sur les bénéficiaires et sur le capital a légèrement diminué tout au long des années 70 mais, après une pointe temporaire en 1981-1982 et 1992-1993, elle est revenue à un niveau comparable à la moyenne des années 50 et 60, quelque peu au-dessus du niveau moyen observé pendant les années 70.

La baisse des impôts des sociétés en proportion des bénéficiaires au cours des années 70 et leur remontée durant la fin des années 80, lorsqu'on exclut les périodes de récession, sont dues à un certain nombre de facteurs, notamment les mesures de politique fiscale adoptées pendant les années en question. Les années 70 avaient été marquées par l'entrée en vigueur d'un certain nombre de dispositions préférentielles qui s'étaient traduites par une érosion des recettes fiscales. Cette érosion a pris fin au milieu des années 80, quand la réforme fiscale a entraîné une diminution des taux d'imposition et un élargissement des assiettes.

Les impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés ont diminué en proportion du PIB, passant de 6 % en 1950 à moins de 4 % en 1995, mais cela est dû au fait que le bénéfice des sociétés a chuté en proportion du PIB, passant de plus de 13 % de celui-ci à moins de 8 % au cours de cette période (voir le graphique 2A, partie inférieure). Les bénéficiaires des sociétés ont tout simplement diminué par rapport à la taille de l'économie. L'encadré suivant fournit plus de détails à ce sujet.

Comme l'indique la partie supérieure du graphique, cette mesure des impôts des sociétés a diminué encore plus en proportion des recettes publiques qu'en pourcentage du PIB au cours des dernières décennies. Cela est dû à la croissance des recettes publiques (qui correspond plus ou moins à celle des dépenses publiques) par rapport au PIB. Étant donné que ces impôts des sociétés représentaient déjà une part substantielle des bénéfices en début de période, les administrations publiques ont apparemment jugé que les recettes supplémentaires nécessaires pour financer l'accroissement de la part du secteur public dans l'économie devaient provenir principalement d'autres types de

La diminution des bénéfices des sociétés par rapport au PIB

Il est clair qu'un facteur important à l'origine de la baisse des impôts sur les bénéfices des sociétés par rapport au PIB et à l'ensemble des recettes publiques est la baisse des bénéfices avant impôt des sociétés comparativement au PIB. À quoi cette évolution est-elle due ? Plusieurs facteurs ont, de toute évidence, influé sur l'évolution des bénéfices par rapport au PIB au cours des quarante dernières années.

- Les taux d'intérêt élevés de la fin des années 70 et du début des années 80 ont entraîné une forte hausse des frais d'intérêt (voir le graphique 2B). Grâce à la diminution des taux d'intérêt depuis 1982, les frais d'intérêt se sont orientés à la baisse en proportion de la valeur ajoutée totale.
- Les entreprises considérées dans leur ensemble ont accru le recours à l'emprunt tout au long des années 70 et au début des années 80, ce qui a entraîné, toutes choses égales par ailleurs, une diminution des bénéfices des sociétés par rapport au stock de capital total.
- Les récessions qui ont marqué le début des années 70, puis celui des années 80 et, enfin, le début des années 90, se sont traduites par une forte contraction des bénéfices des sociétés en proportion du PIB (graphique 2A). Les bénéfices des sociétés, rajustés selon notre formule de calcul, ont atteint leur plus bas niveau en 1991 par rapport au PIB (moins de 5 % de celui-ci), et l'on peut s'attendre à ce que les reports de pertes datant de la récession du début des années 90 diminuent les impôts des sociétés pendant nombre d'années encore.
- La valeur nominale des bénéfices des sociétés a été gonflée par l'inflation au cours des années 70 et 80, puisque les amortissements et les stocks étaient alors sous-évalués. Les frais d'intérêt étaient surévalués du fait que les intérêts, non corrigés de l'inflation, indemnisent les prêteurs de la perte de pouvoir d'achat que l'inflation fait subir à leur capital. Dans l'ensemble, l'inflation a eu pour effet de gonfler les bénéfices des sociétés au cours des années 70 et 80 par rapport aux années 60 et à la décennie 90.
- Depuis le milieu des années 80, beaucoup de pays, dont le Canada, ont réduit leurs taux d'imposition des bénéfices des sociétés et élargi leur assiette fiscale. Cependant, comme l'indique le chapitre 3, le Canada n'a pas diminué son taux nominal d'imposition des sociétés aussi vite que l'ont fait d'autres pays, de sorte que le taux d'imposition actuellement applicable aux bénéfices des sociétés, et plus particulièrement aux grandes sociétés non manufacturières, est maintenant plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans plusieurs autres pays de l'OCDE. Cette situation incite les entreprises à transférer leurs coûts au Canada et à faire apparaître leurs bénéfices dans d'autres pays, d'où une diminution de la rentabilité déclarée des sociétés au Canada.

^a Le coefficient d'endettement des sociétés canadiennes ouvertes a augmenté de 1960 à 1982, mais il a quelque peu fléchi pendant la fin des années 80 et le début des années 90. On trouvera une analyse récente des ratios d'endettement dans Suret et l'Her (1997).

^b St-Cerny (1993).

prélèvements fiscaux dont les taux effectifs, pendant les années 50 et 60, étaient beaucoup plus bas que les taux effectifs d'imposition des bénéfices et du capital des sociétés. C'est ainsi que les impôts sur le revenu des particuliers sont passés d'un niveau moyen de 6 % du revenu des particuliers, au cours des années 50, et de 9 % pendant les années 60, à plus de 15 % pendant la première moitié des années 90 – ils ont donc été multipliés par deux et demi entre les années 50 et la décennie 90.

Le Comité est lui aussi d'avis qu'il aurait été peu judicieux d'augmenter les impôts des sociétés, compte tenu de leur niveau moyen déjà appréciable pendant les années 50, pour financer dans une proportion significative la croissance de l'importance relative du secteur public dans l'économie. Si, par exemple, on avait tenté d'augmenter les impôts des sociétés, en proportion de leurs bénéfices, dans la même mesure qu'ont été majorés les impôts des particuliers par rapport aux revenus de ces derniers, le ratio des impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés aux bénéfices aurait dû approcher les 100 %. Toute hausse importante des taux d'imposition des sociétés, même en restant bien en deçà des 100 %, aurait eu des effets négatifs marqués sur la croissance économique et la création d'emplois et aurait probablement été contreproductive, du point de vue économique comme sous l'angle des recettes publiques. Il arrive un point où les taux d'imposition des sociétés, qui s'appliquent à une assiette pouvant être mobile, deviennent si élevés que l'ensemble des recettes commence à diminuer.

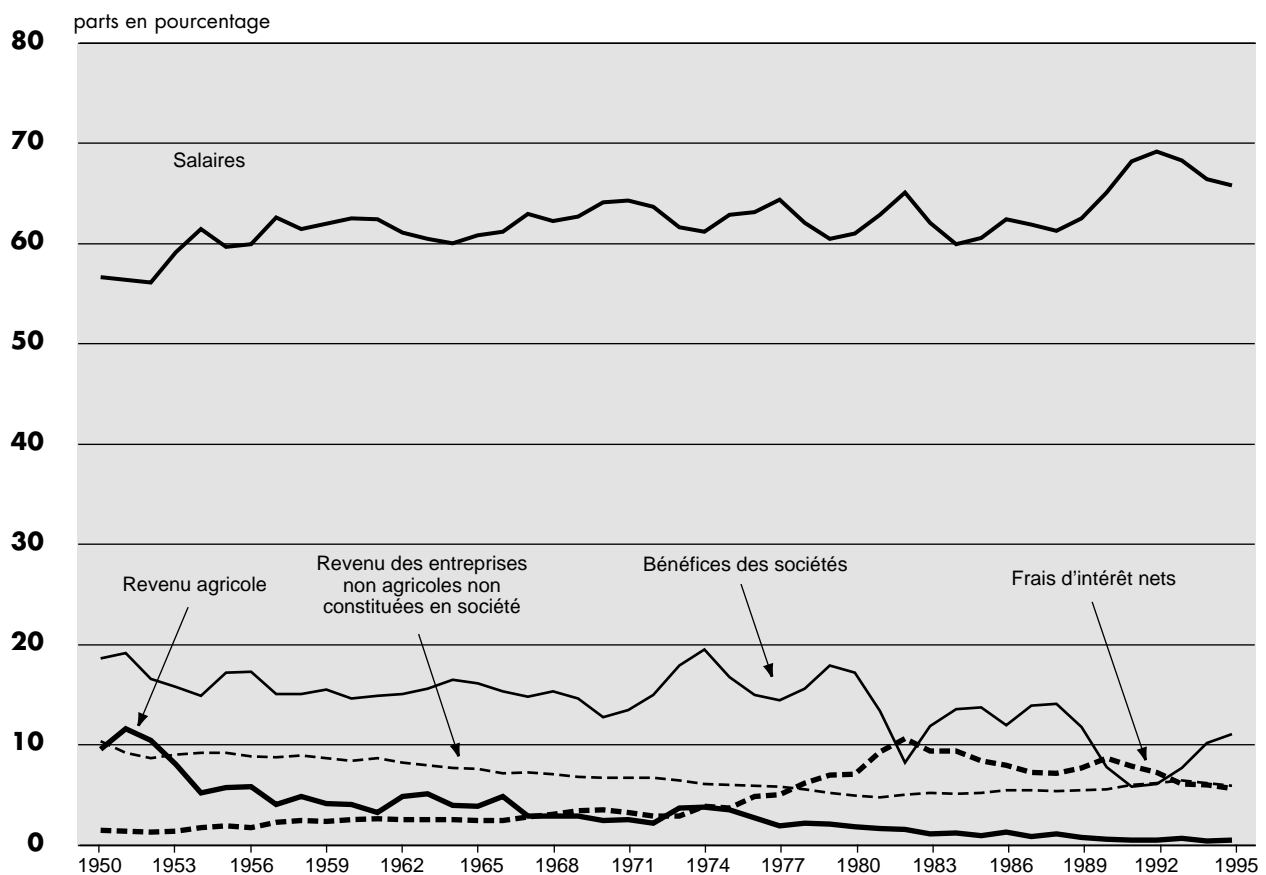
Mesure plus générale des impôts des entreprises en proportion de la valeur nette ajoutée

Comme nous l'indiquions au début du chapitre, les entreprises paient de nombreux impôts et taxes, outre ceux qui s'appliquent aux bénéficiaires et au capital des sociétés. Dans les paragraphes qui suivent, nous reprenons la définition générale des impôts des entreprises qui a déjà été utilisée au tableau 2.1 – en ajoutant aux impôts des sociétés les charges sociales et les impôts fonciers acquittés par les entreprises, de même que les taxes de vente et d'accise et les droits de douane payés sur les intrants. L'ensemble de ces prélèvements fiscaux est comparé à la valeur nette ajoutée par les entreprises, c'est-à-dire la somme de la rémunération des travailleurs, des bénéficiaires, intérêts et loyers des sociétés et du revenu des entreprises agricoles et non agricoles non constituées en société (nettes de l'amortissement) – autrement dit, l'ensemble des revenus engendrés par l'activité des entreprises, plutôt qu'uniquement les revenus prenant la forme de bénéfices des sociétés⁸.

Nous nous intéressons à cette mesure globale de l'activité des entreprises afin d'évaluer l'évolution des impôts des entreprises par rapport à un élément de comparaison plus fiable que les bénéfices des sociétés⁹. Pour fournir des renseignements de fond sur cette notion relativement peu connue, le graphique 2B illustre l'évolution des différentes composantes de la valeur nette ajoutée par les

Graphique 2B

Valeur nette ajoutée par les entreprises : principales composantes en proportion du total



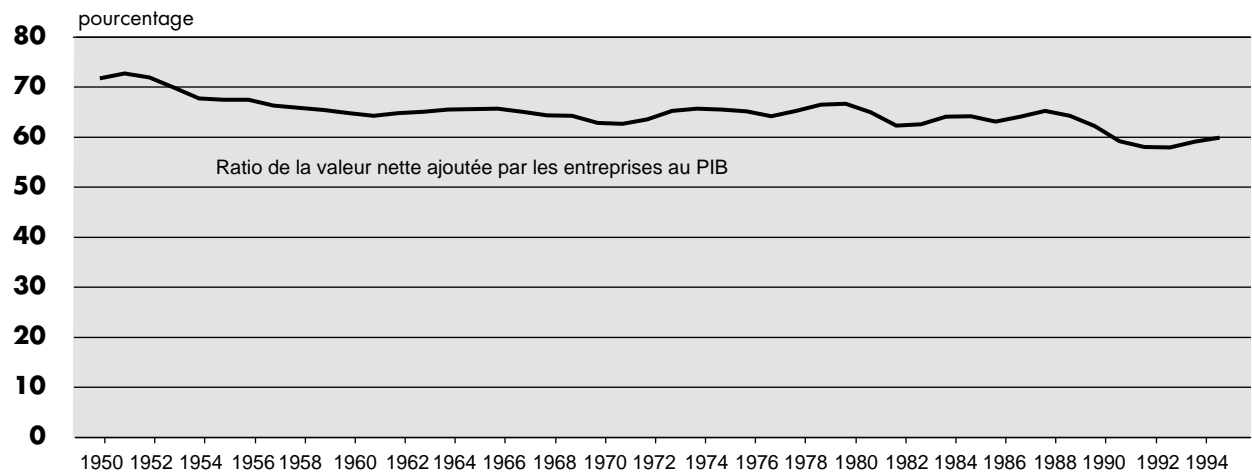
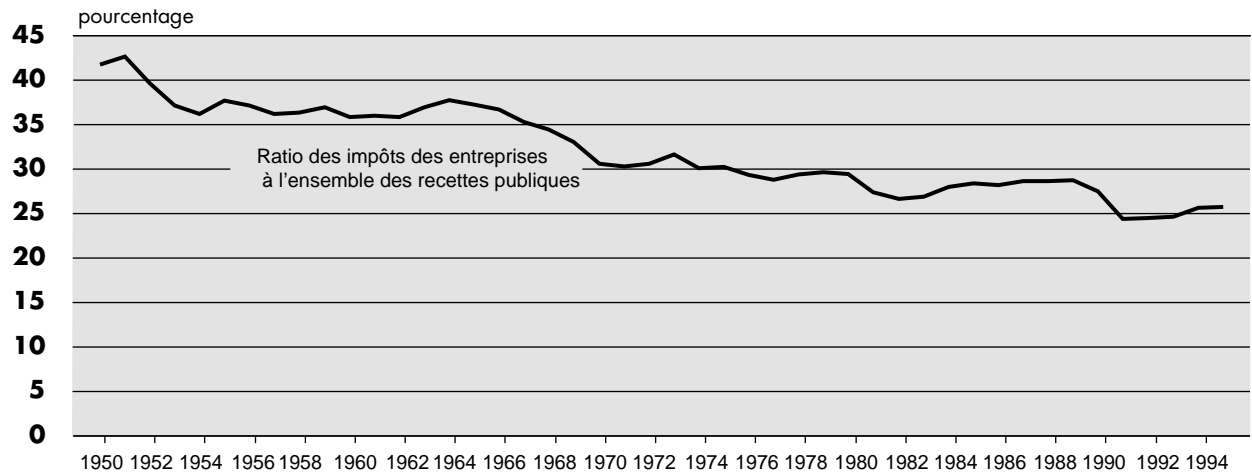
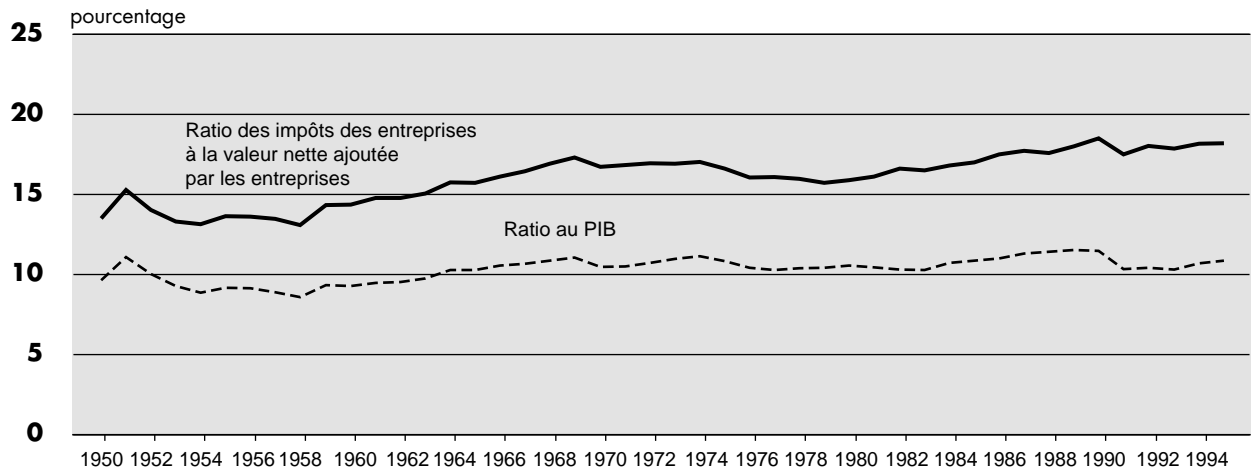
Remarques :

- Les bénéfices des sociétés sont définis comme au graphique 2A.
- Les revenus agricoles sont ici les revenus agricoles nets courus.
- Le revenu des entreprises non agricoles non constituées en sociétés correspond au revenu net des entreprises en question, à l'exclusion des loyers résidentiels.
- La somme des composantes illustrées est inférieure à 100 %, un certain nombre d'éléments mineurs n'étant pas présentés.

Source : estimations du secrétariat du Comité à partir des *Comptes nationaux des revenus et des dépenses* de Statistique Canada.

Graphique 2C

Impôts des entreprises (ensemble des administrations publiques)



Sources : Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses, et estimations du secrétariat du Comité.

entreprises. Les salaires ont augmenté en proportion de la valeur nette ajoutée par les entreprises, passant de 57 % de cette dernière en 1950 à 66 % en 1995. Inversement, les bénéfices des sociétés ont diminué, passant de près de 19 % de la valeur nette ajoutée par les entreprises en 1950 à 11 % en 1995. Les frais d'intérêt nets des entreprises (selon les calculs estimatifs) ont sensiblement augmenté entre les années 50 et le début des années 80, en partie à cause de la hausse des taux d'intérêt et de l'accroissement de l'endettement des entreprises, avant d'accuser une certaine diminution jusqu'en 1995, grâce à la baisse appréciable des taux d'intérêt.

Le graphique 2C présente cette mesure plus générale des impôts des entreprises en proportion de la valeur nette ajoutée par les entreprises, du PIB et de l'ensemble des recettes publiques. Elle est passée d'environ 13 % de la valeur nette ajoutée par les entreprises au cours des années 50 à environ 18 % pendant les années 90. Cela est dû principalement à l'augmentation des charges sociales – ou impôts sur la masse salariale – par rapport aux salaires versés par les entreprises de même qu'à la valeur nette ajoutée par ces dernières. Les taux des principaux prélèvements assis sur la masse salariale ont tous affiché une forte tendance à la hausse depuis qu'ils sont entrés en vigueur.

Un élément entrant dans les calculs précédents qui a diminué au cours des dernières années est représenté par les taxes de vente acquittées par les entreprises sur leurs intrants. Le remplacement de la taxe sur les ventes des fabricants par la taxe sur les produits et services (TPS) en 1991 a pratiquement éliminé la taxation fédérale des intrants. Des taxes provinciales sur les ventes au détail continuent toutefois de frapper les biens d'équipement utilisés par les entreprises. Aucune taxe de ce genre ne s'applique en Alberta. Le Québec a adopté une taxe analogue à la TPS en 1992, tandis que trois des provinces de l'Atlantique (la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve) ont harmonisé leur taxe de vente avec la taxe fédérale en 1997.

L'harmonisation éliminera la taxe provinciale de vente sur les intrants utilisés par les entreprises dans ces provinces et réduira les distorsions économiques découlant de l'application en cascade des taxes quand une entreprise vend des biens et services à une autre entreprise, avant que celle-ci les revende aux consommateurs.

On constate que cette mesure globale des impôts des entreprises n'a pas diminué par rapport au PIB, variant entre 9 % et 11 % de celui-ci. On peut noter (partie inférieure du graphique) que la valeur nette ajoutée par les entreprises a légèrement diminué par rapport au PIB, à la différence des bénéfices des sociétés, qui ont chuté en proportion du PIB. Par ailleurs, le ratio des impôts des entreprises à l'ensemble des recettes publiques a diminué pour passer d'environ 40 % en 1950 à environ 25 % en 1995.

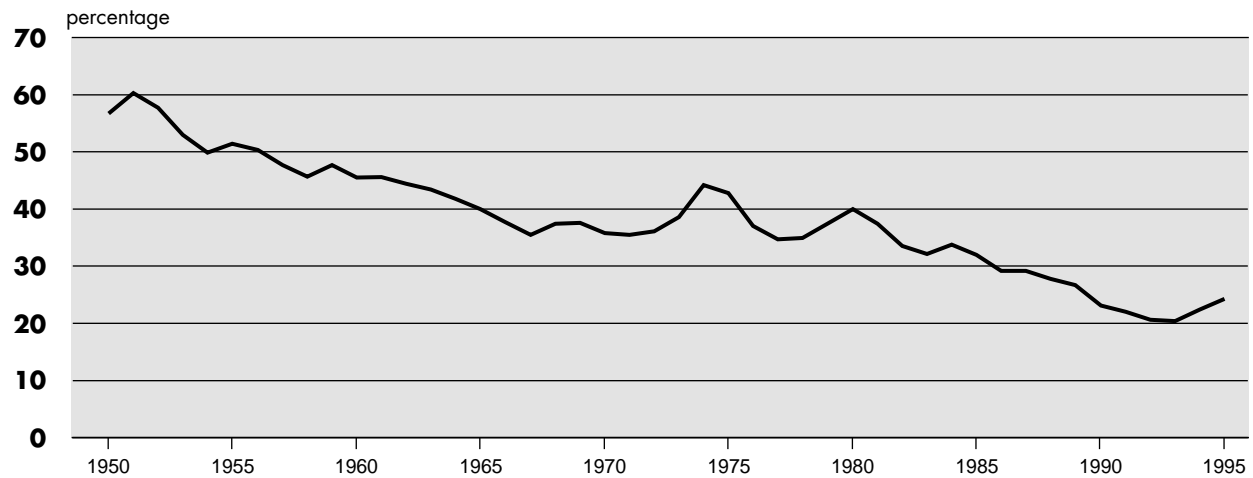
La conclusion générale que nous en tirons est qu'un examen attentif de l'évolution historique des recettes fournies par les impôts des entreprises permet d'expliquer dans une large mesure la baisse de l'importance relative – par rapport aussi bien à l'économie qu'à l'ensemble des recettes publiques – des impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés pris dans leur ensemble. Ces impôts n'ont pas diminué en moyenne, au cours des quatre dernières décennies, par rapport aux bénéfices des sociétés. Notre analyse indique en outre que non seulement les impôts des entreprises, définis au sens large, n'ont pas affiché de tendance à la baisse à long terme, mais que l'ensemble des impôts et taxes acquittés par les entreprises a au contraire augmenté par rapport à une mesure globale de l'activité des entreprises.

Modifications importantes de la composition des impôts et taxes acquittés par les entreprises

Si l'ensemble des impôts des entreprises a marqué une légère tendance à la hausse, au cours des quarante dernières années, par rapport à la valeur nette ajoutée par les entreprises, la composition des impôts et taxes s'est beaucoup modifiée. Ainsi que le montre le graphique 2D, l'importance relative des impôts dépendant des bénéfices (impôts sur les bénéfices des sociétés et taxes sur les ressources naturelles fondées sur les bénéfices) a fortement diminué en faveur des impôts sur le capital, des impôts fonciers, des impôts sur la masse salariale ainsi que des taxes de vente et des taxes d'accise sur les carburants applicables aux intrants. Alors qu'en 1950 un peu moins de 60 % de ces impôts des entreprises étaient liés aux bénéfices, ce rapport était tombé à environ 25 % en 1995.

Graphique 2D

Impôts des entreprises dépendant des bénéfices^a en proportion de l'ensemble des impôts des entreprises



^a Impôt sur les bénéfices des entreprises, plus retenues fiscales sur les paiements aux non-résidents.

Source : estimations du secrétariat du Comité à parti des *Comptes nationaux des revenus et des dépenses* de Statistique Canada.

Cette évolution est due en partie à la baisse des bénéfices des sociétés par rapport à la valeur nette ajoutée par les entreprises, mais elle s'explique aussi par l'augmentation des taux des impôts et taxes non reliés aux revenus et par la croissance correspondante des recettes provenant de ces sources.

Cette importance relative accrue des impôts et taxes non assis sur les bénéfices, dont les impôts sur le capital et sur la masse salariale, et les taxes d'accise sur les carburants, est l'une des raisons pour lesquelles le Comité a examiné ces domaines avec beaucoup d'attention. Nous abordons les questions de fond qui touchent les impôts sur le capital aux chapitres 4 et 11, ainsi que les questions concernant le principal impôt fédéral sur la masse salariale – les cotisations des employeurs à l'AE – au chapitre 8 et la taxe d'accise fédérale sur les carburant au chapitre 9.

Les impôts des entreprises au Canada et à l'étranger

Le Canada ayant une économie ouverte, il convient de voir comment son régime fiscal se compare à celui des pays qui sont nos partenaires commerciaux et nos concurrents pour attirer les investissements. Une comparaison avec les États-Unis est particulièrement importante si l'on considère l'étroitesse des relations économiques qui nous lient. Les études consacrées au régime fiscal des entreprises ont été centrées en bonne partie sur une comparaison des taux en vigueur pour les principaux impôts au Canada et à l'étranger.

Il est utile de comparer les taux nominaux d'imposition des bénéfices des sociétés entre pays. Bien que d'autres dispositions fiscales influent aussi sur les investissements, notamment les déductions pour amortissement et au titre des stocks, les taux nominaux d'imposition revêtent une importance toute particulière lorsqu'on veut déterminer si les entreprises peuvent être incitées à transférer leurs bénéfices du Canada à des pays où ils sont moins lourdement imposés, ou de pays à taux d'imposition élevés au Canada. Ainsi que le montre le tableau 2.5, le taux général d'imposition des bénéfices des sociétés est de 43 % au Canada, un taux moins élevé qu'en Allemagne, en Italie et au Japon, mais de beaucoup supérieur aux taux en vigueur aux États-Unis, où ce taux peut n'être que de 35 %, au Royaume-Uni (31 %), au Mexique (34 %) et au Chili (15 %).

Tableau 2.5

Taux maximum de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans les pays du G7, au Mexique et au Chili

	1983	1990	1997
		(en %)	
Canada ^a	44,9 – 52,9	35,3 – 45,8	38,1 – 46,1
États-Unis ^a	48,7 – 51,4	34,0 – 41,9	35,0 – 42,5
Chili			15,0
France	50,0	37,0 ^b	41,6 ^c
Allemagne	56,0 ^b	50,0 ^b	57,42
Italie	38,8	46,4	53,2
Japon	53,0	52,0	51,6
Mexique			34,0
Royaume-Uni ^d	52,0	35,0	31,0
Taux canadiens – Fabrication	38,8 – 46,8	32,8 – 43,3	24,6 – 39,1

^a Les taux varient selon la province ou l'État.

^b Taux d'imposition des bénéfices non répartis. Les taux applicables aux bénéfices distribués aux actionnaires sont plus faibles dans tous les pays sauf en France, où le taux d'imposition des dividendes était de 42 % en 1990, comparativement à 37 % pour les bénéfices non répartis.

^c Nouveau taux annoncé en juillet 1997. Le taux actuel est de 36,6 %.

^d Le chancelier a proposé un taux d'imposition des sociétés de 30 % pour 1998.

Sources :

Price Waterhouse (1983) pour les données de 1983;

Price Waterhouse (1990) pour les données de 1990;

KPMG (1997) pour les données de 1997.

Une méthode plus générale, souvent mise en oeuvre dans les discussions publiques, consiste à comparer l'impôt sur les bénéfices des sociétés en proportion du PIB, comme le montre la partie gauche du graphique 2E. Le Canada se situe dans le milieu de la fourchette, avec un taux nettement moins élevé que dans beaucoup d'autres pays, notamment le Japon. Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans notre analyse de l'évolution historique des impôts des sociétés au Canada, le rapport entre les impôts sur les bénéfices des sociétés et le PIB présente un intérêt limité lorsqu'on veut évaluer l'importance relative de ces impôts – sans compter que, évidemment, il ne tient pas compte des autres impôts et taxes sur les entreprises, qui sont très importants au Canada comme à l'étranger.

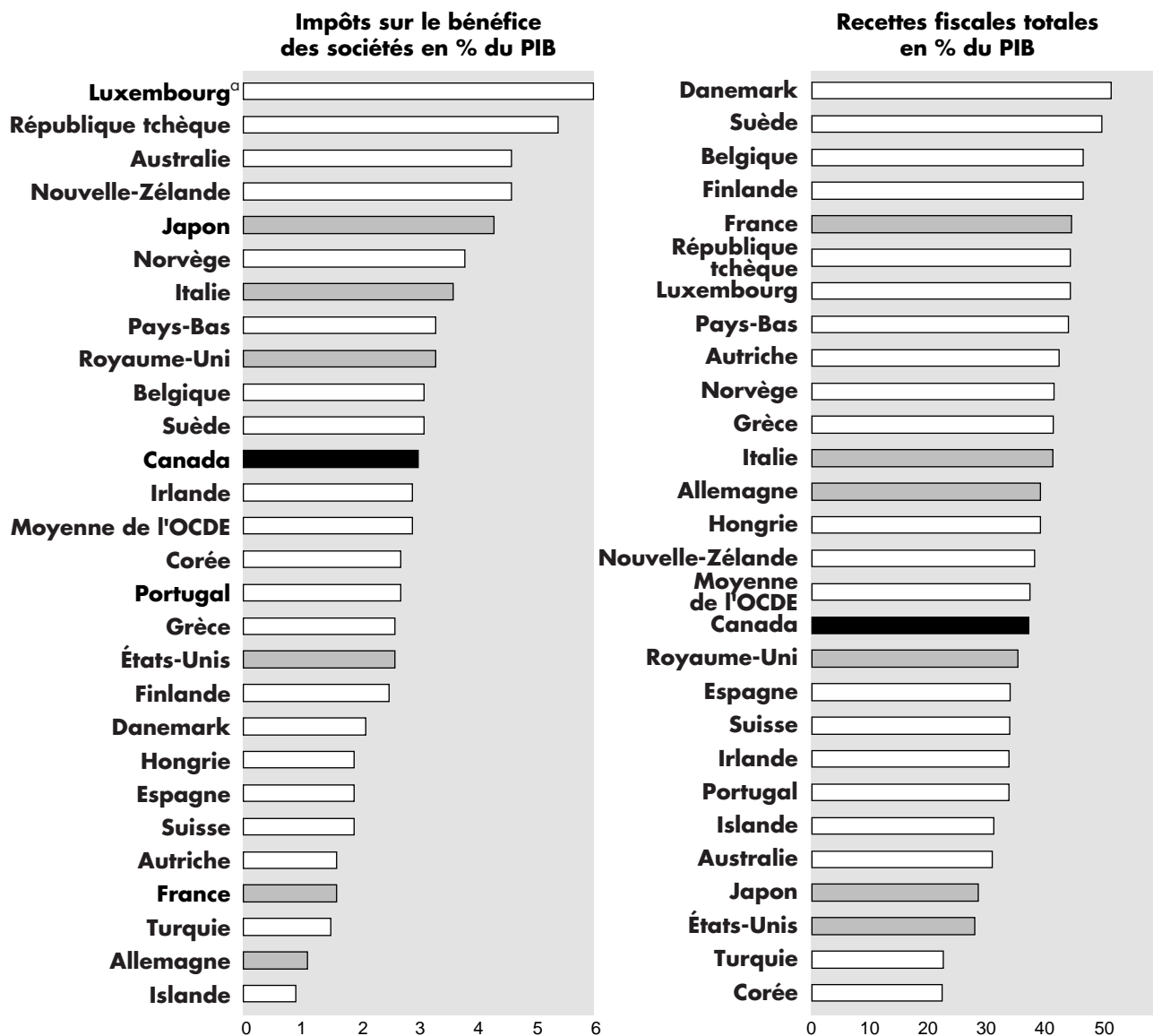
Il serait plus intéressant sur le plan analytique de comparer les recettes fournies par l'impôt sur les bénéfices des sociétés en proportion du total des bénéfices, mais il existe d'importantes différences entre les méthodes de calcul des bénéfices selon les pays, et l'on ne dispose de données entièrement comparables.

Malheureusement, il est également difficile d'obtenir des données relativement comparables en ce qui concerne les mesures plus générales des impôts et taxes payés par les entreprises et la valeur nette ajoutée par ces dernières. Le ratio des impôts totaux (impôts des entreprises et tous autres impôts) au PIB, que présente la partie droite du graphique 2E, indique de façon très approximative si un pays peut généralement être considéré comme ayant une fiscalité «lourde» ou «légère». On constate là encore que le Canada se situe en milieu de peloton, mais que le ratio des impôts totaux au PIB y est nettement plus élevé que chez son principal partenaire commercial et financier, les États-Unis.

Le chapitre 3 présente une comparaison axée sur les taux effectifs d'imposition des investissements marginaux au Canada et dans un certain nombre d'autres pays.

Graphique 2E

Impôts sur les bénéfices des sociétés et impôts totaux en pourcentage du PIB (1995)



^a Les impôts sur les bénéfices des sociétés représentent 7,7 % du PIB au Luxembourg.

Remarque : Les pays du G7 autres que le Canada sont en grisé.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, Paris, 1997.
Les chiffres s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques.

Composition des impôts des entreprises par palier de gouvernement

Les trois paliers de gouvernement qui existent au Canada appliquent aux entreprises des impôts et taxes qui entrent en interaction. Le tableau 2.6 présente un aperçu général de la part du gouvernement fédéral, des provinces, des administrations locales et du RPC/RRQ dans les principaux impôts et taxes que subissent les entreprises. Ce tableau est fondé sur la même définition générale des impôts et taxes applicables aux entreprises que le tableau 2.1.

Tableau 2.6

Impôts et taxes fédéraux, provinciaux et locaux et cotisations au RPC/RRQ payés par les entreprises – 1995 (milliards \$)

	Fédéral	Provinces	Adm. locales	RPC/RRQ	Total	%
Impôts sur les bénéfices des sociétés	12,5	6,3			18,8	22
Impôts sur le capital et les primes	1,4	3,8			5,2	6
Retenues fiscales	1,7				1,7	2
Impôts sur la masse salariale	8,2	9,1		5,2	22,5	27
Impôts fonciers		1,6	13,5		15,1	18
Taxes générales de vente		6,6			6,6	8
Taxes d'accise sur les carburant	1,8	2,6			4,4	5
Autres impôts indirects et prélèvements	1,8	3,9	4,3		10	12
Total	27,4	33,9	17,8	5,2	84,3	100
%	33 %	40 %	21 %	6 %	100 %	

Remarque : voir les remarques du tableau 2.1.

Sources : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, et estimations du secrétariat du Comité.

Le gouvernement fédéral représente environ les deux tiers des impôts sur les bénéfices des sociétés. Les autres paliers de gouvernement ont une importance relative plus grande dans les autres grands domaines d'imposition des entreprises. Les provinces perçoivent plus des deux tiers des impôts sur le capital et les primes. Dans le cas des impôts sur la masse salariale ou charges sociales¹⁰, le gouvernement fédéral, les provinces et le RPC/RRQ jouent tous un rôle important. Les impôts fonciers, qui représentent près du cinquième de tous les impôts et taxes acquittés par les entreprises, sont perçus principalement au niveau local, mais les provinces jouent aussi un rôle réduit à cet égard. Les provinces et les administrations locales perçoivent la majeure partie des taxes de vente, des taxes d'accise sur les carburants ainsi que des autres taxes et prélèvements qui, selon les estimations, s'appliquent aux intrants et aux activités des entreprises.

Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral perçoit environ le tiers des impôts et taxes sur les entreprises, les provinces 40 %, les administrations locales 21 % et le RPC/RRQ 6 %. Les provinces et les administrations locales jouent donc un rôle déterminant dans le montant total des impôts et taxes acquittés par les entreprises. Dans un certain nombre de cas, les gouvernements fédéral et provinciaux ont entrepris de coordonner leurs politiques en la matière, notamment en ce qui concerne les impôts sur les bénéfices.

Comme dans les autres domaines de la politique fiscale, le Comité a examiné la situation dans d'autres pays afin de voir si l'on pouvait en tirer des enseignements (positifs ou autres) sur l'imposition dans un État fédéral. Il a cependant constaté que la répartition des domaines d'imposition est extrêmement variable d'un État fédéral à l'autre.

On en trouve un exemple avec l'impôt sur les bénéfices des sociétés (tableau 2.7). En Australie, cet impôt est réservé à l'administration centrale tandis que, en Allemagne et en Suisse, la part de cet impôt qui revient au gouvernement central est plus faible qu'au Canada. Aux États-Unis, l'administration centrale perçoit une plus forte proportion des impôts sur les bénéfices des sociétés que ce n'est le cas pour le gouvernement canadien.

Tableau 2.7

Répartition des impôts sur les bénéfices des sociétés par palier d'administration dans les pays fédéraux de l'OCDE, 1995

	Adm. centrale	Provinces/États (part en %)	Adm. locales
Australie	100	0	0
Belgique	80	9	11
Canada	64	36	0
Allemagne ^a	33	32	35
Suisse	46	33	21
États-Unis	83	15	1

^a En Allemagne, les impôts sur les bénéfices des sociétés sont perçus par le gouvernement fédéral et redistribués aux États en application d'une formule de partage des recettes. Par contre, les administrations locales perçoivent leurs propres impôts des sociétés en Allemagne.

Remarques :

- Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.
- La définition des impôts sur les bénéfices des sociétés peut différer quelque peu de celle utilisée au tableau 2.6.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, Paris, 1997.

En outre, la part des recettes perçues n'est que l'un des aspects de la répartition d'un domaine d'imposition entre l'administration centrale et les autorités provinciales ou d'État. Dans certains pays (p. ex. en Allemagne), il arrive qu'une seule administration perçoive la totalité d'un impôt déterminé, à un taux uniforme dans tout le pays, puis en redistribue une partie aux provinces ou aux États selon une formule établie. Ce genre de système implique une importante centralisation du régime fiscal, même quand l'administration centrale perçoit une part relativement faible du total des impôts et taxes. Même si, au Canada, le gouvernement fédéral perçoit une plus faible proportion des impôts sur les bénéfices des sociétés que son homologue américain, ces impôts sont mieux harmonisés au Canada entre les autorités fédérales et infra-nationales que ce n'est le cas aux États-Unis.

Principaux points du chapitre

- L'imposition des entreprises se justifie à titre de mesure administrative essentielle pour renforcer l'impôt sur le revenu des particuliers, pour imposer les revenus que les non-résidents tirent d'activités d'entreprise au Canada et pour s'assurer que les entreprises paient leur part des avantages que leur procurent les programmes et services publics.
- Les impôts sur les bénéfices des sociétés représentent maintenant moins du quart de l'ensemble des impôts et taxes applicables aux activités des entreprises.
- Le ratio de l'impôt sur les bénéfices des sociétés au PIB est un indicateur imparfait de l'évolution des impôts des sociétés dans le temps, car le PIB ne constitue pas une bonne mesure de l'activité des entreprises et ces dernières paient un montant appréciable d'impôts et de taxes en sus de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.
- Les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés ont diminué en proportion des bénéfices entre les années 50 et 70, mais ils ont affiché depuis une certaine tendance à la hausse, tout en faisant l'objet de fluctuations cycliques très prononcées.
- Les impôts des entreprises qui ne dépendent pas des bénéfices ont augmenté beaucoup plus vite que les impôts assis sur les bénéfices des sociétés. Cela est dû en partie à la faible croissance de ces derniers.
- L'ensemble des impôts et taxes payés par les entreprises a augmenté en proportion de la valeur nette ajoutée par celles-ci au cours des quatre dernières décennies.
- À la différence de certaines fédérations où seule l'administration centrale peut imposer les bénéfices des sociétés, les gouvernements fédéral et provinciaux jouent tous deux un rôle important à cet égard au Canada. Le gouvernement fédéral ne perçoit que 33 % de l'ensemble des impôts et taxes des entreprises. La majeure partie de ces impôts et taxes revient aux provinces et aux administrations locales.

Notes :

- ¹ Une société privée sous contrôle canadien est une société privée non contrôlée par des non-résidents ou une société à capital ouvert.
- ² Pour plus de détails, se reporter à la section qui traite de l'impôt sur le capital au chapitre 4 ainsi qu'au document de travail 96-8, *L'impôt sur le capital*, préparé pour le Comité technique par McQuillan et Cochrane (1996).
- ³ Voir Bird (1996), document de travail 96-2 rédigé pour le Comité technique, où ces thèmes sont étudiés plus à fond.
- ⁴ Dans un régime d'imposition du revenu, les particuliers sont en principe assujettis à l'impôt sur toutes les formes de revenus acquis – la mesure de leur capacité contributive. Or, certaines formes de revenu, plus particulièrement les gains ou pertes en capital, sont difficiles à imposer lorsqu'elles ne sont pas réalisées. L'imposition des gains en capital courus, nets des pertes, exigerait l'évaluation périodique des actifs afin de mesurer la différence entre la valeur de ces derniers en début et en fin d'année d'imposition. L'impôt s'appliquerait aux gains – ou un remboursement serait accordé en cas de perte – peu importe que l'actif ait été ou non vendu. L'imposition des gains en capital nets courus pourrait obliger les particuliers à vendre des actifs pour s'acquitter de leurs obligations fiscales ou entraîner des situations injustes pour les types d'actif dont la valeur est difficile à établir. Pour surmonter ces difficultés, certains ont proposé d'appliquer l'impôt au moment de la vente d'un actif à un taux plus élevé pour tenir compte de la valeur du report d'impôt. Cette méthode sera difficile à mettre en oeuvre, étant donné qu'en principe la valeur du report de l'impôt dépend du profil d'augmentation de la valeur des actifs dans le temps ainsi que de la tranche d'imposition dans laquelle se trouvent les particuliers en cause au cours de chaque année. Voir Helliwell (1969), p. 315, Meade (1978), pp. 132-135, 148-149 et Auerbach (1991), pp. 167-178.

- ⁵ Les autres méthodes envisageables pour effectuer les prélèvements appropriés présentent toutes des lacunes importantes. On pourrait appliquer des retenues fiscales aux revenus distribués aux non-résidents. Cependant, seuls les dividendes et les autres paiements donnant lieu à un décaissement font l'objet d'une retenue fiscale; cette dernière peut être repoussée si l'on ne distribue pas les revenus aux propriétaires du capital. Les retenues fiscales font aussi l'objet de négociations lors de la conclusion des conventions fiscales et sont donc difficiles à modifier. Des pays comme les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni permettent à leurs sociétés de porter les impôts directs et les retenues fiscales applicables aux résidents au Canada en réduction de l'impôt que ces sociétés doivent payer dans leur pays d'origine.
- ⁶ Il est également efficace d'imposer les entreprises sur les revenus qu'elles réalisent en ayant accès à des biens et des services publics pour lesquels elles n'auraient pas à payer autrement.
- ⁷ Les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés en proportion des bénéfices de ces dernières suivent un profil extrêmement cyclique – le ratio des impôts aux bénéfices augmente pendant la récession et baisse durant les période d'expansion. Cela tient à deux raisons. Premièrement, les impôts sur le capital ne dépendent pas des bénéfices, de sorte qu'en période de récession le rapport entre cette composante des impôts des sociétés augmente par rapport à l'ensemble des bénéfices. Deuxièmement, dans le régime d'imposition des sociétés, l'État impose les bénéfices quand les sociétés sont rentables mais n'applique pas d'«impôts négatifs» (de remboursements d'impôt) entièrement symétriques quand les sociétés sont déficitaires. Les sociétés peuvent reporter leurs pertes fiscales inutilisées aux trois exercices antérieurs afin de réduire les bénéfices imposables des exercices en question (ce qui leur permet donc de se faire rembourser les impôts versés antérieurement), mais elles peuvent aussi les reporter sans intérêt aux sept exercices subséquents afin de diminuer les impôts sur les bénéfices futurs. Par conséquent, les impôts acquittés par les sociétés qui ont des bénéfices imposables, en proportion de l'ensemble des bénéfices (nets des pertes) réalisé par l'ensemble du secteur des sociétés, augmentent lorsqu'un grand nombre de sociétés ne réalisent aucun bénéfice; les pertes inutilisées sont reportées aux exercices futurs par les sociétés déficitaires de manière à réduire leurs impôts lorsqu'elles renouent avec la rentabilité, ce qui se répercute sur le rapport des «impôts» aux bénéfices au cours des années de reprise économique.
- ⁸ Notre mesure de la valeur nette ajoutée par les entreprises inclut les impôts indirects, mais ne comprend pas le revenu du capital imputé sur le logement.
- ⁹ Dans bien des études, les impôts sur le capital et la masse salariale sont mesurés en pourcentage des bénéfices bruts (c'est-à-dire incluant les deux catégories d'impôts). Ce mode de mesure pose problème puisque, toutes choses égales par ailleurs, les taux d'imposition sont plus élevés quand les entreprises utilisent une forte proportion de main-d'oeuvre (à l'extrême, une entreprise sans aucun revenu du capital qui acquitterait un montant quelconque d'impôt sur la masse salariale présenterait un taux de 100%). Un exposé plus approfondi est consacré à cette question dans le document de travail 97-15, préparé par McKenzie, Mansour et Brûlé pour le Comité technique.
- ¹⁰ Le tableau présente les cotisations d'AE versées par les entreprises au gouvernement fédéral, les cotisations patronales au RPC/RRQ, ainsi que les cotisations d'indemnisation des accidents du travail et les autres impôts ou prélèvements sur la masse salariale des employeurs versés aux gouvernements provinciaux.

La structure du régime fiscal des entreprises : évaluation

3

Le secteur public joue un rôle important dans l'économie et la société modernes, notamment en assurant la protection des personnes et des biens, en fournissant une infrastructure en matière de transport, d'éducation et de santé de même qu'en offrant un filet de sécurité sociale. Ces activités rendent le secteur privé plus productif, tout en assurant une répartition plus équitable du revenu. Pour s'acquitter de ces fonctions essentielles, le secteur public doit financer ses dépenses et, même s'il a plusieurs moyens à sa disposition pour ce faire – l'emprunt, l'expansion de la masse monétaire et la tarification des services publics –, il recourt principalement à l'impôt.

Les dépenses publiques peuvent rendre l'économie plus performante, mais les impôts enlèvent des ressources au secteur privé et peuvent nuire à son bon fonctionnement. Ainsi que le Comité l'a indiqué au tout début, le défi fondamental que doivent relever les autorités fiscales consiste à appliquer les impôts et taxes de manière équitable, tout en réduisant le plus possible les pertes de production dans le secteur privé. Il est donc indispensable, si l'on veut proposer des changements judicieux dans le domaine fiscal, de comprendre la mesure dans laquelle le régime fiscal en place permet de relever ce défi, ainsi que de cerner les domaines qui semblent offrir des possibilités d'amélioration.

Le défi que pose la structure du régime fiscal des entreprises revêt une acuité encore plus grande à l'heure où le contexte économique se caractérise par un changement technologique rapide et une intégration de plus en plus poussée à l'échelle mondiale. Les nouvelles technologies permettent aux entreprises d'améliorer leur productivité et de se tailler une place sur les marchés mondiaux. De plus, l'internationalisation de la production oblige le Canada à maintenir ses avantages concurrentiels de manière à pouvoir attirer ou garder des investissements et des emplois.

Le Comité a été chargé, aux termes de son mandat, d'évaluer la façon dont, dans une économie ouverte, les impôts sur les bénéficiaires des sociétés, sur leur capital et sur leur masse salariale, de même que les autres impôts et taxes applicables aux entreprises, influent sur la performance de l'économie canadienne – la croissance économique, la création d'emplois, l'équité et l'observation du régime fiscal. Ce chapitre offre un large aperçu de ces questions ainsi que d'un sujet connexe – l'impact des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés sur l'assiette et les recettes fiscales. Il permet au lecteur de se préparer à l'analyse de questions d'orientation, dans des domaines précis de la politique fiscale, auxquelles sera consacré le reste du présent rapport.

Fiscalité et croissance économique dans un pays à économie ouverte

Une économie en croissance offre plus de possibilités d'emploi ainsi qu'une augmentation du revenu par travailleur. L'une des préoccupations fondamentales du Comité était donc de comprendre les effets de la fiscalité des entreprises sur la croissance économique¹.

Le régime fiscal applicable aux entreprises au Canada peut influencer de quatre façons importantes sur la croissance économique :

- *Efficacité économique.* La croissance économique est stimulée si le régime fiscal permet d'améliorer l'efficacité économique. Dans une économie de marché, les prix et les bénéfices ont un effet de signal qui indique aux entreprises comment utiliser les facteurs de production. Un régime fiscal qui ne fausse pas les prix relatifs ni les rendements des investissements contribuera généralement à une utilisation plus productive des facteurs de production existants – capital et travail² –, améliorant ainsi les perspectives de croissance économique.
- *Investissement en biens et en services de capital.* La croissance économique dépend des investissements que les entreprises canadiennes consacrent aux machines, aux bâtiments et aux autres biens et services de capital qui accroissent leur capacité d'embaucher les travailleurs ainsi que de produire des biens, tant maintenant qu'à l'avenir. Le régime fiscal réduit la croissance économique s'il dissuade les entreprises d'investir dans des ressources en capital qui permettront de produire des biens et des services.
- *Croissance de la population active.* La croissance économique dépend de la capacité et du désir des entreprises d'embaucher davantage de travailleurs, tandis que l'augmentation de la population active dépend de la croissance démographique et de la volonté des particuliers d'offrir leur capacité de travail.
- *Productivité.* La manière dont les entreprises et les personnes mettent en œuvre les idées et les technologies nouvelles de manière à réaliser une production supérieure au moyen des ressources disponibles joue un rôle important dans la croissance économique. Les investissements dans la technologie, la recherche-développement (R-D), l'éducation et la formation professionnelle améliorent la compétitivité internationale des entreprises canadiennes³.

La croissance économique dépend en outre de la capacité des entreprises canadiennes de livrer concurrence à leurs rivales sur la scène économique mondiale. Un régime fiscal neutre incite les entreprises à exploiter les possibilités économiques qui se présentent en fonction de leurs avantages comparatifs au Canada plutôt qu'à minimiser leurs impôts. Les impôts ou taxes qui faussent les coûts de production au Canada par rapport aux coûts des concurrents étrangers de nos entreprises, en particulier aux États-Unis, risquent de diminuer notre potentiel de croissance économique.

Nous présentons notre évaluation de l'effet global de la fiscalité sur les entreprises canadiennes sous quatre grands thèmes : les investissements des entreprises, l'efficacité dans l'utilisation des ressources, la croissance de la productivité dans une économie fondée sur le savoir – en accordant une importance particulière au travail et au capital humain – et la compétitivité globale sur le plan des coûts.

Régime fiscal et investissement

Lorsqu'une entreprise investit en machines, en bâtiments, en terrains ou en stocks, elle s'attend à en tirer un certain bénéfice après financement, amortissement et autres coûts. Pour entreprendre de nouveaux investissements, les propriétaires d'une entreprise doivent espérer tirer du nouveau capital investi un rendement au moins égal à celui qu'offrent les autres possibilités d'investissement disponibles. Or, les impôts peuvent réduire le revenu tiré des investissements ou accroître le coût d'acquisition et de détention du capital⁴. L'effet des impôts sur les bénéfices des sociétés et des autres impôts applicables aux investissements a fait l'objet d'un nombre considérable d'études⁵.

Avant les années 80, les études portant sur les statistiques globales d'investissement laissaient à penser que les impôts sur les bénéfices et les autres impôts touchant le capital n'exerçaient pas d'influence appréciable sur les décisions d'investissement. On jugeait que d'autres facteurs, comme la croissance de la demande de biens et de services, jouaient un rôle plus important dans l'évolution des investissements. Cependant, des études plus récentes fondées sur des données désagrégées au niveau de l'entreprise ou du secteur débouchent sur une conclusion différente⁶. Même si d'autres facteurs exercent assurément une influence non négligeable sur les investissements, les recherches

consacrées à cette question (et notamment celles qui ont été effectuées spécifiquement pour le Comité) nous amènent dans l'ensemble à penser que les impôts exercent bel et bien un effet important sur les décisions d'investissement des entreprises canadiennes.

Lorsqu'on analyse l'effet des impôts sur l'investissement, il importe de ne pas tenir compte uniquement du taux nominal d'imposition des bénéficiaires des sociétés. Il faut aussi prendre en considération les dispositions fiscales en matière d'amortissement, de coût des stocks et de coût de financement, des crédits d'impôt à l'investissement ainsi que des autres impôts et taxes touchant les investissements – les impôts sur le capital et les taxes de vente applicables aux intrants. Un indicateur utile de l'effet produit par la structure fiscale dans son ensemble sur l'incitation à investir est le «taux effectif d'imposition de l'investissement marginal», qui exprime les impôts payables en proportion du revenu tiré du capital investi dans des «projets marginaux» (pour plus de précisions, se reporter à l'encadré «Qu'est-ce qu'un taux d'imposition?» au chapitre 2). Le tableau 3.1 présente les taux effectifs d'imposition estimés par secteur et catégorie d'actif, pour les grandes et les petites entreprises au Canada.

Tableau 3.1

Taux effectif d'imposition des investissements marginaux, 1997

	Grandes entreprises	Petites entreprises
	(en %)	
Secteurs		
Agriculture, pêche et piégeage	–	7,9
Industrie forestière	28,8	12,6
Industrie minière	8,7	–
Pétrole et gaz naturel	5,5	–
Fabrication	17,9	7,6
Construction	37,0	17,5
Transports	27,9	15,7
Communications	23,9	20,2
Services publics	30,3	14,7
Commerce de gros	32,1	15,5
Commerce de détail	33,8	16,4
Autres services	27,6	10,1
Actifs		
Bâtiments	24,2	8,3
Machines	19,6	17,9
Terrains	25,3	9,2
Stocks	37,2	16,5
Capital corporel	27,0	13,3
Exploration et aménagement	0,2	–
Recherche-développement	-28,0	-39,8
Total – Secteurs et actifs non financiers	22,8	12,1

Remarques :

- Voir au tableau 3.10 des estimations détaillées par catégorie d'actif et par secteur d'activité.
- Les taux effectifs d'imposition des investissements marginaux sont calculés ici par rapport aux taux de rendement avant impôt. Les taux effectifs d'imposition des investissements marginaux sont expliqués dans l'encadré «Qu'est-ce qu'un taux d'imposition?», au chapitre 2.
- Les petites entreprises sont les sociétés privées sous contrôle canadien assujetties à l'impôt sur les bénéfices des sociétés à un taux réduit. Les grandes entreprises sont les sociétés passibles du taux général ou du taux applicable aux bénéfices de fabrication et de transformation. (Pour chaque secteur, le taux est établi selon la proportion des bénéfices de fabrication et de transformation par rapport aux bénéfices tirés d'autres activités.)
- Aucune estimation n'est présentée pour les grandes entreprises dans l'agriculture, la pêche et le piégeage, ni pour les petites entreprises dans l'industrie minière et dans le secteur du pétrole et du gaz naturel, en raison du petit nombre d'entreprises dans ces catégories et, par conséquent, du manque de fiabilité des données sous-jacentes.

Sources : calculs effectués par le secrétariat du Comité avec l'assistance technique du ministère des Finances; et K. McKenzie. Voir McKenzie, Mansour et Brûlé (1997).

Le Comité a été frappé par les apparentes inégalités des règles applicables aux différentes activités d'investissement, comme l'illustrent les écarts substantiels de taux effectifs d'imposition applicables aux investissements que présente le tableau 3.1. Nous en avons conclu que la structure actuelle des impôts applicables aux entreprises freine l'investissement dans certains secteurs et entraîne des distorsions qui réduisent le potentiel de croissance économique. Les effets se font sentir sous quatre formes :

- *Distorsions et biais entre secteurs d'activité.* À l'heure actuelle, les taux effectifs d'imposition du capital varient selon les secteurs, ce qui tend à entraîner une réaffectation du capital en faveur des secteurs jouissant du régime fiscal le plus favorable plutôt que de ceux qui présentent peut-être les meilleures perspectives de croissance économique. Il en résulte un effet négatif sur l'investissement, en particulier pour les grandes sociétés actives dans l'industrie forestière, le secteur de la construction, les transports, les communications, les services publics, le commerce et les autres services.
- *Distorsions entre catégories d'actifs.* Les actifs sont imposés à des taux différents, de sorte que les entreprises sont incitées à choisir ceux qui leur permettent de minimiser leurs impôts plutôt que d'exploiter au mieux les possibilités économiques. Par exemple, les investissements en stocks dans l'agriculture donnent droit à un régime fiscal relativement avantageux parce que les entreprises de ce secteur ont le droit d'utiliser la comptabilité de caisse. Dans les autres secteurs, les investissements en stocks sont défavorisés parce qu'ils donnent droit à des déductions fiscales basées sur les coûts historiques, ce qui entraîne une taxation du revenu nominal tiré de la détention de stocks. Ce sont les investissements en capital incorporel – l'exploration et l'aménagement dans le secteur des ressources naturelles, et la R-D, qui est particulièrement importante dans les secteurs de haute technologie – qui bénéficient du taux effectif d'imposition le plus bas. Une distorsion moins prononcée, mais plus largement répandue, provient du taux d'imposition moins élevé appliqué aux machines par rapport aux bâtiments utilisés par les grandes entreprises en raison de déductions pour amortissement plus généreuses, alors que, dans le cas des petites entreprises, le taux effectif d'imposition est plus élevé sur les machines que sur les bâtiments.
- *Distorsions favorisant un type d'entreprise par rapport aux autres.* À l'heure actuelle, les investissements productifs des petites sociétés – celles qui ont droit à la déduction accordée aux petites entreprises ainsi qu'à une exonération des impôts fédéraux et provinciaux sur le capital – sont moins lourdement imposés que ceux des grandes sociétés. Cette disparité favorise la croissance des petites sociétés aux dépens des grandes, pour des raisons autres que les avantages économiques que les petites entreprises peuvent apporter. En outre, bien que cela ne ressorte pas au tableau 3.1, d'autres distorsions pourraient être attribuables au choix d'une structure organisationnelle particulière. Par exemple, le régime fiscal autorise la mise en place de structures qui permettent de convertir des revenus qui s'apparentent, par leur nature, au rendement des capitaux propres en flux non assujettis à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Voir la section qui décrit les moyens de contourner l'impôt sur les bénéfices des sociétés, au chapitre 7.
- *Distorsions favorisant le financement par emprunt.* Bien que le tableau 3.1 ne l'indique pas, étant donné que les frais d'intérêt sont déductibles des bénéfices imposables, les entreprises qui se financent par emprunt (obligations et prêts) plutôt que par capitaux propres (émission d'actions) ont la possibilité de réduire leurs impôts totaux.

Régime fiscal et utilisation efficace des ressources

On entend ici par efficacité la capacité d'une entreprise (ou d'un pays) de produire, au moyen d'une quantité donnée de ressources, l'ensemble de biens et de services qui a la plus haute valeur. Les paiements faits aux administrations publiques sous forme d'impôts et de taxes, pour nécessaires qu'ils puissent être, augmentent les coûts des entreprises. En outre, diverses caractéristiques du régime fiscal peuvent entraîner des distorsions économiques en favorisant la production de certains biens et services plutôt que d'autres, ou encore certaines façons de produire un bien ou un service déterminé.

Afin de disposer d'un point de départ pour analyser l'impact des impôts sur l'utilisation des ressources dans l'économie, le Comité a estimé des taux effectifs d'imposition par secteur qui tiennent compte de l'effet des impôts et taxes des entreprises sur le coût du capital⁷ et le coût du travail, et de la somme de ces effets sur une mesure des coûts totaux (voir le tableau 3.2 et, pour plus d'explications, l'encadré consacré aux taux effectifs d'imposition des coûts des entreprises canadiennes).

Tableau 3.2

Taux effectifs d'imposition des coûts des facteurs de production, 1997^a

	Grandes entreprises			Petites SPCC		
	Coût du capital	Coût du travail	Total ^b	Coût du capital	Coût du travail	Total
	(en %)					
Agriculture, pêche et piégeage				8,9	-5,4	1,6
Industrie forestière	45,4	-5,2	0,9	14,5	-5,4	-2,9
Industrie minière	13,3	2,7	5,7	–	–	–
Pétrole et gaz naturel	8,0	1,4	4,5	–	–	–
Fabrication	27,0	3,2	8,8	9,8	3,0	4,6
Construction	59,9	-0,6	5,5	21,5	-0,9	1,7
Transports	39,5	3,2	8,3	19,0	2,9	5,3
Communications	35,2	4,4	15,4	27,3	4,0	10,8
Services publics	44,4	4,5	26,9	17,4	4,2	12,0
Commerce de gros	51,7	3,6	10,4	19,4	3,3	5,7
Commerce de détail	53,0	3,0	7,5	20,3	2,6	4,3
Autres services	39,5	2,7	9,7	12,2	2,3	4,3
Total – Secteurs non financiers	33,3	2,8	9,4	14,6	2,4	5,1

^a La méthodologie utilisée est décrite dans McKenzie, Mansour et Brûlé (1997). Les impôts sur le coût du capital comprennent les impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices des sociétés, les impôts sur le capital et les taxes de vente sur les biens d'équipement. Les impôts sur le coût du travail comprennent les charges sociales ou impôts sur la masse salariale acquittés par les employeurs au niveau fédéral et provincial, après déduction des avantages estimatifs tirés des programmes que ces impôts financent. Les taux de cotisation au RPC/RRQ et à l'AE utilisés sont ceux qui devraient s'appliquer peu après l'an 2000, quand les rajustements envisagés actuellement auront été entièrement mis en œuvre.

^b L'impôt sur le total des coûts est une moyenne des impôts sur le capital et le travail, en fonction de la part de chaque facteur dans la valeur ajoutée par les entreprises.

Remarques :

- Les petites entreprises sont les sociétés privées sous contrôle canadien assujetties à l'impôt sur les bénéfices des sociétés à un taux réduit. Les grandes entreprises sont les sociétés passibles du taux général ou du taux applicable aux bénéfices de fabrication et de transformation. (Pour chaque secteur, le taux est établi selon la proportion des bénéfices de fabrication et de transformation par rapport aux bénéfices tirés d'autres activités.)
- Dans ce tableau, les taux effectifs d'imposition sont exprimés par rapport aux coûts, impôts exclus.

Source : calculs effectués par le secrétariat du Comité avec l'assistance technique du ministère des Finances.

Taux effectif d'imposition du coût des facteurs de production pour les entreprises canadiennes

Afin de disposer d'une mesure globale combinant les impôts sur le capital et le travail, le Comité a mis au point une mesure agrégée dans laquelle ces impôts sont pondérés par la part du capital et du travail dans les coûts des entreprises, impôts exclus. Ce «taux effectif d'imposition des coûts» est le montant ajouté par les impôts au coût différentiel de production. Supposons par exemple qu'il en coûte 200 \$ pour produire une bicyclette, soit 100 \$ de main-d'œuvre et 100 \$ de capital avant impôts. Si l'impôt sur la masse salariale – sur le facteur travail – est de 10 \$ et que les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés représentent dans l'ensemble 40 \$^a, le coût de production de la bicyclette passe de 200 \$ à 250 \$, et le taux effectif d'imposition des coûts est de 25 %^b. Plus le taux effectif est élevé, plus les impôts réduisent la capacité des entreprises de produire des biens et services à prix compétitifs, toutes choses étant égales par ailleurs.

Le tableau 3.2 fournit des estimations du taux effectif d'imposition des coûts pour les grandes et les petites entreprises, en tenant compte des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices des sociétés, des impôts sur le capital, des impôts sur la masse salariale ou charges sociales ainsi que des taxes de vente sur les biens d'équipement. Les impôts sur la masse salariale sont corrigés pour tenir compte de la hausse prévue des cotisations au RPC/RRQ et sont calculés après déduction des avantages tirés des programmes publics financés par les impôts en question. Les impôts fonciers et les taxes sur les carburants sont exclus, tout comme les taxes sur la vente finale des biens et services. Les redevances relatives aux ressources naturelles sont considérées à cette fin comme des paiements au titre de l'utilisation des ressources appartenant à l'État, et non comme des impôts.

^a Dans cet exemple, les impôts sur les bénéfices sont considérés comme un coût plutôt que comme une diminution des bénéfices. Pour calculer le taux effectif d'imposition du coût du capital, on exprime ici les impôts en pourcentage du taux de rendement du capital après impôt plutôt que du taux de rendement avant impôt (tableau 3.1).

^b Les impôts sur les facteurs de production peuvent être transférés en amont au lieu d'entraîner une hausse des coûts des entreprises. Cela est particulièrement important dans le cas des impôts sur le travail puisque, comme il a été soutenu précédemment, les impôts sur la masse salariale peuvent être répercutés sur les travailleurs sous la forme d'une réduction des salaires au lieu d'accroître les coûts de l'entreprise. Dans le calcul qui suit, on fait l'hypothèse que tous les impôts payés par les entreprises augmentent les coûts de production. Voir le document de travail 97-15, préparé pour le Comité technique par McKenzie, Mansour et Brûlé (1997), qui présente la sensibilité des résultats à différentes hypothèses.

Un certain nombre de constatations générales méritent d'être signalées au tableau 3.2 :

- les taux effectifs d'imposition subis par les employeurs sur le coût du travail sont assez faibles d'après les estimations – 2,8 % en moyenne pour les grandes entreprises. Cela est dû à la fois aux taux nominaux relativement faibles des impôts sur la masse salariale et au fait que les taux d'imposition estimés sont nets des coûts de l'indemnisation des accidents du travail, du RPC/RRQ et de l'AE;
- les entreprises paient davantage d'impôt sur le capital que sur le travail dans tous les secteurs, ce qui tend à décourager l'utilisation du capital par rapport à la main-d'œuvre. Pour les grandes entreprises, le taux effectif d'imposition du capital est de 33,3 %, alors qu'il est de 2,8 % pour le travail⁸;
- la variation des taux effectifs d'imposition des employeurs sur le facteur travail découle principalement des dispositions de l'AE, selon lesquelles la structure des cotisations patronales est commune à tous les secteurs, tandis que les coûts correspondants diffèrent sensiblement en fonction du profil de mise à pied par secteur. Se reporter à l'exposé consacré à cette question au chapitre 8 ainsi qu'au tableau 8.1. Comme les prestations d'AE versées aux travailleurs mis à pied sont plus élevées que les cotisations acquittées par les employeurs et les employés dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, du piégeage, de l'exploitation forestière et de la construction, les entreprises de ces secteurs paient des impôts nettement plus faibles que celles des autres branches

d'activité, lorsque les coûts des programmes gouvernementaux correspondants sont déduits des impôts versés. Inversement, ce sont les entreprises des secteurs des transports, des communications et des services publics qui paient les plus lourds impôts sur la masse salariale, après déduction des coûts des programmes gouvernementaux correspondants;

- lorsque l'on considère les taux effectifs d'imposition combinés du capital et du travail utilisés par les entreprises, les entreprises les plus lourdement imposées dans l'ensemble sont les grandes entreprises actives dans les secteurs des communications, des services publics, du commerce de gros et des autres services (taux supérieurs à la moyenne). Ces domaines d'activité, qui figurent parmi les secteurs économiques axés sur le savoir et dépendent des innovations techniques et d'une main-d'œuvre qualifiée⁹, sont ceux qui subissent les taux les plus élevés d'imposition des bénéfices et qui bénéficient le moins de l'AE. Parmi les secteurs les moins imposés figurent l'industrie minière et l'industrie pétrolière et gazière, principalement à cause de la déduction accélérée des dépenses d'exploration et d'aménagement, de même que l'industrie forestière et le secteur de la construction, grâce à l'excédent des prestations sur les cotisations d'AE. On estime également que les taux d'imposition des coûts totaux sont bas dans le secteur de l'agriculture, de la pêche et du piégeage, en raison à la fois des impôts peu élevés sur le capital et de l'important excédent des prestations sur les cotisations d'AE. Dans l'ensemble, le régime fiscal favorise la production des secteurs des ressources naturelles, de la construction et de la fabrication par rapport à la plupart des secteurs de services dans l'économie¹⁰;
- les petites entreprises – qui bénéficient d'un taux réduit d'imposition des bénéfices des sociétés et utilisent en règle générale relativement plus de main-d'œuvre – ont tendance à être moins lourdement imposées que les grandes entreprises.

Comme nous l'avons indiqué, les impôts des entreprises ont un effet sur l'efficacité économique en faussant les décisions prises par les entreprises concernant l'affectation des ressources à leurs meilleurs emplois du point de vue économique. Une structure fiscale plus neutre favoriserait une utilisation plus efficace des ressources dans l'économie et améliorerait les perspectives de croissance économique et de création d'emplois.

Un certain nombre d'études ont été effectuées afin d'évaluer l'impact des impôts des sociétés au Canada sur l'efficacité économique¹¹.

Les études visant à comparer l'effet des impôts sur le capital et sur la masse salariale des entreprises ont généralement laissé de côté les distorsions entre secteurs et entre catégories d'actifs en considérant que le secteur des entreprises produisait un bien unique à l'aide des facteurs capital et travail. Ces études ont donc incorporé l'effet des impôts sur l'allocation des ressources dans le temps et sur l'utilisation des facteurs. D'après plusieurs études récentes, un impôt sur la masse salariale entraînerait moins de distorsions qu'un impôt sur les bénéfices des sociétés, puisque le régime fiscal produit moins de distorsions sur l'utilisation du facteur travail que sur celle du facteur capital¹².

D'après certaines études, la réforme du régime fiscal des sociétés qui a eu lieu en 1986 et 1987, et s'est traduite par une réduction des taux et un élargissement de l'assiette, a amélioré l'efficacité économique¹³. Cependant, une analyse du régime fiscal des sociétés après 1987 laisse à penser que celui-ci entraîne encore une perte d'efficacité égale à 15 % du montant annuel des impôts sur les bénéfices des sociétés, en raison de distorsions entre secteurs et entre catégories d'actifs, comparativement à un impôt ne produisant aucune distorsion¹⁴.

Ces effets du régime fiscal des sociétés sur l'efficacité économique laissent à penser que des gains importants pourraient être réalisés en réduisant les taux d'imposition et en élargissant l'assiette fiscale. Un régime fiscal plus neutre dans le secteur des sociétés améliorerait aussi les perspectives de croissance économique et de création d'emplois.

La productivité dans l'économie du savoir : régime fiscal et formation professionnelle en entreprise

Le régime fiscal influe sur la productivité par le biais des investissements consacrés à la technologie et à la formation professionnelle. Les investissements que les entreprises consacrent à la R-D ainsi qu'à d'autres activités scientifiques et technologiques liées à l'innovation sont examinés au chapitre 5. Nous nous pencherons ici sur l'influence que le régime fiscal exerce sur les investissements en «capital humain».

Le secteur public contribue à l'essor de l'éducation en finançant les programmes d'enseignement scolaires, collégiaux et universitaires. Toutefois, si l'on dépense beaucoup pour l'éducation au Canada par rapport aux normes internationales, il ressort de certaines études que les entreprises canadiennes font moins de formation professionnelle que leurs homologues de l'étranger¹⁵. Les opinions ne sont toutefois pas unanimes à ce sujet. Selon une autre étude récente¹⁶, la proportion des travailleurs canadiens déclarés comme participant à des activités de formation parrainées par leur employeur était la même au Canada que dans les autres pays de l'OCDE¹⁷.

Une préoccupation importante du Comité était de déterminer si les impôts sur la masse salariale et les impôts sur les bénéfices des sociétés de façon générale exercent un effet négatif sur l'incitation des entreprises à former leurs travailleurs. Pour répondre à cette question, il importe de distinguer deux types de formation :

- la formation générale, qui permet d'acquérir des connaissances et compétences applicables dans d'autres entreprises ou secteurs;
- la formation spécifique, qui permet d'acquérir des connaissances et compétences utilisables uniquement dans l'entreprise parrainant la formation.

Les entreprises ne voient pas du même oeil les dépenses consacrées à ces deux types de formation. Il est relativement peu intéressant pour une entreprise privée d'investir dans la formation générale, car les employés qui en bénéficient peuvent aller travailler pour un concurrent, ou encore demander un salaire plus élevé en raison de la valeur de leur productivité supérieure sur le marché. On observera donc un *sous-investissement* en formation générale dans le secteur privé¹⁸. Dans une situation de ce genre, des encouragements fiscaux à la formation professionnelle pourraient sembler justifiés.

Il existe cependant des façons différentes – et meilleures, selon le Comité – de promouvoir la formation générale sans recourir au régime fiscal. Un mécanisme de prêts de formation (analogue à un programme de prêts aux étudiants) constituerait un moyen plus direct de s'attaquer aux problèmes liés au financement de la formation. En outre, étant donné que l'éducation et la réglementation du travail (en matière, par exemple, de salaire minimum) relèvent au premier chef des provinces, il serait préférable que ces dernières aient la responsabilité principale d'un mécanisme de ce genre.

En ce qui concerne les impôts sur la masse salariale, certains prétendent qu'ils exercent un effet négatif sur la formation générale parce que, si une entreprise forme un travailleur, sa facture d'impôt augmente du même coup, en raison de la rémunération supérieure qui doit être versée à un travailleur bien formé, tandis que les dépenses consacrées à la formation ne sont pas déductibles de l'assiette de l'impôt sur la masse salariale. Cet argument n'est cependant pas convaincant car, si les coûts de formation sont entièrement transférés aux travailleurs sous forme d'une réduction de leurs salaires pendant qu'ils sont en formation, ces coûts sont implicitement déductibles de l'impôt sur la masse salariale.

Il existe cependant deux autres raisons pour lesquelles ces impôts pourraient influencer sur la formation. En premier lieu, si l'impôt sur la masse salariale est transféré aux travailleurs sous la forme d'une réduction de leurs salaires, l'écart net de rémunération entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés se trouve réduit, ce qui risque de diminuer le nombre de travailleurs désireux de suivre une formation. En second lieu, la formation spécifique est analogue à un investissement en capital physique – à une importante différence près : le capital est alors incorporé à l'employé. Un travailleur qualifié qui quitte l'entreprise emporte avec lui une partie du stock de capital de cette dernière.

Cela incite l'entreprise à réduire le roulement de personnel en rémunérant ses travailleurs à un taux supérieur à celui du marché afin de conserver sa main-d'œuvre qualifiée et d'éviter des coûts de formation supplémentaires. Par conséquent, une partie des gains découlant de la formation spécifique à l'entreprise revient aux travailleurs sous la forme de salaires plus élevés, le reste allant à l'entreprise sous forme de bénéfices supérieurs. Dans la mesure où l'impôt sur la masse salariale n'est pas transféré aux travailleurs, il accroît le coût relatif de la main-d'œuvre qualifiée et réduit le nombre de travailleurs qui bénéficient d'une formation spécifique.

Pour ce qui est de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les dépenses de formation sont passées immédiatement en charges, même si la formation est susceptible d'accroître les bénéfices de l'entreprise pendant un certain nombre d'années. Par conséquent, le régime d'imposition des bénéfices favorise directement la formation spécifique à l'entreprise, par rapport aux investissements en capital matériel.

Dans l'ensemble, on ne peut conclure de façon bien nette ni que les impôts incitent les entreprises à fournir une formation professionnelle à leurs travailleurs, ni qu'ils les en dissuadent. Toutefois, très peu de recherches ont été consacrées aux effets des impôts des entreprises sur la formation¹⁹. Le Comité est d'avis que des travaux devraient être entrepris dans ce domaine pour permettre de déterminer si les impôts sur la masse salariale – autres que ceux qui financent des prestations bien précises – devraient prévoir une déduction au titre des frais d'étude ou de formation de manière à ne pas réduire les investissements des entreprises en formation professionnelle. Nous sommes toutefois conscients que l'un des problèmes auxquels se heurtent autant les chercheurs que les décideurs publics tient à la difficulté de définir la formation et de mesurer les coûts correspondants.

Influence des taux d'imposition sur la compétitivité globale des coûts

La croissance économique du Canada dépend en partie de la compétitivité internationale des entreprises canadiennes sur le plan des coûts. En outre, étant donné l'ouverture de l'économie canadienne (voir l'encadré «Commerce international et ouverture de l'industrie canadienne» et l'encadré «Investissements directs de l'étranger et investissements directs canadiens à l'étranger»), il importe de maintenir un «climat fiscal» qui ne nuise pas aux exportations, si l'on veut maintenir les emplois au pays. L'entreprise qui constate que ses coûts – dont font partie les impôts – sont plus élevés au Canada risque de déménager sa production à l'étranger ou de voir diminuer sa part du marché.

Il faut cependant bien noter que les coûts liés à la localisation des activités économiques dépendent d'une foule de facteurs : le coût de la main-d'œuvre, le coût du capital, la disponibilité et la productivité de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée, les ressources naturelles, l'infrastructure et, enfin, le régime fiscal. Cela signifie que, si le Canada ne doit jamais négliger les niveaux d'imposition en vigueur à l'étranger, il serait peu judicieux, dans l'intérêt public, de se lancer dans une surenchère fiscale visant à offrir des taux d'imposition plus bas qu'à l'étranger, plus particulièrement sur le plan sectoriel, mais aussi de façon générale. Le régime fiscal optimal du point de vue économique est celui qui traite les entreprises avec neutralité. Le Canada obtient les gains économiques les plus importants lorsqu'il exporte les biens et services à l'égard desquels il détient un avantage comparatif. Il faut donc accepter le fait que, dans certains secteurs, les entreprises canadiennes auront des coûts de production plus élevés que leurs concurrents étrangers, au lieu d'essayer de compenser ces coûts par des avantages fiscaux ou des subventions directes.

Ainsi que le montre le graphique 3A, les taux effectifs d'imposition des investissements marginaux étaient moins élevés au Canada en 1995 qu'en Allemagne ou au Japon pour le secteur de la fabrication et celui des services, et était aussi inférieur à celui de l'Italie dans le cas des services. Par contre, le taux effectif d'imposition du capital est plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Mexique, tout particulièrement dans le secteur des services. L'encadré «Taux effectifs d'imposition des grandes entreprises» offre une comparaison plus détaillée, tenant compte des impôts sur la main-d'œuvre, avec les États-Unis par secteur d'activité.

Commerce international et ouverture de l'économie canadienne

Le commerce extérieur a toujours été important pour le Canada, en particulier les exportations de ressources naturelles et de produits semi-transformés. Cette tradition se perpétue de nos jours, les exportations étant un moteur de la croissance et de l'emploi au Canada. Cependant, dans le contexte actuel, l'ouverture de l'économie canadienne joue un rôle important non seulement dans le secteur des ressources naturelles et celui de la fabrication, mais aussi ailleurs dans l'économie, par exemple dans le secteur des services.

Le tableau 3.3 présente deux mesures de l'ouverture des différents secteurs en fonction de leurs exportations. La première mesure présente les ventes directes de biens et de services à l'exportation (d'après les statistiques de 1992) en proportion des ventes totales du secteur. La deuxième mesure présente la valeur ajoutée que contiennent les produits exportés directement – ou indirectement par l'entremise d'autres secteurs – en proportion de la valeur totale ajoutée dans le secteur (en 1990, dernière année pour laquelle on dispose de données). Comme on le constate à la deuxième colonne, les secteurs les plus ouverts pour ce qui est la proportion de la valeur ajoutée qui est exportée directement ou indirectement sont l'industrie forestière (64 %), la pêche (77 %), les mines et les combustibles minéraux (63 %), suivis par les secteurs de la fabrication (41 %) et des transports (37 %). Certaines autres branches d'activité, traditionnellement considérées comme produisant des biens et des services «non exportables», jouent aussi un rôle non négligeable à l'exportation, comme les services publics (20 %), le commerce de gros (23 %) et les autres services (13 %).

Tableau 3.3
Ouverture de l'économie, par secteur

	Exportations directes en pourcentage des ventes du secteur (1992)	Valeur ajoutée dans les exportations directes et indirectes en pourcentage de la valeur ajoutée dans le secteur (1990)
Agriculture	23,6	32,9
Industrie forestière	2,1	63,9
Pêche et piégeage	27,0	77,0
Mines et combustibles minéraux	45,1	62,8
Fabrication	39,4	40,9
Construction	–	2,8
Transports	10,0	36,6
Communications	2,3	13,3
Services publics	2,6	20,0
Commerce de gros	12,4	23,3
Commerce de détail	–	4,6
Finance	1,4	9,8
Autres Services	6,4	13,4
Ensemble des secteurs	16,6	22,3

Source : calculs effectués par le secrétariat du Comité à partir des données d'entrées-sorties de Statistique Canada.

Investissements directs de l'étranger et investissements directs canadiens à l'étranger

Les investissements directs de l'étranger, en particulier des États-Unis, ont toujours représenté une source de capitaux et de compétences en gestion pour l'industrie canadienne. Par ailleurs, les dernières décennies ont vu les entreprises canadiennes intensifier leur participation à l'économie mondiale en investissant elles aussi à l'étranger. Le portefeuille d'investissements directs canadiens à l'étranger a doublé par rapport au PIB depuis 1980, passant de 9 % du PIB en 1980 à 18 % en 1995. Pendant la même période, le rapport entre le montant cumulé des investissements directs canadiens à l'étranger et celui des investissements directs de l'étranger au Canada est passé de 42 % à 85 %.

Les investissements directs étrangers au Canada en proportion des actifs de toutes les entreprises exploitées au pays (voir le tableau) donnent une idée de la dépendance des entreprises canadiennes par rapport aux capitaux étrangers. Si l'on considère l'ensemble des secteurs, environ 20 % du capital est détenu par l'étranger. Les secteurs où les capitaux étrangers sont les plus importants sont la chimie, les produits chimiques et les textiles (68 %), les produits électriques et électroniques (61 %), puis les machines et le matériel (42 %), le matériel de transport (40 %) et les aliments, boissons et tabac (34 %). Les secteurs des services, de la finance, des services publics et des communications appartiennent majoritairement à des intérêts canadiens.

Les investissements directs canadiens à l'étranger en proportion des actifs de toutes les entreprises au Canada représentent maintenant 17,5 %. Certains secteurs, comme les produits électriques et électroniques (54 %), la chimie, les produits chimiques et les textiles (44 %), les minéraux métalliques et métaux (44 %), suivis des transports et des communications (28 %), de la finance et de l'assurance (22 %), ainsi que des aliments, boissons et tabac (25 %), ont d'importants investissements à l'étranger.

Étant donné l'ampleur des investissements directs de l'étranger au Canada et des investissements directs canadiens à l'étranger par rapport aux actifs détenus par les entreprises canadiennes, il est facile de conclure que les mouvements de capitaux transfrontaliers jouent un rôle important dans nombre de secteurs de l'économie canadienne. Tout comme les échanges de biens et de services, les mouvements de capitaux transfrontaliers indiquent l'importance que joue le régime fiscal canadien dans la localisation des activités industrielles et commerciales au pays.

Tableau 3.4

Investissements directs de l'étranger au Canada et investissements directs canadiens à l'étranger

	Investissements directs étrangers au Canada en 1994 en pourcentage des actifs du secteur au Canada	Investissements directs canadiens à l'étranger en 1994 en pourcentage des actifs du secteur au Canada
Aliments, boissons et tabac	34	25
Bois et papier	21	10
Énergie	17	10
Chimie, produits chimiques et textiles	68	44
Minéraux métalliques et métaux	21	44
Machines	42	7
Matériel de transport	40	8
Produits électriques et électroniques	61	54
Construction	5	4
Transports et communications	8	28
Finance et assurance	19	22
Biens et services de consommation	19	8
Autres services	11	8
Ensemble des secteurs	20,4	17,5

Sources : Statistique Canada, *Bilan des investissements internationaux du Canada*, 67-202-XPB, et calculs effectués par le secrétariat du Comité.

Taux effectifs d'imposition des grandes entreprises : comparaison Canada-États-Unis

Les États-Unis sont le plus important « concurrent » du Canada. Aussi est-il utile de comparer les taux effectifs d'imposition des coûts des grandes entreprises canadiennes et américaines, puisque ce sont elles les plus sensibles aux différences de coûts de production entre pays^a. Comme le montre le tableau 3.5, le taux effectif d'imposition des coûts est plus élevé au Canada qu'aux États-Unis dans la plupart des secteurs, notamment dans ceux qui connaissent une croissance particulièrement rapide, comme les communications, les transports, les services publics, le commerce et les autres services. Les taux effectifs d'imposition du capital et du travail tendent à être plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. (Cependant, l'ensemble des cotisations sociales imposées aux employés et aux employeurs est plus élevé aux États-Unis qu'au Canada.) Les avantages fiscaux consentis pour la R-D ainsi que pour l'exploration et l'aménagement sont plus généreux au Canada qu'au sud de la frontière.

Le Comité relève aussi que le régime fiscal américain prévoit des dispositions avantageuses pour l'industrie minière, pétrolière et gazière par rapport aux autres secteurs, bien que les différences de taux effectifs d'imposition des coûts y soient moins marquées qu'au Canada entre les sociétés exploitant des ressources naturelles, d'une part, et les entreprises des autres secteurs, notamment les services publics et les communications, d'autre part.

^a Les impôts faisant l'objet de la comparaison sont les impôts fédéraux et provinciaux (ou d'État) sur les bénéfices des sociétés, les impôts sur le capital, les cotisations sociales ainsi que les taxes de vente sur les biens d'équipement.

Tableau 3.5

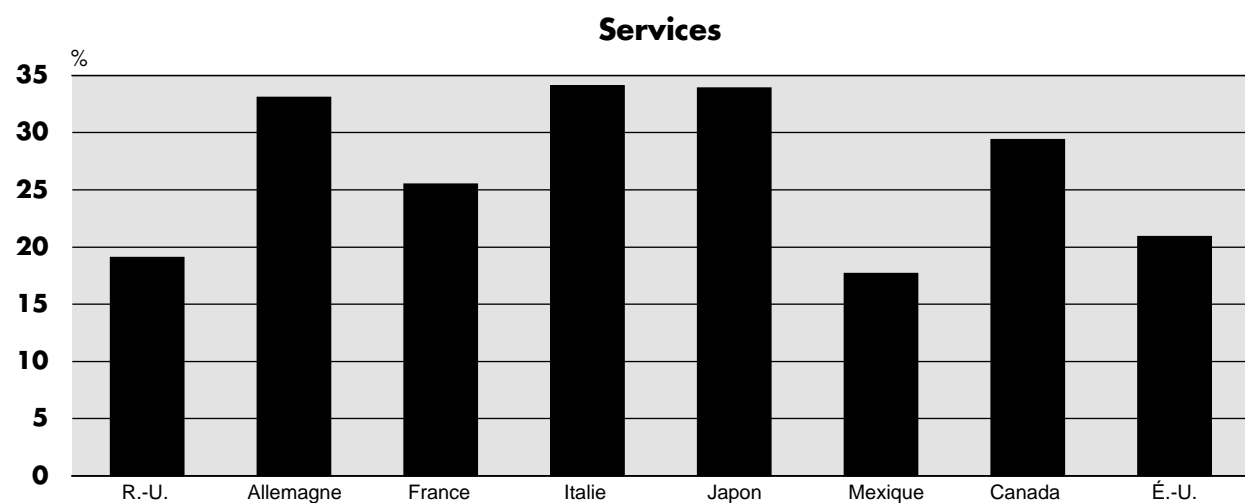
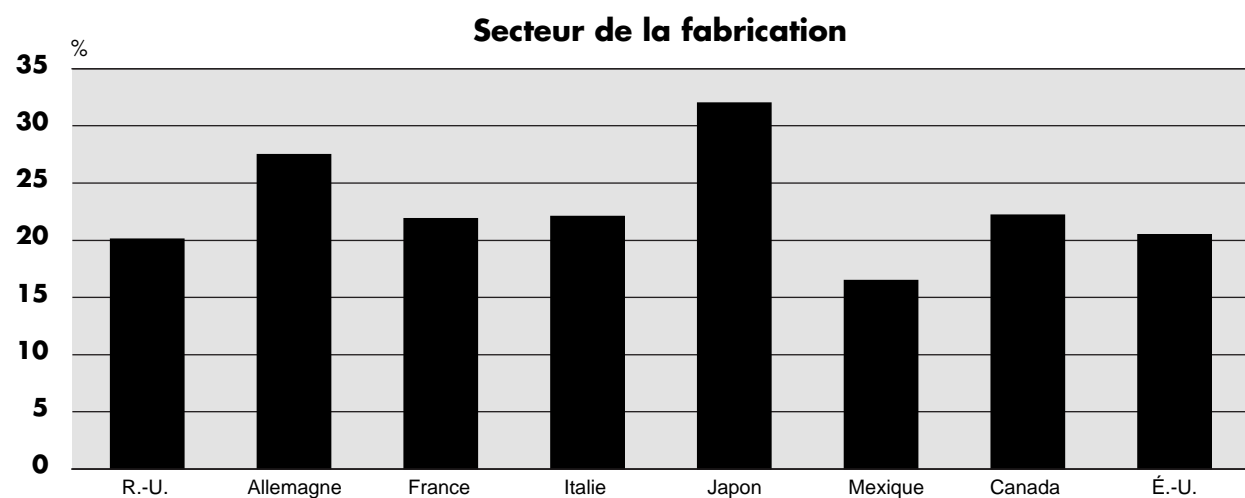
Taux effectifs d'imposition des coûts des grandes entreprises : Canada et États-Unis

	Canada			États-Unis		
	Travail	Capital	Total	Travail	Capital	Total
	(en %)					
Industrie forestière	-5,2	45,4	0,9	0,1	25,4	3,5
Industrie minière	2,7	13,3	5,7	-0,3	1,9	0,4
Pétrole et gaz naturel	1,4	8,0	4,5	-0,3	3,9	1,9
Fabrication	3,2	27,0	8,8	-0,5	22,5	5,2
Construction	-0,6	59,9	5,5	-0,6	30,1	2,8
Transports	3,2	39,5	8,3	0,4	14,3	2,5
Communications	4,4	35,2	15,4	0,4	8,3	3,4
Services publics	4,5	44,4	26,2	0,4	17,8	10,5
Commerce de gros	3,6	51,7	10,4	0,3	28,6	4,5
Commerce de détail	3,0	53,0	7,5	0,5	27,6	3,1
Autres services	2,7	39,5	9,7	0,4	26,1	5,5
Total	2,8	33,3	9,4	0,2	22,7	5,2

Remarque : dans ce tableau, les taux effectifs d'imposition sont calculés par rapport aux coûts, impôts exclus.

Sources : calculs effectués par le secrétariat du Comité avec l'assistance technique du ministère des Finances, et K. McKenzie. Voir McKenzie, Mansour et Brûlé (1997).

Graphique 3A

**Taux effectifs d'imposition des investissements marginaux
Pays du G7 plus Mexique (1995)***Remarques :*

- Compte tenu des impôts sur les bénéfices et le capital qui touchent les investissements en capital corporel des grandes entreprises.
- Les taux effectifs d'imposition sont calculés ici par rapport aux taux de rendement avant impôt sur le capital.

Sources : calculs effectués par le secrétariat du Comité avec l'assistance technique du ministère des Finances et K. McKenzie. Voir McKenzie, Mansour et Brûlé (1997).

Fiscalité, emploi et chômage : des interactions complexes

Même si l'effet éventuel de la plupart des impôts et taxes touchant les entreprises sur l'emploi nous apparaît moins direct que leur influence sur la productivité et la croissance, nous sommes bien conscients que le premier objectif assigné au Comité dans le cadre de son examen du régime fiscal était de promouvoir la création d'emplois. Il n'est guère douteux que l'importance accordée à cet objectif découle directement de l'expérience vécue au cours des deux dernières décennies : les taux de chômage se sont en effet établis à 9 % en moyenne au Canada pendant les années 80 et à 10 % depuis le début des années 90, comparativement à 4 % pendant les années 50, 5 % dans les années 60 et 7 % au cours des années 70. Pourquoi, si l'on considère l'ensemble des deux dernières décennies, les possibilités d'emploi n'ont-elles augmenté suffisamment vite pour fournir un emploi à tous les Canadiens et Canadiennes désireux de travailler?

Un certain nombre d'explications possibles ont été avancées, notamment la délocalisation de la production vers les pays à coûts inférieurs et le remplacement d'emplois peu qualifiés par des postes exigeant des qualifications supérieures, sous l'effet du changement technologique²⁰. Certains font également valoir que les politiques publiques, notamment la politique fiscale, ont eu un effet négatif sur l'emploi. Il reste que ces facteurs ne peuvent en soi être la cause du problème : une économie qui fonctionne bien s'ajuste d'elle-même à ces facteurs de même qu'aux autres pressions qu'elle peut subir.

Le manque relatif de souplesse du marché du travail au Canada est un facteur fondamental qui contribue à maintenir le chômage à un niveau élevé. Cela peut prendre plusieurs formes : tout d'abord, des coûts de main-d'œuvre élevés et rigides qui peuvent inciter les entreprises à remplacer les travailleurs par des machines, ou encore à quitter complètement le marché du travail canadien; ensuite, un manque de mobilité professionnelle et des écarts entre le nombre de travailleurs disponibles dans une région particulière et les compétences exigées par les emplois offerts. La situation bien connue des entreprises canadiennes œuvrant dans les secteurs de pointe, qui sont obligées de chercher à l'étranger un nombre suffisant d'employés possédant les compétences recherchées sur le plan technique et informatique – alors même que les Canadiens et Canadiennes dépourvus de ces compétences ne trouvent pas de travail –, est une illustration classique du manque de concordance entre l'offre et la demande sur le marché du travail.

Une révision du régime fiscal applicable aux entreprises ne saurait en soi corriger les lacunes du marché du travail qui sont profondément enracinées dans notre histoire économique et sociale. Le Comité est cependant d'avis que le régime fiscal des entreprises au Canada devrait favoriser au maximum les possibilités, pour les entreprises, de créer de bons emplois et, pour les travailleurs, d'acquérir les compétences nécessaires pour occuper ces emplois. Nous envisageons plus en détail, dans les paragraphes qui suivent, les influences les plus importantes que le régime fiscal des entreprises exerce sur l'emploi.

Profil de l'emploi dans le secteur des entreprises canadiennes

La demande de main-d'œuvre exprimée par les entreprises détermine en grande partie l'emploi au Canada. Bien des facteurs influent sur les décisions d'embauche que prennent les entreprises, notamment la demande intérieure et internationale de leurs produits, la productivité, le coût de la main-d'œuvre, le coût du capital, la réglementation du marché du travail et le régime fiscal.

Le tableau 3.6 présente des caractéristiques choisies de l'emploi dans les principaux secteurs de l'économie canadienne. Il permet de faire un certain nombre de constatations :

- entre 1985 et 1995, le secteur tertiaire (de la construction à la finance, l'assurance et l'immobilier dans le tableau^a) a enregistré une croissance annuelle positive de l'emploi, celui-ci diminuant dans les secteurs primaire et secondaire. Les emplois directs ne représentent toutefois qu'une partie de la demande de main-d'œuvre des entreprises. Celles-ci peuvent aussi créer des emplois indirects en sous-traitant à d'autres entreprises des activités non essentielles, contribuant ainsi à maintenir la demande globale de travail. Par conséquent, la sous-traitance peut influencer sur l'évolution de l'emploi dans un secteur. Par exemple, une société manufacturière pourrait réduire le nombre de postes dans ses services administratifs pour faire affaire avec une entreprise commerciale du secteur des services. Les entreprises qui recourent à la sous-traitance bénéficient généralement d'une plus grande souplesse et d'une diminution de leurs coûts grâce à une plus grande efficacité. Les entreprises préfèrent toutefois avoir des employés plutôt que des sous-traitants si elles jugent qu'une relation durable avec les travailleurs permet de mieux conserver le capital humain (expérience et compétences) spécifique à l'entreprise acquis par l'employé ainsi que de réduire les coûts de rotation du personnel;
- bien des gens constatent qu'il leur faut parfois accepter un emploi à temps partiel, même si leur préférence va à un emploi à temps plein. Ainsi que le montre le tableau 3.6 (colonne 2), c'est dans le commerce de détail et les autres services (administration publique exclue) qu'on trouvait le pourcentage le plus élevé d'emplois à temps partiel involontaires par rapport au nombre total d'emplois;
- certains secteurs font davantage appel à des travailleurs relativement peu rémunérés (moins de 7,70 \$ l'heure), à des taux voisins du salaire minimum. Ainsi que l'indique la colonne 3, les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'industrie forestière, du commerce de détail et des autres services embauchent généralement une plus forte proportion de leur main-d'œuvre à de faibles taux de rémunération;
- on constate également que, dans certains secteurs, les travailleurs restent en moyenne moins longtemps au service de leur employeur. Comme l'indique la colonne 4, les personnes travaillant dans les secteurs de la construction et du commerce – de gros et de détail – restent en général relativement peu de temps chez leur employeur;
- il est symptomatique de noter que les secteurs où l'on observe la plus forte proportion d'emplois à temps partiel involontaire et d'employés faiblement rémunérés et, dans une certaine mesure, une durée d'emploi plus courte comptent un plus fort pourcentage de travailleurs employés dans de petites entreprises. Ainsi que le montrent les colonnes 5 et 6, l'agriculture, la pêche, l'industrie forestière, la construction, le commerce de gros, le commerce de détail et les autres services présentent en général une proportion relativement forte de personnes employées dans des entreprises comptant moins de 20 travailleurs.

^a Le secteur tertiaire englobe la totalité des activités de service à l'exception de l'administration publique.

Tableau 3.6

Profil de l'emploi dans le secteur des entreprises canadiennes

Secteur	Croissance annuelle de l'emploi 1985-1995	Emploi à temps partiel involontaire en % du total 1995	% des emplois à moins de 7,70 \$ l'heure en 1989	Durée moyenne de l'emploi (en mois) en 1995	Répartition des emplois en % selon la taille des entreprises en 1993	
					<20	>500
Agriculture, pêche, industrie forestière	-0,34	2,7	52,1	156	70,7	3,8
Industrie minière	-1,08	s.o.	5,2	115	13,0	53,7
Combustibles et minéraux	-0,77	s.o.	6,7	93	4,8	70,9
Fabrication	-0,20	1,2	14,2	107	10,9	45,4
Construction	1,17	4,3	11,8	82	56,3	5,0
Transports et entreposage	0,80	3,4	12,1	111	20,5	45,7
Communications	1,43	4,8	7,9	123	4,1	86,3
Services publics	1,50	1,3	4,5	141	3,2	84,9
Commerce de gros	0,34	2,1	17,5	84	30,6	20,3
Commerce de détail	0,76	10,0	43,8	70	32,8	36,8
Services (adm. publique exclue)	3,75	8,0	28,7	161	21,7	41,2
Finance, assurance et immobilier	1,78	3,9	14,4	98	18,4	59,1
Total – Tous secteurs	1,23	5,8	22,7	92	24,3	41,4

Source : tableaux préparés spécialement par Statistique Canada pour le Comité.

Influence des impôts des employeurs sur le coût de la main-d'œuvre

Les impôts sur le revenu des particuliers et les cotisations sociales des employés sont généralement considérés comme supportés par les travailleurs; la plupart des économistes conviennent que ces prélèvements se traduisent par une diminution du revenu après impôt des travailleurs, et non par une hausse des coûts de main-d'œuvre. Les travailleurs considérés individuellement ne sont pas en mesure, de façon générale, d'établir leurs propres taux de rémunération²¹. Chose plus importante encore, étant donné que le temps de travail offert par les employés ne dépend guère des variations du taux de rémunération net après impôt, les augmentations de l'impôt des particuliers n'entraînent généralement pas de pénurie de main-d'œuvre susceptible d'entraîner une hausse des taux de rémunération.

Beaucoup craignent que les charges sociales acquittées par les employeurs n'aient fait augmenter le coût de la main-d'œuvre et n'aient contribué à la détérioration observée depuis une décennie sur le marché du travail. Si le régime fiscal augmente le coût de la main-d'œuvre, il affaiblit la compétitivité des entreprises canadiennes et réduit les possibilités d'emploi. De plus, des coûts de main-d'œuvre plus élevés peuvent inciter les entreprises à remplacer le facteur travail par des machines dans le processus de production.

Si le coût des impôts applicables aux employeurs est entièrement transféré aux travailleurs sous la forme d'une réduction de la rémunération, ces impôts n'ont aucun effet sur le coût de la main-d'œuvre – ni, donc, sur la demande de travail. Le Comité souscrit à l'opinion selon laquelle, à long terme, les impôts applicables aux employeurs sont transférés dans une mesure appréciable aux employés. La plupart, mais non la totalité, il s'en faut de beaucoup, des études théoriques et économétriques appuient l'idée voulant qu'une bonne partie des charges sociales imposées aux employeurs soient répercutées sur les travailleurs sous la forme de rémunérations moins élevées, après plusieurs années d'ajustement²².

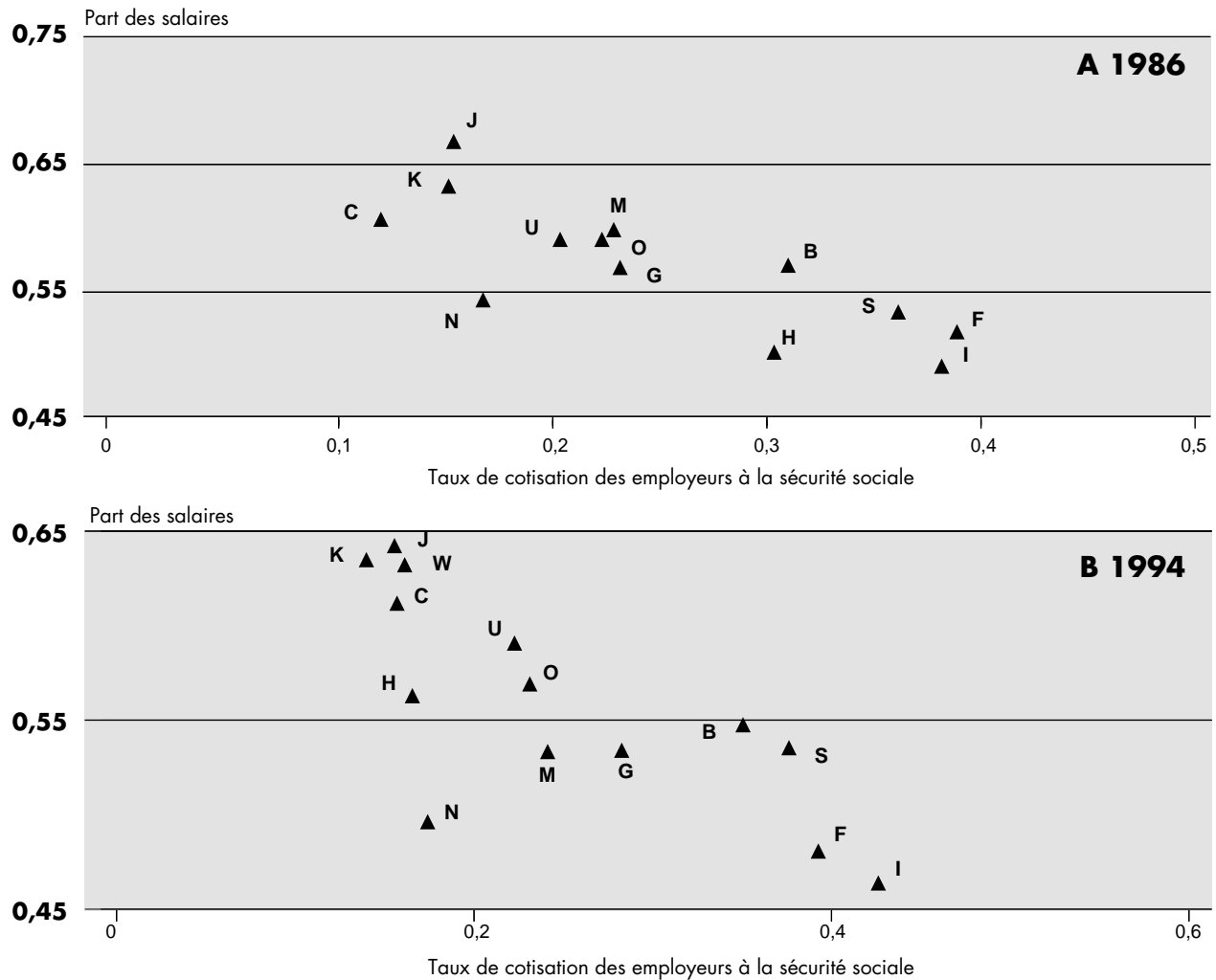
Un certain nombre de mises en garde doivent cependant être formulées au sujet du transfert des charges sociales ou impôts sur la masse salariale appliqués aux employeurs :

- *Décalages.* Plusieurs années peuvent s'écouler avant que le marché du travail ne s'ajuste entièrement à une modification du taux des impôts sur la masse salariale, en partie du fait que les rémunérations sont fixées par des conventions collectives en vigueur pour plusieurs années. À court terme, donc, une hausse des charges sociales des employeurs peut faire monter le coût de l'emploi des travailleurs et mener à des mises à pied ou à un ralentissement de la croissance de l'emploi.
- *Effets inégaux selon les travailleurs.* La plupart des résultats indiquant un transfert des charges sociales des employeurs sont fondés sur des données fortement agrégées, qui ne sont donc pas spécifiques à des secteurs de l'économie ni à des catégories d'emploi. Il est très peu probable que les impôts sur la masse salariale des employeurs soient répercutés sur tous les travailleurs sous la forme d'une réduction des salaires. Par exemple, les travailleurs représentés par un syndicat fort pourraient être en mesure de négocier une convention collective qui empêche l'employeur de leur transférer les impôts sur la masse salariale²³.
- *Effet notable sur l'emploi des travailleurs faiblement rémunérés.* Les effets négatifs d'une augmentation des impôts sur la masse salariale pourraient être particulièrement importants lorsque l'existence d'un salaire minimum ou de prestations d'aide sociale crée, en droit ou en fait, un plancher salarial. Il peut être impossible de transférer un impôt sur la masse salariale aux travailleurs payés au salaire minimum parce que l'employeur ne peut compenser la hausse de ses impôts en réduisant les taux de rémunération. Par conséquent, la hausse des charges sociales rend plus coûteuse l'embauche des travailleurs payés au salaire minimum, ce qui a pour résultat de diminuer le nombre d'emplois qui leur sont offerts, même à long terme. Cet effet est particulièrement important dans les secteurs qui emploient un bon nombre de travailleurs faiblement rémunérés, comme l'agriculture, la pêche, l'industrie forestière, le commerce de gros et de détail ainsi que les autres services²⁴.
- *Les prélèvements servant à financer des prestations particulières doivent être traités différemment.* Certaines charges sociales ou prélèvements sur la masse salariale, comme les cotisations au titre de l'AE, du RPC/RRQ et de l'indemnisation des accidents du travail, servent à financer des régimes d'assurance ou de prévoyance offerts par l'État. En l'absence de ces régimes publics, les employeurs pourraient être obligés d'offrir des programmes similaires, ou encore de verser des rémunérations supérieures, de sorte que l'effet net de ces prélèvements sur l'emploi est atténué²⁵.

En résumé, le Comité conclut que, de façon générale, les charges sociales des employeurs sont en grande partie transférées à long terme aux employés, ce qui en atténue l'impact à long terme sur le coût de l'embauche. Il reste qu'une hausse des charges sociales peut avoir des effets à court terme en raison des délais de transmission dans l'économie. En outre, ces impôts sur la masse salariale peuvent amplifier l'effet des rigidités qui existent déjà sur le marché du travail et exercer un effet disproportionné sur les emplois faiblement rémunérés.

Graphique 3B

**Part des salaires et taux de cotisation
des employeurs à la sécurité sociale dans 14 pays de l'OCDE^a**



O=Autriche J=Japon B=Belgique H=Pays-Bas C=Canada N=Norvège M=Finlande S=Suède
F=France K=R.-U. G=Allemagne U=É.-U. I=Italie W=Suisse (1994 seulement)

^a La part des salaires est le rapport entre les salaires et traitements versés et le PIB, divisé par le ratio des emplois non indépendants (employés) au nombre total d'emplois. Le taux de cotisation des employeurs à la sécurité sociale est le rapport de l'ensemble des cotisations obligatoires de sécurité sociale versées par un employeur et des cotisations volontaires de retraite à l'ensemble des salaires et traitements.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (juillet 1990), graphique 6.3, données mises à jour par le secrétariat du Comité.

Transfert des impôts des employeurs aux employés

Le graphique 3B illustre le transfert aux travailleurs des impôts sur la masse salariale appliqués aux employeurs. Les parties A et B du graphique présentent la part du PIB représentée par le revenu du travail, en fonction des taux de cotisation des employeurs à la sécurité sociale dans 14 pays de l'OCDE en 1986 et en 1994. Ces chiffres montrent que la part des salaires dans la production totale est plus faible dans les pays où les taux de cotisation des employeurs à la sécurité sociale sont plus élevés. Cette relation négative est conforme à l'idée selon laquelle les employeurs transfèrent dans une large mesure leurs charges sociales aux travailleurs, avec le temps, sous la forme de prix supérieurs des biens et services achetés par les travailleurs, combinés à une diminution de leurs rémunérations nominales.

Autres relations entre le régime fiscal et le chômage

L'existence d'une relation directe entre le niveau global des impôts et taxes et le taux de chômage n'est pas établie avec certitude. Un certain nombre d'études effectuées récemment au Canada à l'aide de diverses méthodologies débouchent sur des conclusions extrêmement variables concernant la force de cette relation. Certains économistes conviennent que l'alourdissement des charges sociales au cours de la période 1990-1993, notamment au titre de l'assurance-chômage, a eu un effet négatif appréciable sur l'emploi²⁶. Cependant, les comparaisons internationales indiquent qu'il n'existe guère de lien direct entre le niveau des impôts et taxes et le taux de chômage²⁷.

Dans une étude canadienne qui a retenu l'attention du Comité, un lien était établi entre le chômage et non pas les impôts et taxes, mais trois autres facteurs : des taux d'intérêt plus élevés, la hausse du taux d'activité des femmes et la plus grande générosité, dans l'ensemble, du régime d'assurance-chômage²⁸. Parmi ces trois facteurs, le dernier présente une relation avec la fiscalité des entreprises; c'est pourquoi le Comité l'a étudié de façon plus approfondie.

Les cotisations patronales d'AE : un rattachement des taux de cotisation aux mises à pied contribuerait-il à réduire le chômage?

Les études canadiennes consacrées à l'effet de l'AE sur le marché du travail, y compris celle qui vient d'être mentionnée, ont généralement été axées sur l'effet produit par la structure des prestations sur le comportement des personnes à la recherche d'un emploi. Or, les prélèvements qui servent à financer l'AE se répercutent eux aussi sur les rigidités et les distorsions du marché du travail.

Ainsi qu'on le verra plus à fond au chapitre 8, le régime actuel d'AE – auquel tous les employeurs, d'une part, et tous les employés, d'autre part, cotisent à un taux uniforme différent pour les deux catégories – se traduit par d'importants et persistants transferts nets (c'est-à-dire des prestations supérieures aux cotisations des employeurs et des employés) en faveur des travailleurs de certains secteurs, les autres se trouvant dans la situation inverse.

Un régime d'AE doté de cette structure de financement aura une influence à la fois sur les coûts des employeurs et sur leur comportement, entraînant un taux d'emploi plus élevé dans les entreprises où le profil d'embauche est instable, puisqu'elles peuvent engager des travailleurs à un salaire moins élevé que si le système était neutre.

De plus, étant donné que les employeurs sont très loin de payer le coût complet de l'instabilité de l'emploi pour l'ensemble du régime d'AE, ils ne sont pas suffisamment incités à réduire cette instabilité en rééchelonnant leur production de manière à régulariser les variations saisonnières ou encore à recourir davantage à des horaires de travail raccourcis en période de faible demande.

Nous reviendrons au chapitre 8 sur la relation entre les cotisations patronales et les pratiques en matière de mises à pied. Un rattachement des deux éléments inciterait les entreprises à stabiliser leur profil d'emploi et rendrait le régime d'AE un peu plus neutre vis-à-vis des entreprises stables et instables.

Effet des impôts et taxes sur les genres de travailleurs embauchés

Les entreprises qui veulent embaucher des travailleurs doivent faire un certain nombre de choix concernant la nature du contrat de travail et le niveau de qualification des travailleurs. Plus précisément, elles choisissent entre a) un travail à temps partiel ou à temps plein, b) des travailleurs qualifiés ou non qualifiés et c) des travailleurs indépendants (sous-traitants) ou des employés.

Travail à temps partiel ou à temps plein. Les impôts sur les bénéfices des sociétés ont généralement peu d'effet sur le type de travailleur embauché, les salaires étant déductibles du bénéfice imposable. Par contre, les charges sociales qui ne s'appliquent qu'à concurrence d'un plafond de rémunération peuvent fausser le choix entre les travailleurs à plein temps et à temps partiel, ces derniers coûtant alors plus cher à l'entreprise. Il en est notamment ainsi lorsque les plafonds de rémunération s'appliquent à des impôts généraux sur la masse salariale. Lorsque l'impôt ou prélèvement sur la masse salariale se rattache à une prestation qui est elle aussi plafonnée, la distorsion peut s'en trouver atténuée²⁹.

Le Comité a constaté que peu d'études avaient été consacrées à l'incidence des charges sociales prévoyant un plafond de rémunération sur le choix entre le travail à temps plein et à temps partiel; par conséquent, nous ignorons l'importance de cet effet.

Travailleurs qualifiés ou non qualifiés. Les travailleurs qualifiés sont payés plus cher que la main-d'œuvre non qualifiée, au moins en partie à cause des frais de formation nécessaires pour acquérir des qualifications professionnelles. Le traitement de ces frais dans le régime fiscal a été abordé aux pages précédentes. Il reste que le régime fiscal influe par d'autres aspects sur l'embauche des travailleurs qualifiés et non qualifiés.

Comme l'ont constaté un grand nombre d'employeurs au Canada, il est difficile de garder des travailleurs qualifiés au pays – et plus particulièrement de les y attirer – quand l'impôt sur le revenu des particuliers, les charges sociales et les taxes de vente sont plus élevés – encore que cette influence soit partiellement compensée par les avantages tirés des programmes publics financés par des prélèvements fiscaux supérieurs. Un certain nombre d'études canadiennes indiquent que les courants migratoires subissent l'influence des différences de fardeau fiscal net (impôts moins avantages) d'une province à l'autre³⁰, mais rares sont les travaux entrepris pour déterminer si un effet du même genre peut être observé entre le Canada et les États-Unis.

La main-d'œuvre qualifiée subit généralement un fardeau fiscal plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, parce que l'impôt sur le revenu des particuliers joue un rôle plus important de ce côté-ci de la frontière et que le barème d'imposition y est plus progressif. Certains affirment que ce facteur a incité certaines entreprises à mettre en œuvre aux États-Unis, plutôt qu'au Canada, des projets exigeant une main-d'œuvre qualifiée.

Le régime d'imposition de la masse salariale exerce également une influence sur le choix du type de travailleur engagé par les entreprises. Comme nous l'avons indiqué, il est plus difficile, sinon impossible, aux employeurs de transférer les charges sociales aux employés sous la forme de réductions de salaires quand les taux de rémunération sont voisins du salaire minimum. Étant donné que les travailleurs non qualifiés sont bien souvent rémunérés à un taux voisin du salaire minimum, les charges sociales imposées aux employeurs pourraient les dissuader d'embaucher des travailleurs non qualifiés.

Travailleurs indépendants ou employés. Les travailleurs indépendants qui choisissent le statut de sous-traitant plutôt que d'employé jouent un rôle croissant dans l'économie (voir l'encadré «Évolution des formes d'emploi depuis la Deuxième Guerre mondiale»). Même s'il existe bien des raisons, n'ayant rien à voir avec le régime fiscal, qui expliquent le recours à des travailleurs indépendants plutôt qu'à des employés, le Comité estime que les impôts et taxes jouent bel et bien un rôle à cet égard.

Évolution des formes d'emploi depuis la Deuxième Guerre mondiale

L'importance relative du travail indépendant a traversé deux phases bien distinctes depuis la Deuxième Guerre mondiale. Au cours des trente années ayant suivi cette dernière, le travail indépendant a fortement diminué par rapport au nombre total de personnes employées, passant de 24 % en 1946 à environ 9 % en 1975. Si la variation la plus spectaculaire a été la chute du pourcentage des travailleurs agricoles autonomes, passé de 15 % à moins de 3 % du nombre de personnes employées dans l'ensemble de l'économie, cette proportion a également baissé dans les secteurs autres que l'agriculture (passant de 13 % à 7 % dans ces secteurs, soit de 9 % à 7 % du nombre total d'emplois).

La tendance s'est inversée vers le milieu des années 70, le travail indépendant commençant à prendre de l'importance par rapport au nombre total d'emplois. De plus, Statistique Canada a révisé en 1976 les catégories utilisées pour les statistiques sur la population active, commençant à fournir des estimations du nombre de propriétaires-exploitants d'entreprises constituées en société. Les personnes de cette catégorie peuvent être assimilées davantage à des travailleurs indépendants qu'à des «employés», avec lesquels elles sont souvent englobées dans les statistiques sur la population active. (Nous appelons ce groupe les «travailleurs indépendants constitués en société» dans les lignes qui suivent.)

Le graphique 3C illustre la composition de l'emploi dans le secteur privé de 1976 à 1996. La part de tous les travailleurs indépendants (c'est-à-dire ceux qui travaillent dans des entreprises non constituées en société, plus les propriétaires-exploitants d'entreprises constituées en société) est passée de moins de 14 % en 1976 (première année pour laquelle des données calculées sur cette base sont disponibles) à un peu plus de 19 % en 1996. La croissance des «travailleurs indépendants constitués en société» a été nettement plus rapide – encore qu'elle soit calculée par rapport à un chiffre de base beaucoup plus faible – que celle des autres travailleurs indépendants. Parallèlement, la proportion des salariés dans le secteur privé a diminué, passant d'un peu moins de 85 % du nombre total d'emplois dans ce secteur en 1976 à un peu plus de 80 % en 1996.

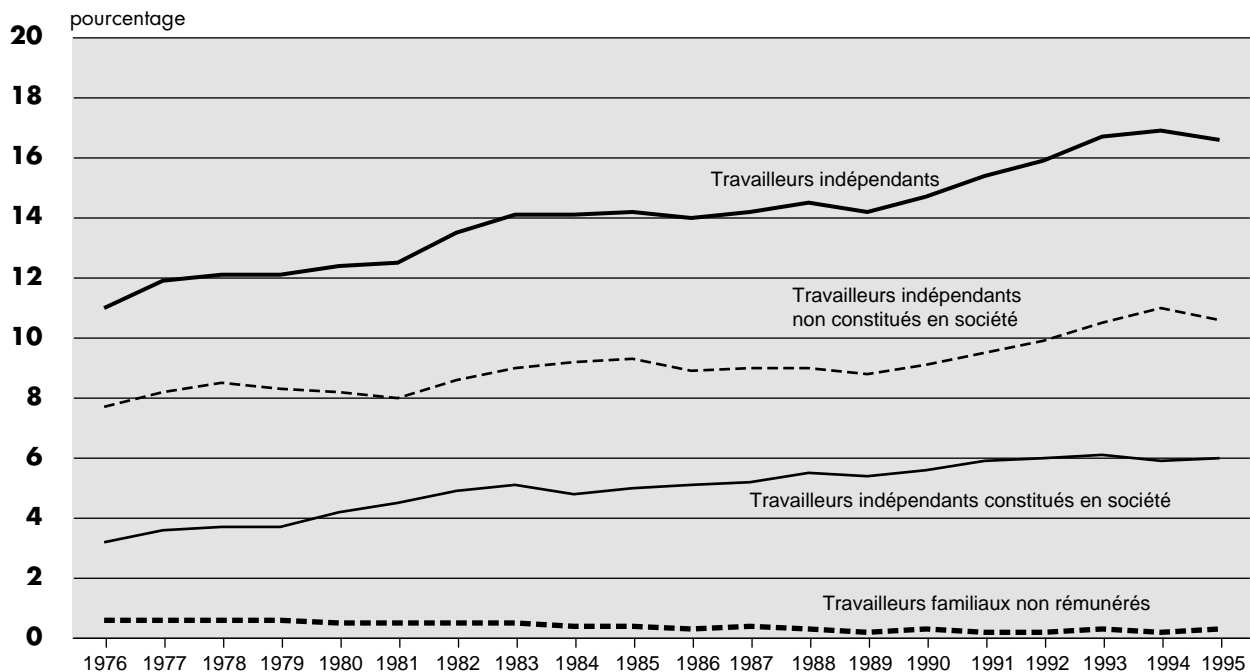
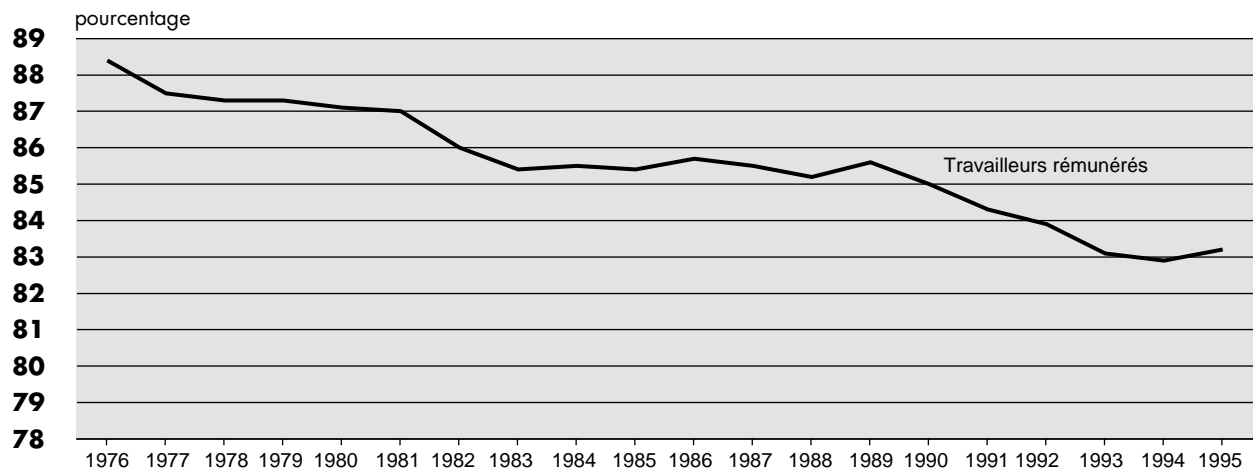
On ne peut expliquer totalement l'augmentation du travail indépendant, ni les modifications possibles des caractéristiques des travailleurs autonomes. Plus particulièrement durant la récession du début des années 90, on soupçonnait que la hausse du travail indépendant masquait une certaine forme de chômage, soupçon accrédité par les données selon lesquelles le nombre de travailleurs indépendants à faible revenu avait fortement augmenté, tandis que celui des travailleurs gagnant plus de 30 000 \$ en termes bruts était resté stationnaire^a. Cependant, la croissance du travail autonome est demeurée vigoureuse pendant la reprise qui a suivi, alors que des possibilités d'emploi plus nombreuses s'offraient.

^a Salley et Heath (1996).

Les prélèvements obligatoires qui s'appliquent uniquement à la rémunération des employés peuvent inciter les entreprises à remplacer ces derniers par des sous-traitants. Un effet compensateur est cependant exercé par la possibilité que les travailleurs qui perdent le bénéfice des prestations publiques financées au moyen de ces prélèvements exigent une rémunération supérieure, éliminant de ce fait l'«économie» de coût réalisée par les entreprises. Au niveau fédéral, les cotisations d'AE sont actuellement supérieures aux dépenses correspondantes – le total des cotisations reçues par le régime est globalement supérieur aux prestations payées (encore que l'inverse soit vrai dans certains secteurs, notamment l'agriculture, la pêche, l'industrie forestière et la construction). Si l'on considère la situation dans son ensemble, le niveau actuel des cotisations d'AE pourrait donc en moyenne favoriser l'embauche de travailleurs indépendants, encore que le phénomène ne soit peut-être pas très important, tout particulièrement si, comme on le prévoit, on revient d'ici quelques années à un équilibre approximatif entre les cotisations et les prestations.

Graphique 3C

Types de travailleurs en proportion du nombre total d'emplois dans le secteur privé (1976-1996)



Remarques :

- Travailleurs rémunérés : ensemble des travailleurs rémunérés, moins les travailleurs autonomes constitués en société.
- Travailleurs indépendants : travailleurs autonomes non constitués en société et travailleurs autonomes constitués en société.
- Travailleurs indépendants non constitués en société : personnes travaillant à leur compte, plus employeurs du secteur des entreprises non constituées en société.
- Travailleurs indépendants constitués en société : propriétaires-exploitants d'entreprises constituées en société.

Source : Canada, Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active* (divers numéros).

Du point de vue des travailleurs assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers, le statut de travailleur indépendant permet généralement de déduire plus facilement un certain nombre de dépenses – ce qui favorise le choix de ce statut³¹. Par ailleurs, les employés bénéficient souvent d'un certain nombre d'avantages sociaux fournis par l'employeur, notamment des régimes de retraite ou d'assurance-invalidité et santé. Les cotisations versées par l'employeur pour le compte d'un employé sont déductibles de son bénéfice imposable, tandis que les prestations, par exemple au titre de l'assurance-invalidité et santé, sont exonérées de l'impôt des particuliers au niveau de l'employé. Les travailleurs indépendants ne peuvent déduire en totalité leurs cotisations à un régime de santé (seuls les frais médicaux supérieurs à un minimum donnent droit à un crédit d'impôt), même s'ils peuvent se prévaloir de mécanismes d'épargne-retraite défiscalisés comme les REER.

La décision de travailler à titre de sous-traitant (travailleur indépendant) plutôt que d'employé peut aussi être influencée par le régime d'impôt sur les bénéfices des sociétés. Un travailleur indépendant peut établir une société privée sous contrôle canadien (SPCC). Les SPCC profitent d'avantages fiscaux particuliers, en vertu du régime d'imposition des sociétés et des particuliers, comme la déduction accordée aux petites entreprises et des crédits d'impôt supérieurs au titre des dépenses de R-D.

Étant donné les avantages fiscaux accordés aux travailleurs indépendants et aux SPCC, il peut être moins coûteux pour une entreprise de recourir aux services d'une société privée exploitée par un entrepreneur indépendant que d'embaucher des employés.

La structure de la fiscalité des entreprises – la question de l'équité

Une opinion très répandue, aussi bien au Canada qu'à l'étranger, veut qu'il soit équitable d'imposer les entreprises, parce que leurs propriétaires ont les moyens de payer. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, il n'est pas si facile d'évaluer le rapport entre les impôts des entreprises et l'équité. Tout impôt ou taxe appliqué à une entreprise doit être acquitté, en bout de ligne, par les particuliers, sous la forme de prix plus élevés pour les consommateurs, de salaires plus bas pour les travailleurs, de rendement réduit pour les prêteurs, ou de bénéfices moindres pour les propriétaires de l'entreprise. Cela pose la question de l'«incidence» de l'impôt – c'est-à-dire la question de savoir qui supporte véritablement l'impôt. En évaluant l'incidence des impôts et taxes touchant les entreprises, dans la mesure où la chose est possible, nous serons mieux en mesure de comprendre l'effet ultime de la fiscalité des entreprises sur les revenus réels des Canadiens et Canadiennes.

Impôts sur les bénéfices et sur le capital des sociétés

Les études économiques consacrées à l'incidence des impôts sur les bénéfices et sur le capital des sociétés ne sont pas très concluantes. D'après certaines, l'impôt sur les bénéfices est partiellement transféré soit en amont, sous la forme de prix supérieurs pour les acheteurs des biens et services de l'entreprise, soit en aval, sous la forme de salaires moins élevés pour les travailleurs ou d'un rendement moindre pour les détenteurs du capital – les actionnaires des sociétés et les investisseurs³². Si les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés sont transférés principalement aux consommateurs, ils ont tendance à peser plus lourdement sur les particuliers à revenu inférieur, puisque la consommation absorbe une proportion plus élevée de leur revenu. Si, par contre, les impôts en question sont transférés principalement aux propriétaires du capital, ils ont en général un effet progressif, puisqu'ils touchent davantage des particuliers à revenu supérieur, qui tirent du capital une plus forte proportion de leur revenu.

Un certain nombre d'économistes ont fait valoir récemment que, en raison de l'intégration mondiale des marchés financiers, les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés étaient répercutés davantage sur la rémunération des travailleurs. Dans une économie ouverte comme celle du Canada, les taux de rendement du capital après impôt sont souvent considérés comme déterminés essentiellement sur les marchés internationaux, peu importe que le capital appartienne à des Canadiens ou à des étrangers³³, et les marchés mondiaux exercent une forte influence sur les prix des produits. On pourrait donc s'attendre à ce que les impôts sur les bénéfices et le capital des grandes sociétés soient transférés en bonne partie aux facteurs de production immobiliers – la main-d'œuvre et, dans une moindre mesure, les terrains. Cela étant, les impôts en question toucheraient davantage, toutes proportions gardées, les particuliers à revenu inférieur³⁴.

Plusieurs arguments peuvent toutefois être invoqués à l'encontre de ce raisonnement³⁵ :

- des études ont démontré l'existence d'une certaine segmentation internationale des marchés des capitaux propres³⁶ – les prix des actions de sociétés canadiennes sont relativement sensibles à l'évolution tant des marchés étrangers que des marchés canadiens. La conséquence de ces études est que le taux de rendement du capital dépend dans une certaine mesure de l'offre d'épargne au Canada, de sorte que l'impôt sur les bénéfices des sociétés peut être répercuté en partie sur les propriétaires du capital;
- l'impôt sur les bénéfices payé par les entreprises à capitaux étrangers qui sont actives au Canada leur donne droit à un crédit imputable sur les impôts qu'elles doivent dans leur pays d'origine. Comme l'indique le chapitre 2, certains pays, dont les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon, permettent aux sociétés de déduire des impôts qu'elles doivent dans leur pays d'origine, sur les revenus rapatriés du Canada, les impôts payés ici par leurs filiales. Si le Canada devait éliminer complètement l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la société mère verrait diminuer ses crédits pour impôts étrangers et pourrait donc payer davantage d'impôt dans son pays de résidence. Par conséquent, l'incidence de l'impôt des sociétés acquitté au Canada par les multinationales étrangères est supportée en partie par les Trésors étrangers plutôt que par les Canadiens;
- les petites entreprises n'ont pas accès aux marchés internationaux comme les grandes sociétés. Il se peut donc qu'une partie de l'impôt sur les bénéfices des petites sociétés soit répercutée sur les propriétaires du capital;
- les particuliers recourent souvent à des sociétés de portefeuille comme intermédiaires pour recevoir des revenus de placements. Dans ce cas, l'impôt sur les bénéfices qui frappe les revenus de placements est répercuté en bonne partie sur le propriétaire;
- le capital de certaines sociétés appartient à des régimes de pension et à des régimes d'épargne-actions détenus par les cadres et les travailleurs. Par conséquent, l'impôt sur les bénéfices des sociétés est répercuté en partie sous la forme d'une diminution du rendement après impôt de l'épargne-retraite des employés.

Un examen des bénéfices imposables des sociétés, par type de société, peut être utile pour évaluer l'importance de ces facteurs. Le tableau 3.7 présente une décomposition des bénéfices imposables des sociétés en 1994 selon quatre catégories : les sociétés à capital ouvert sous contrôle canadien, les sociétés sous contrôle étranger, les grandes SPCC et les petites SPCC. Les bénéfices sont en outre ventilés, dans le cas des sociétés privées, en revenus de placements et en bénéfices tirés d'une entreprise exploitée activement.

Tableau 3.7
Composition des bénéfices imposables des sociétés (1994)

	(milliards \$)	(%)
Grandes sociétés à capital ouvert sous contrôle canadien	18,7	33,0
Sociétés sous contrôle étranger	12,2	22,0
Grandes sociétés privées sous contrôle canadien	5,8	10,5
(Bénéfices d'exploitation)	(4,5)	(8,1)
(Revenus de placements)	(1,3)	(2,3)
Petites sociétés privées sous contrôle canadien	19,2	34,6
(Bénéfices d'exploitation)	(16,1)	(29,0)
(Revenus de placements)	(3,1)	(5,6)
Total	55,5	100

Remarques :

- Les revenus de placements comprennent les gains en capital réalisés.
- Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.
- Les petites sociétés privées sont ici les SPCC dont la valeur des actifs est de moins de 15 millions de dollars.

Source : ministère des Finances.

En 1994, la majeure partie – 34,6 % – des bénéfices imposables des sociétés a été obtenue par les petites SPCC. Les grandes sociétés à capital ouvert sous contrôle canadien représentaient 33 % du total, les sociétés sous contrôle étranger 22 % et les grandes SPCC 10,5 %. Les revenus de placements obtenus par les petites et les grandes SPCC constituaient respectivement 5,6 % et 2,3 % du total des bénéfices imposables des sociétés.

Le Comité a relevé l'importance des bénéfices réalisés par les petites sociétés privées et a noté le fait que l'impôt appliqué à ces bénéfices pourrait être répercuté en bonne partie sur les propriétaires du capital. Le manque de renseignements sur les crédits pour impôts étrangers dans les pays autres que le Canada et notre compréhension limitée des relations concurrentielles qui existent entre les petites et les grandes entreprises sont autant de difficultés supplémentaires lorsqu'on veut évaluer l'incidence des impôts canadiens sur les bénéfices et le capital des sociétés.

En raison des incertitudes considérables qui entourent l'incidence de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et du fait que les particuliers ayant des revenus identiques peuvent présenter des profils différents de consommation, d'épargne et de propriété du capital, le Comité conclut que la fiscalité des entreprises ne doit pas servir à réaliser l'un des aspects importants de l'équité – l'équité verticale, c'est-à-dire un traitement des particuliers qui tienne compte de leur capacité contributive. Le Comité est plutôt d'avis que le principal mécanisme fiscal à utiliser pour réaliser l'équité verticale doit être le régime d'imposition des particuliers.

L'équité et l'apparence d'équité : pourquoi certaines sociétés ne paient-elles aucun impôt sur leurs bénéfices?

Chaque année, un certain nombre de sociétés ne paient guère ou pas du tout d'impôt sur leurs bénéfices, même si leurs états financiers indiquent qu'elles en ont réalisé. En 1994, 28 % de toutes les sociétés rentables, représentant 21 % des bénéfices (dividendes intersociétés exclus), ne payaient pas d'impôt fédéral sur les bénéfices³⁷. Même si ces sociétés peuvent payer par ailleurs des impôts fédéraux et provinciaux sur le capital, des impôts fonciers et des impôts sur la masse salariale, bien des Canadiens ont du mal à comprendre que des sociétés rentables ne paient guère ou pas du tout d'impôt sur leurs bénéfices au cours d'une année déterminée³⁸.

Si l'on veut comprendre pourquoi une entreprise rentable peut ne pas payer d'impôt sur les bénéfices, ou ne pas en payer beaucoup, au cours d'une année, il faut tenir compte des différences suivantes entre le bénéfice calculé selon les principes comptables aux fins des états financiers et le bénéfice imposable calculé d'après les règles fiscales :

- *Dividendes reçus d'autres sociétés.* Dans les états financiers, les dividendes reçus d'autres sociétés sont inclus dans les bénéfices. Aux fins de l'impôt, par contre, ces dividendes sont exonérés de manière à éviter une double imposition des revenus versés entre sociétés. Par conséquent, le bénéfice imposable est inférieur au bénéfice apparaissant dans les états financiers.
- *Pertes des années antérieures.* Alors que les bénéfices sont imposés l'année où ils sont réalisés, les pertes d'exploitation subies par une société au cours d'une année d'après les règles fiscales ne lui sont pas remboursées immédiatement à hauteur de leur valeur fiscale. Elles peuvent être reportées aux trois exercices précédents ou aux sept exercices suivants afin de réduire le bénéfice imposable au cours de ces années. La société peut obtenir un remboursement immédiat au titre de ces pertes lorsqu'elles sont reportées aux exercices précédents où elle a réalisé un bénéfice, mais elle doit attendre les exercices futurs pour déduire les pertes reportées aux exercices ultérieurs. Il peut arriver, par conséquent, qu'une société rentable au cours d'une année donnée ne paie guère, sinon pas du tout, d'impôt après avoir appliqué les pertes inutilisées des années antérieures.
- *Différences entre l'amortissement comptable et fiscal.* D'après les principes comptables, l'amortissement des immobilisations, comme l'épuisement des actifs non renouvelables, est fonction de la durée de vie utile estimée des actifs. Les règles fiscales établissent un taux d'amortissement qui peut être supérieur ou inférieur à celui de l'amortissement comptable. De plus, la valeur à laquelle les actifs sont comptabilisés peut être différente selon qu'on applique les règles comptables ou fiscales. Par exemple, lorsqu'une société en acquiert une autre, l'actif de la société absorbée est souvent réévalué à sa juste valeur marchande dans les états financiers, alors que ce n'est généralement pas le cas aux fins de l'impôt.
- *Autres éléments du bénéfice comptable non inclus dans le bénéfice imposable.* Le bénéfice comptable comprend les gains en capital nets réalisés à la vente d'actifs. Le bénéfice imposable, par contre, n'inclut que les trois quarts des gains en capital nets.

Il existe d'autres différences importantes entre les règles comptables et les règles fiscales de calcul du bénéfice des sociétés, par exemple dans le domaine des méthodes comptables de consolidation. Pour toutes ces raisons, il est difficile de comparer les bénéfices déclarés dans les états financiers aux bénéfices imposables pour l'ensemble des entreprises.

Le tableau 3.8 offre une comparaison des bénéfices calculés d'après les règles fiscales et les bénéfices comptables, diminués des dividendes reçus d'autres sociétés, pour la période 1982-1994. Le bénéfice imposable exprimé en proportion du bénéfice comptable redressé dépend de l'utilisation des pertes des exercices antérieurs. Par exemple, au cours des années de récession 1990-1992, le montant total des bénéfices comptables redressés, aussi bien pour l'ensemble des sociétés que pour les sociétés rentables, a été extrêmement faible. Pour les sociétés rentables, le bénéfice imposable a représenté environ 72 % du bénéfice comptable redressé au cours des années en question, et près de quatre fois le bénéfice comptable redressé de l'ensemble des sociétés, rentables et non rentables. Au cours des années où les bénéfices des sociétés ont augmenté, comme en 1993 et en 1994, le bénéfice imposable a diminué en proportion du bénéfice comptable redressé, les sociétés ayant pu utiliser les pertes des exercices antérieurs.

Tableau 3.8

**Rapport du bénéfice imposable
au bénéfice comptable redressé, 1982-1994 (millions \$)**

	Bénéfice comptable redressé		Bénéfice imposable des sociétés rentables	Bénéfice imposable en pourcentage du bénéfice comptable redressé des sociétés rentables (%)
	Toutes sociétés	Sociétés rentables seulement		
1982	20 236	40 360	25 969	64,3
1983	29 649	48 493	31 795	65,6
1984	38 594	55 021	38 321	69,6
1985	36 492	59 355	40 901	68,9
1986	36 876	59 138	38 549	65,2
1987	51 121	73 081	43 946	60,1
1988	63 325	82 708	50 336	60,9
1989	61 482	85 456	57 638	67,4
1990	31 119	67 931	49 220	72,5
1991	7 292	58 364	45 302	77,6
1992	- 2 467	60 576	39 658	65,5
1993	27 619	72 536	45 793	63,1
1994	43 101	79 936	54 618	68,3

Remarque : le bénéfice comptable redressé est le bénéfice net déclaré dans les états financiers, plus les impôts sur les bénéfices courants et reportés, moins les dividendes reçus et plus les dons de bienfaisance. Le bénéfice imposable est le bénéfice déclaré initialement, c'est-à-dire qu'il est net des reports prospectifs de pertes mais n'a pas été redressé rétroactivement au titre des reports rétrospectifs effectués ultérieurement.

Source : dossiers statistiques de Revenu Canada, 1982-1994.

Les sociétés rentables peuvent n'avoir aucun impôt à payer au cours d'une année déterminée à cause de trois facteurs principalement : l'exonération partielle ou complète de certaines sources de revenu (en particulier les dividendes intersociétés), l'application des pertes antérieures et les différences entre les règles comptables et fiscales de mesure des coûts.

Aux chapitres 4 et 5, nous envisageons un certain nombre de mesures d'élargissement de l'assiette fiscale qui auraient pour effet de réduire les différences entre le bénéfice imposable et le bénéfice comptable, et qui diminueraient le nombre de sociétés rentables ne payant pas d'impôt. Il reste que, au cours d'une année déterminée, il y aura toujours un nombre appréciable de sociétés rentables qui n'auront aucun impôt à payer sur leurs bénéfices.

Autres impôts et taxes

Les entreprises paient un montant appréciable d'autres impôts et taxes, notamment les charges sociales ou impôts sur la masse salariale, les impôts fonciers et les redevances ou droits relatifs aux ressources naturelles. Nous les passerons ici brièvement en revue.

Les charges sociales ou impôts sur la masse salariale, de même que leur incidence, ont déjà été étudiés en détail aux pages précédentes. Nous avons conclu que, à long terme, la majeure partie de ces impôts, après déduction des prestations qu'ils permettent de financer, sont supportés par les travailleurs sous la forme de salaires moins élevés. À court terme, de même qu'à long terme dans certains cas, les impôts sur la masse salariale peuvent accroître les coûts des entreprises, mais cela tend alors à se traduire par une diminution de l'emploi.

L'incidence des impôts fonciers, même si elle n'est probablement pas aussi complexe que celle de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, est loin d'être certaine. Certains impôts fonciers prélevés par les provinces ou les administrations locales servent à financer les services publics. On s'attendrait dans ce cas à ce que l'impôt foncier, net des avantages correspondants, soit supporté par les propriétaires des immeubles ou soit répercuté sur les locataires sous la forme de loyers plus élevés. Les impôts applicables aux terrains devraient réduire les loyers nets d'impôt reçus par les propriétaires et, par conséquent, diminuer la valeur des terrains. Quant aux impôts applicables aux bâtiments, ils peuvent être supportés par les propriétaires sous la forme d'une diminution de valeur de l'immeuble ou de coûts supérieurs pour le propriétaire, qui peut être en mesure de les transférer aux locataires.

On estime que les redevances relatives aux ressources naturelles sont supportées principalement par les propriétaires des ressources dont l'offre est relativement fixe. Étant donné que les ressources naturelles appartiennent en grande partie aux provinces, les redevances constituent dans une large mesure des paiements effectués par les entreprises pour avoir le droit d'exploiter les ressources en question.

Coûts d'observation du régime fiscal pour les entreprises

La production des déclarations et le paiement des impôts occasionnent inévitablement aux entreprises et aux particuliers des coûts qui s'ajoutent au montant des impôts proprement dits. L'étude de la législation fiscale, la tenue de dossiers et de livres, l'établissement et la production des déclarations fiscales ainsi que les vérifications, les appels et les litiges fiscaux entraînent des coûts pour les contribuables.

Les sommes en jeu sont loin d'être négligeables. Selon un rapport rédigé pour le Comité, le coût occasionné aux 500 plus grandes entreprises non financières au Canada par l'observation de la législation fédérale et provinciale établissant les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés était de l'ordre de 250 millions de dollars en 1995, montant qui représente environ 5 % des impôts acquittés par ces entreprises³⁹. En outre, les coûts d'observation ne sont pas répartis de manière égale entre ces sociétés. Ils ont tendance à augmenter en fonction du nombre de sociétés affiliées à l'étranger et, lorsqu'on tient compte de la taille de l'entreprise ainsi que d'autres caractéristiques, ces coûts sont supérieurs de 85 %, d'après les estimations, dans l'industrie minière, pétrolière et gazière. Interrogées sur les sources les plus importantes de coûts d'observation au niveau fédéral, les entreprises ont mentionné le plus fréquemment la complexité de la législation, la fréquence des changements apportés à la loi, la participation aux vérifications et aux appels ainsi que l'observation des règles de déclaration des activités à l'étranger⁴⁰.

Bien qu'on ne dispose pas d'estimations des coûts d'observation du régime fiscal des sociétés pour les petites et moyennes entreprises canadiennes, il a généralement été établi dans d'autres pays que ces coûts d'observation étaient plus élevés, par dollar de recette perçu, dans cette catégorie d'entreprises. En outre, il en coûte généralement plus cher aux entreprises relativement nouvelles pour se conformer à la législation fiscale qu'aux entreprises établies. Les petites entreprises, en particulier, doivent souvent recourir dans une large mesure à des conseils et à des services extérieurs pour se conformer aux règles fiscales applicables aux sociétés⁴¹.

Il est important de réduire au minimum les coûts d'observation, car il s'agit d'autant de ressources que le secteur privé pourrait consacrer à la production de biens et de services utiles à la société. L'élimination du plus grand nombre possible de complications inutiles devrait être un objectif permanent des autorités fiscales. Il reste que la simplification du régime n'est pas chose facile. Le Comité a essayé d'établir un équilibre approprié entre les objectifs parfois contradictoires que constituent la simplicité, l'équité et l'efficacité du régime fiscal.

Dans un régime fiscal qui s'applique à des millions d'entreprises et de personnes diverses, dont beaucoup opèrent dans des conditions financières et commerciales très complexes, il est inévitable que le régime fiscal présente lui-même une certaine complexité si l'on veut que chaque contribuable paie sa juste part d'impôt, sans entraîner de trop fortes distorsions dans l'économie. Il faut aussi apporter de fréquentes modifications à la législation fiscale si l'on veut qu'elle reste en prise sur un monde des affaires et de la finance en constante transformation. Toutefois, ces changements accroissent le coût de l'observation.

Bien entendu, l'efficacité, l'équité et la simplicité n'entrent pas toujours en contradiction lorsqu'on cherche à concevoir un régime fiscal. Par exemple, nous exprimons l'avis, au chapitre 4 et dans d'autres passages du présent rapport, que, lorsque des taux d'imposition élevés s'appliquent à une assiette fiscale étroite, l'efficacité et l'équité risquent de laisser à désirer. Cette politique ne favorise pas non plus la simplicité, car elle incite les contribuables à consacrer des efforts indus à la planification fiscale.

Il importe aussi de reconnaître qu'une partie des coûts d'observation subis par les contribuables est discrétionnaire. Par exemple, les entreprises de toutes tailles se livrent fréquemment à des activités de planification fiscale afin de réduire leurs impôts. Nombre de ces activités se traduisent non seulement par une économie d'impôt pour l'entreprise, mais aussi par la promotion d'activités économiques, comme la R-D, que l'État souhaite encourager. Il demeure que, comme la conformité aux règles qui régissent les encouragements fiscaux absorbe des ressources bien réelles, il importe de les structurer de manière à réduire le plus possible les coûts d'observation, tout en atteignant les objectifs souhaités. Au chapitre 10, nous envisageons des mesures précises qui pourraient faciliter l'observation du régime fiscal et la rendre moins coûteuse.

L'interaction des taux d'imposition des sociétés et des recettes fiscales

Au début du rapport, nous avons défini la «réduction des taux» et l'«élargissement de l'assiette» parmi les principaux axes destinés à guider nos recommandations. Le choix de ces axes découle essentiellement d'une conclusion à laquelle le Comité a abouti dès le début de ses délibérations, à savoir que l'un des principaux problèmes posés par le régime actuel d'imposition des entreprises au Canada est le taux relativement élevé de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Quand les taux nominaux d'imposition des bénéfices sont supérieurs aux normes internationales, les multinationales qui sont actives au Canada tendent à attribuer une proportion moindre de leurs bénéfices au Canada et à y maximiser leurs dépenses déductibles (par exemple les intérêts). La perte de recettes fiscales qui en découle pour les administrations publiques les oblige à chercher d'autres sources de recettes (comme les impôts sur le capital ou sur la masse salariale) pour financer les dépenses publiques, ce qui nuit à l'efficacité et à la compétitivité du régime fiscal applicable aux entreprises au Canada, tout en contribuant encore à l'érosion de l'assiette fiscale générale. Avec le temps, on observe tout simplement une diminution des activités industrielles et commerciales permettant de générer des recettes fiscales.

Pour évaluer les options découlant de cette observation, le Comité a tenu compte de l'effet d'une réduction des taux d'imposition des bénéfices des sociétés sur les recettes fiscales perçues par les gouvernements. Une étude effectuée pour le Comité⁴² analysait l'effet estimatif d'une réduction des taux d'imposition des sociétés sur l'économie. L'auteur de l'étude conclut que, en raison de l'expansion économique induite par l'abaissement des taux d'imposition, l'effet net était de 83 % de la perte directe de recettes prévisible en l'absence d'effet sur le comportement des contribuables.

La même étude concluait que l'assiette de l'impôt des sociétés était également sensible à la différence entre le taux d'imposition des bénéficiaires aux États-Unis et au Canada : plus le taux applicable au Canada était élevé par rapport aux États-Unis, moins les bénéficiaires déclarés au Canada étaient importants. Le Comité a entrepris d'approfondir cette question en examinant l'importance des capitaux d'emprunt utilisés pour financer les actifs au Canada par les multinationales canadiennes et étrangères actives au pays. Le tableau 3.9 résume les résultats de cette étude⁴³.

Tableau 3.9

Ratio dette/actif des sociétés canadiennes et étrangères actives au Canada – Diverses années

	Sociétés sous contrôle canadien sans filiale étrangère	Sociétés sous contrôle canadien avec filiales étrangères	Sociétés sous contrôle étranger
	(en %)		
1986	33,7	35,5	20,1
1987	33,0	37,2	20,8
1988	33,6	34,7	17,8
1989	34,2	36,8	25,9
1990	35,9	39,3	25,8
1991	30,4	48,2	26,7
1992	30,4	47,7	25,1
1993	35,6	42,2	26,7
1994	30,3	39,4	24,7
Moyennes :			
1986-1988	33,4	35,8	19,6
1992-1994	32,1	43,1	25,5

Source : données longitudinales de Revenu Canada, analysées par le ministère des Finances. Les entreprises financières sont exclues. Sont inclus dans la dette les emprunts à court et à long terme, à l'exception des créanciers. L'actif inclut les avoirs financiers, nets des créanciers.

Le taux général d'imposition des bénéficiaires ayant diminué de 8 points à la suite de la réforme fiscale de 1986-1987 au Canada, on se serait normalement attendu à ce que les entreprises diminuent leur financement par emprunt, puisque les économies d'impôt permises par la déductibilité des intérêts étaient devenues moins importantes. Les entreprises sous contrôle canadien n'ayant aucune activité multinationale ont effectivement réduit leur ratio d'endettement. Cependant, les taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés n'ont pas baissé autant au Canada que dans d'autres pays. Aux États-Unis, par exemple, le taux de l'impôt fédéral sur les bénéficiaires des sociétés est passé de 46 % à 34 % en 1986, avant de remonter au niveau actuel de 35 %. Au Canada en 1995, pour les entreprises non manufacturières, les taux combinés de l'impôt fédéral et provincial sur les bénéficiaires des sociétés variaient entre 38 % et 46 %, selon la province, la moyenne étant de 43 %. Aux États-Unis, les taux combinés variaient entre 35 % et 43 % selon l'État (39 % en moyenne). Ainsi que le montre le tableau 3.9, les multinationales canadiennes ont accru leur endettement relatif après 1987, malgré la diminution des taux d'imposition des bénéficiaires.

De plus, les États-Unis ont adopté en 1986 des règles révisées d'attribution des intérêts en vertu desquelles d'importants frais d'intérêt sont répartis entre les activités étrangères et nationales, pour le calcul des bénéficiaires de provenance étrangère. Ces règles ont en fait incité les sociétés américaines à réduire leur endettement aux États-Unis et à augmenter le financement par emprunt de leurs filiales à l'étranger⁴⁴.

En raison de ces nouvelles règles d'attribution des intérêts aux États-Unis et du taux supérieur d'imposition des bénéfices des sociétés au Canada par rapport aux États-Unis, les multinationales étrangères présentes au Canada (pour la plupart américaines) ont eu tendance à accroître le financement par emprunt de leurs filiales canadiennes après 1987. Le Canada est donc devenu un lieu intéressant de déduction des intérêts, compte tenu du taux relativement élevé qui s'applique actuellement aux bénéfices des sociétés.

Il est bien évident qu'une réduction des taux d'imposition des sociétés n'est pas entièrement «gratuite» – elle n'est pas entièrement compensée par une augmentation des bénéfices réalisés, sauf dans des cas extrêmes qui ne semblent pas s'appliquer ici. Notre analyse indique cependant qu'une réduction des taux s'accompagnera d'un certain accroissement de l'assiette fiscale, ce qui compensera en partie la perte de recettes due à la réduction des taux et atténuera l'ampleur des autres mesures fiscales nécessaires pour maintenir le montant global des recettes fiscales.

Il ressort de l'analyse présentée dans ce chapitre qu'on pourrait améliorer la structure du régime fiscal applicable aux entreprises en abaissant le taux supérieur d'imposition des bénéfices des sociétés afin d'améliorer l'efficacité du régime fiscal et de réduire l'érosion de son assiette. De plus, un certain nombre de modifications visant à élargir l'assiette réduiraient la variabilité des taux effectifs d'imposition. Ces changements – qui sont décrits en détail ailleurs dans le rapport – modifieraient la structure de la fiscalité des entreprises de manière à la rendre plus neutre et à rendre l'économie plus efficace dans son ensemble.

Principaux points du chapitre

- Les impôts applicables au capital des entreprises au Canada (les impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés, plus les taxes de vente sur les biens d'équipement) varient sensiblement selon les secteurs d'activité et les catégories d'actifs. La structure fiscale en place favorise les investissements dans le secteur des ressources non renouvelables et la fabrication par rapport aux investissements dans les secteurs de la construction, des transports, des communications, de services publics, du commerce et des autres services. Elle appuie aussi les investissements en R-D, en exploration et en aménagement des ressources naturelles, ainsi que dans certaines catégories de machines et de matériel, tandis que les investissements en bâtiments, en stocks et en terrains bénéficient d'un régime moins favorable. Enfin, le système favorise dans l'ensemble les investissements des petites entreprises par rapport à ceux des grandes entreprises. Les distorsions des investissements ont probablement un effet négatif sur la croissance économique et la création d'emplois.
- Lorsqu'on tient compte des impôts ou autres prélèvements fiscaux sur les coûts de main-d'œuvre, nets des avantages provenant des programmes publics financés par certains de ces impôts, nous constatons que l'ensemble des impôts sur le capital et le travail est là encore assez inégal. Le secteur des ressources naturelles, celui de la fabrication et celui de la construction sont relativement peu imposés tandis que la fiscalité est relativement lourde dans les secteurs des communications, des services publics, du commerce de gros et des autres services. Les secteurs les plus lourdement imposés sont souvent ceux qui offrent le plus grand potentiel de création d'emplois et dont font partie un grand nombre d'importantes industries axées sur le savoir.
- La fiscalité des entreprises ne semble pas avoir d'effet négatif sur les investissements des entreprises en capital humain.
- Par rapport à d'autres pays et, en particulier, aux États-Unis, le Canada applique aux entreprises des taux effectifs d'imposition similaires ou un peu plus élevés dans le secteur manufacturier, mais les taux d'imposition sont généralement nettement plus élevés dans plusieurs secteurs de services.
- Les impôts et taxes peuvent avoir un effet sur le chômage en raison de leurs répercussions sur le coût de la main-d'œuvre. Même si, à long terme, les charges sociales ou impôts sur la masse salariale appliqués aux employeurs sont en grande partie transférés aux employés, ce qui atténue sensiblement leur effet sur les coûts de main-d'œuvre, une augmentation de ces charges et impôts peut avoir un effet négatif sur l'emploi à court terme et se répercuter de façon disproportionnée sur les travailleurs les moins bien rémunérés.
- À l'heure actuelle, les cotisations patronales d'AE ne sont pas liées aux mises à pied effectuées par un employeur particulier. L'établissement d'un lien entre les deux éléments, conformément au principe de l'utilisateur-payeur, offre la possibilité de rendre l'emploi plus stable et de réduire le chômage.
- La fiscalité des entreprises doit être évaluée sous l'angle de l'équité aussi bien que de son effet sur la création d'emplois et la croissance économique. Lorsqu'on applique le critère d'équité, il faut bien se rendre compte que, en bout de ligne, les impôts et taxes appliqués aux entreprises sont supportés par les particuliers, sous la forme d'un rendement moindre pour les propriétaires de l'entreprise et les autres détenteurs de capital, de prix plus élevés pour les consommateurs qui achètent les biens et services produits par l'entreprise, de salaires réduits pour les employés de cette dernière et de paiements moins élevés aux fournisseurs d'autres facteurs de production. Il est difficile de tirer des conclusions générales sur l'«incidence» ultime des divers impôts et taxes appliqués aux entreprises, mais il n'y a aucune raison de s'attendre à ce que les impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés soient supportés principalement par les mieux nantis.
- L'observation du régime fiscal occasionne des coûts non négligeables aux grandes entreprises au Canada, mais ces coûts ne sont pas aussi élevés qu'aux États-Unis, par exemple, pour les entreprises de la même catégorie. Il faudrait examiner de près les caractéristiques du régime fiscal qui accroissent les coûts d'observation et d'administration, et y apporter des correctifs dans la mesure du possible. Toutefois, des compromis doivent souvent être faits entre les objectifs de simplicité et de réduction des coûts d'observation, d'une part, et l'équité ainsi que la croissance économique et la création d'emplois, d'autre part.
- Lorsque les taux d'imposition des sociétés dépassent les normes internationales, les entreprises multinationales sont davantage incitées à structurer leurs activités de manière à faire apparaître leurs bénéficiaires à l'étranger et à attribuer le maximum de dépenses déductibles au Canada – tout particulièrement dans le cas des intérêts. Par conséquent, des taux d'imposition élevés risquent d'entraîner une érosion de l'assiette fiscale, érosion qui est manifeste au Canada depuis une dizaine d'années dans le domaine de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés.

Tableau 3.10

Taux effectifs d'imposition des investissements marginaux

	Capital corporel					E&A	R-D	Total
	Bâtiments	Machines	Terrains	Stocks	Total			
	(en %)							
Grandes entreprises								
Agriculture, pêche et piégeage	–	–	–	–	–	–	–	–
Industrie forestière	30,3	13,1	24,7	38,7	31,7		-31,8	28,8
Industrie minière	0,1	15,5	20,7	35,0	17,8	0,1	-29,7	8,7
Pétrole et gaz naturel	10,9	20,3	23,9	38,6	24,7	0,3	-35,3	5,5
Fabrication	23,2	8,6	22,4	35,3	22,3		-27,4	17,9
Construction	36,4	31,0	25,9	40,4	37,4		-24,9	37,0
Transports	25,8	26,9	26,2	40,7	28,2		-33,8	27,9
Communications	26,3	35,3	26,2	40,6	28,5		-27,7	23,9
Services publics	27,9	29,7	26,2	40,7	30,4		-31,1	30,3
Commerce de gros	23,5	26,5	25,3	39,5	34,8		-29,9	32,1
Commerce de détail	13,2	34,7	26,0	40,4	33,5		-30,0	33,3
Autres services	25,0	35,7	25,9	40,2	28,2		-30,1	27,6
Total	24,2	19,6	25,3	37,6	27,0	0,2	-28,0	22,8
Petites entreprises								
Agriculture, pêche et piégeage	5,8	7,6	9,2	16,9	8,5		-42,7	7,9
Industrie forestière	11,8	12,7	9,2	16,9	12,8		-49,7	12,6
Industrie minière	–	–	–	–	–		–	–
Pétrole et gaz naturel	–	–	–	–	–		–	–
Fabrication	7,1	5,2	9,2	16,9	10,4		-39,0	7,6
Construction	14,3	23,8	9,2	16,9	17,6		-41,8	17,5
Transports	7,9	17,9	9,2	16,9	15,9		-41,3	15,7
Communications	7,7	25,1	9,2	16,9	21,8		-44,4	20,2
Services publics	8,9	15,5	9,2	16,9	15,0		-26,0	14,7
Commerce de gros	5,6	23,0	9,2	16,9	16,7		-40,5	15,5
Commerce de détail	3,9	26,0	9,2	16,9	16,4		-42,3	16,4
Autres services	8,6	22,7	9,2	16,9	11,4		-39,8	10,1
Total	8,3	17,9	9,2	16,5	13,3		-39,8	12,1
Grandes et petites entreprises								
Agriculture, pêche et piégeage	5,8	7,6	9,2	9,3	8,5		-42,7	7,9
Industrie forestière	22,6	12,7	11,0	30,6	17,2		-35,0	16,3
Industrie minière	0,1	15,5	20,7	35,0	17,8	0,1	-29,7	8,8
Pétrole et gaz naturel	10,9	20,3	23,9	38,6	24,7	0,3	-35,3	5,5
Fabrication	21,3	8,1	19,2	32,5	20,5		-29,1	16,5
Construction	27,6	24,7	16,0	26,0	25,5		-38,6	25,3
Transports	21,0	24,2	16,7	37,9	24,6		-35,8	24,4
Communications	26,3	34,9	25,7	39,4	28,5		-27,7	23,6
Services publics	27,8	26,5	24,4	40,4	29,5		-30,3	29,4
%Commerce de gros	16,8	24,8	18,6	28,4	26,2		-33,1	24,3
Commerce de détail	8,1	30,5	14,7	24,9	23,3		-39,0	23,2
Autres services	16,6	28,3	15,9	29,9	19,3		-36,9	18,2
Total	18,9	19,0	15,6	29,0	21,8	0,2	-30,9	19,0

Remarques :

- Ce tableau fournit des renseignements plus détaillés que le tableau 3.1 en présentant les taux calculés par catégorie d'actif et par secteur.
- Les impôts sur le capital comprennent les impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéficiaires et le capital des sociétés ainsi que les taxes de vente sur les biens d'équipement.
- Aucune estimation n'est présentée pour les grandes entreprises dans le secteur de l'agriculture, de la pêche et du piégeage, ni pour les petites entreprises dans l'industrie minière et le pétrole et le gaz naturel, en raison du petit nombre d'entreprises faisant partie de ces catégories. Par conséquent, les données ne seraient pas fiables.
- Voir aussi les remarques du tableau 3.1.

Sources : calculs effectués par le secrétariat du Comité avec l'assistance technique du ministère des Finances; et K. McKenzie. Voir McKenzie, Mansour et Brûlé (1997).

Notes:

- ¹ Engen et Skinner (1996) passent en revue les questions relatives à la fiscalité et à la croissance économique. Ils concluent qu'une fiscalité plus lourde freine quelque peu la croissance, bien que l'effet exact dépende de la structure des impôts ainsi que des services publics fournis par les administrations.
- ² Ainsi qu'il l'indique en introduction, le Comité est d'avis qu'on ne doit s'écarter de la neutralité que dans le cas où les prix du marché ne fournissent pas des signaux appropriés pour une bonne allocation des ressources.
- ³ D'après la littérature consacrée récemment à la croissance économique, les pays qui favorisent les investissements en capital humain et en technologie sont les mieux placés pour améliorer leurs perspectives de croissance. Voir De Long et Summers (1991), Romer (1990) et Perra (1997).
- ⁴ Les impôts qui réduisent directement le revenu du capital sont les impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices des sociétés, tandis que le coût d'utilisation du capital est majoré par les impôts fédéraux et provinciaux sur le capital, les taxes provinciales de vente sur les biens d'équipement et les impôts fonciers provinciaux et municipaux. Les redevances minières, pétrolières et gazières ainsi que les droits de coupe versés aux provinces ont également un effet sur les investissements, bien que ces prélèvements puissent être considérés comme des paiements au titre des droits d'exploitation des ressources renouvelables et non renouvelables accordés par l'État.
- ⁵ Voir les études récentes de Chirinko (1994), Mintz (1995) et Shah (1995).
- ⁶ Voir par exemple Bernstein et Shah (1994), Chirinko (1995), Cummins et Hassett (1994), Cummins, Hassett et Hubbard (1996), Ng et Schaller (1996). L'une des études faisant appel à des données sectorielles, le document de travail 97-3 préparé pour le Comité par McKenzie et Thompson (1997), conclut que les différences fiscales entre le Canada et les États-Unis influent sur les investissements en machines et en matériel; les effets sont statistiquement significatifs, mais peu importants. Deux études menées au niveau des entreprises par Altshuler et Cummins (1997) de même que par Cummins (1996), les documents de travail 97-4 et 96-4 respectivement, concernant les investissements des multinationales américaines et canadiennes montrent que les impôts exercent une influence négative substantielle sur les investissements.
- ⁷ L'effet des impôts sur le coût du capital, présenté au tableau 3.2, est une mesure globale des impôts et taxes touchant les bâtiments, les machines, les stocks, les terrains et les actifs incorporels, conformément au tableau 3.1. Il convient cependant de noter que les impôts présentés au tableau 3.2 sont exprimés en pourcentage des coûts hors impôts et taxes plutôt que des taux de rendement du capital avant impôt, comme au tableau 3.1; par conséquent, cette mesure-ci indique des taux effectifs d'imposition plus élevés.
- ⁸ Ces taux d'imposition ne tiennent pas compte des impôts des particuliers versés par les résidents et les non-résidents qui tirent un revenu d'entreprises canadiennes.
- ⁹ Une étude récente d'Industrie Canada a établi que les trois premiers secteurs faisaient appel dans une mesure élevée ou moyenne au savoir. Le secteur des autres services comprend également des sous-secteurs à intensité forte ou moyenne de savoir. Voir Gera (1997).
- ¹⁰ Dans les calculs, les redevances relatives aux ressources naturelles sont considérées comme des coûts. Si elles étaient traitées comme des impôts, ce que le Comité considère comme moins approprié de façon générale, le taux effectif d'imposition des coûts des grandes entreprises serait de 17,7 % dans l'industrie minière et de 18,2 % pour les grandes entreprises pétrolières et gazières.
- ¹¹ Ces études mesurent l'effet produit par le régime fiscal des sociétés sur l'utilisation des facteurs, le choix des divers actifs, de même que les distorsions entre secteurs et entre périodes, comme il a été indiqué précédemment. Certaines tiennent compte de l'impact des impôts des sociétés sur la localisation des investissements et la production à l'échelle internationale, tandis que d'autres prennent en considération les crédits qu'obtiennent les multinationales actives au Canada au titre des impôts sur les bénéfices payés ici, lorsqu'elles calculent leurs impôts à l'étranger. Peu d'études ont tenu compte des autres distorsions liées à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, par exemple au niveau des modalités de financement et du choix de la forme d'organisation des entreprises. Rares aussi sont les études qui incorporent les effets du régime fiscal des sociétés sur la croissance résultant de la mise en œuvre des technologies dans le secteur des entreprises. Certains auteurs se sont également penchés sur l'influence

de l'AE sur l'efficacité économique. Ces questions sont abordées dans la suite du présent chapitre ainsi qu'au chapitre 8. Whalley (1997b), dans le document de travail 97-8 préparé pour le Comité technique, passe en revue les études consacrées à l'effet des impôts sur les bénéfices des sociétés sur l'efficacité économique.

- ¹² Voir par exemple Dahlby (1994) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (1997a). D'après cette dernière, les coûts estimés des impôts sur les bénéfices des sociétés sont beaucoup plus élevés que ceux de l'impôt des particuliers, des charges sociales ou des taxes de vente lorsqu'on tient compte de leur impact sur la croissance économique.
- ¹³ Voir Hamilton et Whalley (1989).
- ¹⁴ Voir Hamilton, Mintz et Whalley (1991).
- ¹⁵ Par exemple, une étude a constaté que les dépenses consacrées à la formation chez les employeurs, en proportion du PIB, ne représentent au Canada que 40 % de ce qu'elles sont aux États-Unis, 18 % du niveau enregistré au Japon et 13 % des dépenses observées en Allemagne de l'Ouest. Une étude récente de l'OCDE indiquait que seulement 31 % des entreprises canadiennes déclaraient une activité quelconque en matière de formation professionnelle, comparativement à 55,8 % en France, 73,8 % au Japon et 80 % en Grande-Bretagne. Voir Hum et Simpson (1996).
- ¹⁶ Voir Kapsalis (1993).
- ¹⁷ Le niveau inférieur de la formation professionnelle au Canada dont font état d'autres études pourrait s'expliquer par des définitions différentes selon les pays de la formation en entreprise.
- ¹⁸ Il se peut aussi que la législation sur le salaire minimum dissuade les entreprises de fournir une formation générale aux travailleurs si le salaire minimum empêche de transférer le coût de la formation de l'entreprise au travailleur.
- ¹⁹ Voir Driffill et Rosen (1983), Davies et Whalley (1991), Trostel (1993) et Dupor et coll. (1996).
- ²⁰ On trouvera dans Nickel et Bell (1996) une analyse de l'importance relative de ces facteurs dans l'augmentation du chômage au sein des pays de l'OCDE. Par ailleurs, Fortin, Keil et Symons (1995) envisagent un éventail plus large de facteurs potentiels que ceux énumérés ici.
- ²¹ Les modifications des impôts des particuliers peuvent avoir un certain effet sur la détermination des salaires en cas de négociation collective.
- ²² Le lecteur trouvera des études récentes consacrées aux effets économiques des impôts sur la masse salariale dans Dahlby (1992), Hammermesh et Biddle (1993), Marchildon, Sargent et Ruggeri (1996), Baran (1996), l'Organisation de coopération et de développement économiques (1996c) et Kesselman (1997). Deux études récentes concernant les effets des impôts canadiens sur la masse salariale sur l'emploi global ont pour auteurs Prescott et Wilton (1996) ainsi qu'Abbott et Beach (1997). Prescott et Wilton concluent, en étudiant les conventions collectives signées entre 1979 et 1992, que les hausses des impôts directs et des cotisations des employés n'ont pas entraîné une augmentation des taux de rémunération, qu'environ la moitié de l'augmentation de la taxe de vente s'est traduite par une hausse des taux salariaux et que l'augmentation des charges sociales des employeurs s'est accompagnée d'une hausse des accords salariaux. Abbott et Beach ont estimé les effets des impôts sur la masse salariale sur l'emploi et les taux de rémunération dans les dix provinces au cours des années 1970-1993. Il ressort de leur étude que les impôts sur la masse salariale ont des effets négatifs marqués sur l'emploi et les rémunérations. Ces résultats doivent toutefois être envisagés avec une certaine prudence, car il est difficile d'estimer les données sur les rémunérations et les impôts effectifs touchant la masse salariale, comme le soulignent Abbott et Beach.
- ²³ Il semble que le Canada puisse constituer un cas particulier. La plupart des recherches portant sur l'incidence des charges sociales ont été menées à l'aide de données transversales pour plusieurs pays ou de séries temporelles applicables à des pays étrangers. La situation et les institutions du marché du travail au Canada pourraient produire des réactions assez différentes à une modification des charges sociales appliquées aux employeurs.
- ²⁴ Le degré de rigidité des salaires dû aux salaires minimums a diminué depuis le milieu des années 70 parce que les salaires minimums ont diminué en proportion de la moyenne des rémunérations dans le secteur de la fabrication – passant de 49 % au milieu des années 70 à 35 % dans les années 90. Voir Fortin, Keil et Symons (1995).

- ²⁵ Se reporter à Gruber (1995), qui montre que le passage d'un régime de retraite par répartition financé par l'employeur à un régime prévoyant des cotisations obligatoires des employés n'a eu aucun effet discernable sur l'emploi au Chili.
- ²⁶ Les estimations du nombre d'emplois perdus vont de 100 000 (Crosier et Mang (1994)) à 316 000 (Archambault et Hostland (1996)).
- ²⁷ Voir Zee (1997).
- ²⁸ Voir Fortin, Keil et Symons (1995). Ces auteurs ont également conclu qu'une hausse de 5 points du taux d'imposition des revenus du travail accroîtrait le taux de chômage global d'environ 0,4 point à court terme, mais n'aurait aucun effet sur le taux de chômage à long terme.
- ²⁹ De nombreuses charges sociales, comme les cotisations au RPC/RRQ, les cotisations d'AE et les cotisations aux régimes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail, sont assises sur la rémunération des employés à concurrence d'un plafond déterminé, les prestations étant elles aussi limitées. Lorsque les charges sociales représentent le véritable coût d'assurance des prestations versées aux travailleurs, les cotisations assorties d'un plafond de rémunération ne devraient pas influencer sur le choix entre les travailleurs à temps plein et à temps partiel. Dans un tel cas, toutefois, les régimes ne suivent pas entièrement les principes d'assurance, de sorte que les cotisations jouent le rôle d'une taxe sur l'emploi. L'embauche des travailleurs à temps partiel sera alors découragée. Comme cela est indiqué dans le rapport du Groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail (1994), les charges sociales assorties d'un plafond de rémunération peuvent avoir un effet négatif sur l'embauche de travailleurs à temps partiel, puisque l'entreprise paie moins de cotisations sociales en faisant travailler des employés à temps plein et en leur faisant effectuer des heures supplémentaires. Par ailleurs, un seuil d'exonération qui permet à la première tranche de rémunération de ne pas être assujettie aux charges sociales peut stimuler l'emploi à temps partiel. Les changements apportés récemment à l'AE, selon lesquels les cotisations et les prestations sont fondées sur la rémunération annuelle plutôt qu'hebdomadaire, contribuent à atténuer l'effet que les charges sociales ont sur le choix entre le travail à temps plein, le travail supplémentaire et le travail à temps partiel. Il reste que les charges sociales assorties d'un plafond de rémunération par employé constituent un impôt sur les travailleurs à temps partiel engagés sur une base annuelle.
- ³⁰ Un tour d'horizon complet est présenté par Day et Winer (1994).
- ³¹ Les règles d'imposition du revenu des particuliers qui s'appliquent au revenu tiré d'un travail indépendant permettent de déduire des dépenses admissibles telles que les frais d'automobile et les frais de repas et de représentation (dont 50 % sont déductibles) engagés à des fins professionnelles, et le coût d'un bureau à domicile (qui n'est pas déductible, cependant, s'il fait apparaître une perte d'exploitation). Les employés peuvent déduire, sous réserve de certaines limites, les dépenses engagées pour gagner leur vie, par exemple les dépenses des vendeurs, certains frais subis par les travailleurs employés dans l'industrie forestière, le secteur des transports et les arts, de même que les frais de déplacement admissibles, les frais d'automobile et de repas qui ne sont pas remboursés par l'employeur dans l'exercice des fonctions du poste occupé par l'employé.
- ³² Selon l'étude originale de Musgrave et Krzyzaniak (1963), l'impôt américain sur les bénéfices des sociétés est entièrement répercuté sur les consommateurs par le biais des prix tandis que, d'après Harberger (1962), cet impôt est supporté en bonne partie par les propriétaires du capital, sous la forme de taux de rendement moins élevés. Whalley (1997a), passe en revue les études d'incidence fiscale dans le document de travail 97-7 préparé pour le Comité technique. Se reporter aussi à des études récentes de Vermaeten, Gillespie et Vermaeten (1994) et de Block et Shillington (1994), qui supposent que l'impôt des sociétés est transféré en partie aux consommateurs et en partie aux actionnaires.
- ³³ C'est le point de vue adopté par Boadway et Bruce (1992), selon lesquels le Canada est un pays à petite économie ouverte, où le taux de rendement du capital obtenu par les sociétés est déterminé en bonne partie par les marchés étrangers. Devereux et Freeman (1995) sont d'un avis différent, soutenant que les impôts appliqués aux sociétés peuvent réduire le revenu des actionnaires nationaux dans la mesure où ces derniers détiennent les actifs des sociétés. Burgess (1988) estime que l'impôt sur les bénéfices des sociétés est transféré dans une certaine mesure aux actionnaires, puisque le Canada n'est pas une petite économie ouverte sur les marchés d'exportation.

- ³⁴ Un modèle du ministère des Finances fait appel à l'hypothèse de la petite économie ouverte sur les marchés de capitaux pour déterminer l'effet des impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés sur le revenu réel de certains groupes. Ce modèle permet de conclure qu'une majoration de 5 points des taux d'imposition des bénéficiaires réduit le revenu réel des Canadiens ayant les revenus les plus faibles (jusqu'à 20 000 \$) d'environ 1 %. Le revenu réel des particuliers à revenu supérieur (plus de 150 000 \$) est réduit de 0,7 %. Voir Beauséjour (1997).
- ³⁵ On trouvera un examen plus approfondi dans Whalley (1997a).
- ³⁶ Voir McKenzie et Thompson (1996), document de travail 96-7 préparé pour le Comité technique, et Mitoo (1997).
- ³⁷ On parle ici de l'impôt de la partie I, qui est assis sur le bénéficiaire.
- ³⁸ Cette question est étudiée dans les documents de la Fondation Clarkson Gordon (1993) et dans Ontario, Commission de l'équité fiscale (1992b).
- ³⁹ Erard (1997a), document de travail 97-2 préparé pour le Comité technique.
- ⁴⁰ Très peu d'études ont été consacrées à l'étranger aux coûts d'observation du régime fiscal pour les grandes sociétés. Cependant, d'après une étude effectuée récemment aux États-Unis, la structure des impôts fédéraux et d'État sur les bénéficiaires des sociétés se traduirait par des coûts d'observation nettement plus élevés qu'au Canada dans le cas des grandes entreprises. La différence peut être attribuée en bonne partie à une complexité moindre des règles fiscales au Canada de même qu'au nombre réduit d'administrations fiscales auprès desquelles les grandes sociétés doivent produire des déclarations. Voir Erard (1997a) et Slemrod et Blumenthal (1996).
- ⁴¹ Dans une étude sur les petites et moyennes entreprises (Erard (1997c), document de travail 97-12 préparé pour le Comité technique), on a demandé aux entreprises d'indiquer les sources les plus importantes des coûts d'observation élevés au titre de l'impôt des sociétés. Les facteurs qui ont été mentionnés le plus souvent étaient les exigences de tenue de livres, le coût des services professionnels et la complexité des renseignements exigés. Les frais de préparation des déclarations tendent à être d'environ 50 % plus élevés pour les petites entreprises situées en Alberta, en Ontario ou au Québec, du fait que ces provinces ont leur propre régime d'imposition des sociétés. Voir aussi Plamondon et associés (1996), document de travail 96-9 préparé pour le Comité technique.
- ⁴² Voir le document de travail 97-1 préparé pour le Comité technique par Dungan, Murphy et Wilson (1997). La sensibilité des recettes fiscales provenant des sociétés aux modifications de taux d'imposition dépend aussi de la façon dont l'État mène sa politique monétaire en fonction des changements apportés à la politique budgétaire.
- ⁴³ Ces résultats sont fondés sur l'étude effectuée par Jog et Tang pour le Comité (Jog et Tang (1997), document de travail 97-14).
- ⁴⁴ Voir Froot et Hines (1995) et Altshuler et Mintz (1995).

Moderniser l'impôt sur les bénéfices des sociétés – dispositions d'application générale

4

Introduction

Les entreprises canadiennes versent environ 25 milliards de dollars en impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés aux gouvernements fédéral et provinciaux. Cela ne représente toutefois qu'environ le quart du total des impôts et taxes versés par les entreprises et à peu près 8 % de l'ensemble des recettes fiscales perçues par les administrations publiques. Il reste que l'impôt sur les bénéfices des sociétés est un élément clé du régime fiscal en place au Canada de façon générale, puisqu'il exerce l'influence la plus marquée sur les bénéfices et les activités des entreprises.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, l'impôt sur les bénéfices joue trois rôles importants. Il sert à renforcer l'impôt sur le revenu des particuliers en évitant que certaines formes de revenus n'échappent à l'imposition. Il assure le paiement d'un impôt au Canada sur les revenus obtenus au pays par les investisseurs étrangers. Enfin, c'est un mécanisme permettant de s'assurer de manière imparfaite que les sociétés participent au financement des avantages qu'elles tirent des biens et services fournis par les administrations publiques.

Nous envisageons dans ce chapitre les options de réforme de l'impôt des sociétés sous l'angle des taux d'imposition et de la mesure du bénéfice imposable. En nous appuyant sur le principe de neutralité exposé au chapitre 1, nous commençons par étudier un impôt uniforme sur les bénéfices des sociétés au niveau fédéral. Nous nous penchons ensuite sur des questions liées aux dispositions générales de l'impôt sur les bénéfices des sociétés :

- les taux généraux d'imposition des bénéfices
- l'amortissement fiscal
- la constatation des pertes
- les impôts sur le capital.

Les chapitres qui suivent abordent des questions plus spécialisées touchant l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Le chapitre 5 examine un certain nombre de dispositions particulières qui accordent à l'heure actuelle un traitement spécial à certains secteurs et régions – les petites entreprises, les dépenses de recherche-développement (R-D), le secteur des ressources naturelles, le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique et les institutions financières. L'application de l'impôt sur les bénéfices des sociétés aux investissements étrangers au Canada et canadiens à l'étranger est traitée au chapitre 6, tandis que l'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés fait l'objet du chapitre 7.

Point de départ : un impôt plus neutre sur les bénéfices des sociétés

Comme le Comité l'a signalé au chapitre 3 dans son évaluation du régime fiscal canadien – et ainsi qu'il est démontré plus loin –, le régime fiscal actuel se caractérise par des divergences notables des taux effectifs d'imposition des investissements selon les secteurs, les types d'activités et les catégories d'entreprises. Or, nous estimons que des taux d'imposition plus bas et plus uniformes, accompagnés d'une assiette fiscale plus large et plus neutre, contribueraient à réduire les différences de charge fiscale entre les divers secteurs et types d'activités, incitant ainsi les entreprises à exploiter au maximum les possibilités économiques qui s'offrent à elles plutôt qu'à réduire au minimum leurs impôts. Un régime fiscal plus neutre et des taux compétitifs à l'échelle internationale amélioreraient l'équité et l'efficacité, au profit de tous les Canadiens et Canadiennes.

Dans le régime fiscal actuel, les activités de service – des communications aux services aux particuliers et aux entreprises – sont imposées à un taux relativement élevé au Canada. Pourtant, c'est dans ce secteur qu'on retrouve d'importantes composantes de la nouvelle économie fondée sur le savoir, et les activités de service sont le principal moteur de croissance économique et de création d'emplois. À mesure que la concurrence à l'échelle mondiale s'étend du secteur des biens à celui des services, les différences marquées qui existent actuellement entre les taux effectifs d'imposition deviennent de plus en plus difficiles à justifier. En outre, comme les taux d'imposition des bénéfices des sociétés qui s'appliquent actuellement dans les secteurs autres que la fabrication sont plus élevés que chez un bon nombre de nos partenaires commerciaux – tout particulièrement les États-Unis –, l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés subit une érosion au Canada et les entreprises de services canadiennes sont défavorisées par rapport à la concurrence. Les administrations publiques perdent des recettes, les entreprises doivent renoncer à des bénéfices et les Canadiens et Canadiennes voient des emplois leur échapper.

Des variations injustifiables des taux effectifs d'imposition

Ainsi que le montre le tableau 4.1, les taux effectifs de l'impôt fédéral sur les bénéfices et le capital des sociétés, par rapport aux bénéfices comptables avant impôt, accusent de fortes variations selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise, allant de 6 % des bénéfices dans l'industrie minière à 26 % pour les grandes institutions de dépôts et les services publics¹. Les entreprises paient aussi d'autres impôts, comme les impôts provinciaux sur les bénéfices et le capital des sociétés, les impôts fonciers et les charges sociales, mais les importantes différences entre secteurs, sous l'angle des impôts fédéraux sur les bénéfices des sociétés en proportion de ces derniers, sont tout à fait frappantes.

Tout en étant conscient de la nécessité de tenir compte de facteurs particuliers – comme la situation des petites entreprises –, le Comité est d'avis que l'ampleur des écarts qui existent actuellement entre les taux effectifs d'imposition au niveau fédéral est injustifiable. L'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés exerce un effet non négligeable sur l'efficacité économique du régime fiscal, et nous estimons que la diversité des taux exposés précédemment entraîne une mauvaise allocation des ressources dans le secteur des entreprises ainsi qu'une performance sous-optimale de l'économie – notamment sous l'angle important de la création d'emplois.

Tableau 4.1

Taux effectifs moyens d'imposition et impôts des sociétés au niveau fédéral, par secteur et taille d'entreprise – 1993 et 1994

Secteur	Taux moyen d'imposition (en %) ^a (impôts fédéraux sur les bénéfices et le capital seulement)			Montants d'impôts (en millions \$)		
	Ensemble	Grandes sociétés	Petites sociétés ^b	Ensemble	Grandes sociétés	Petites sociétés ^b
Agriculture, pêche et ind. forestière	8	12	7	133	42	91
Industrie minière	6	6	s.o.	112	112	s.o.
Pétrole et gaz naturel	16	16	s.o.	724	724	s.o.
Fabrication	16	17	13	2 599	2 270	329
Construction	14	20	12	385	146	239
Transports et entreposage	14	15	10	294	225	69
Communications	17	17	s.o.	455	455	s.o.
Services publics	26	26	s.o.	359	359	s.o.
Commerce de gros	20	24	14	1 036	704	332
Commerce de détail	16	20	14	451	181	270
Institutions de dépôts	26	26	s.o.	1 161	1 161	s.o.
Autres services financiers	15	14	19	2 118	1 276	841
Autres services	16	21	14	1 054	458	596
Tous secteurs	16	17	14	10 881	8 112	2 768

^a Les taux effectifs moyens d'imposition sont les ratios des impôts fédéraux sur les bénéfices et le capital au bénéfice comptable redressé des sociétés rentables.

- Les impôts fédéraux sur les bénéfices et le capital des sociétés se composent de l'impôt de la partie I, de l'impôt des grandes sociétés et de l'impôt de la partie VI sur le capital des institutions financières, sans déduction des crédits pour impôts étrangers.
- Le bénéfice comptable redressé est corrigé des dividendes intersociétés et des reports de pertes.
- Les taux d'imposition sont des moyennes sur les deux années 1993 et 1994, tout comme les montants d'impôts. Aucun montant d'impôt n'est présenté et aucun taux n'est calculé pour les secteurs où les montants d'impôts et les bénéfices sont très faibles.

^b Sont considérées comme petites entreprises celles qui ont droit à la déduction accordée aux petites entreprises. Les calculs tiennent compte des impôts supplémentaires appliqués afin d'assurer l'intégration des impôts des sociétés et des particuliers sur les revenus de placements reçus par les SPCC.

Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Source : données du ministère des Finances et calculs effectués avec l'assistance technique de ce dernier.

Vers une imposition neutre des sociétés

Étant donné les avantages que présentent un abaissement des taux et un élargissement de l'assiette fiscale, le Comité s'est livré à un exercice consistant, strictement à des fins d'analyse, à étudier les conséquences d'un **impôt fédéral uniforme sur les bénéfices des sociétés**, qui rapporterait le même montant de recettes que l'impôt actuel (sans modification des impôts sur le capital). Cet impôt uniforme hypothétique sur les bénéfices des sociétés présenterait les caractéristiques suivantes :

- un taux uniforme d'imposition s'appliquant à toutes les sociétés, de 18 % au niveau fédéral et d'environ 30 %, en moyenne, au niveau fédéral-provincial;
- un amortissement fiscal plus conforme à la dépréciation économique pour la plupart des actifs;
- la déduction immédiate du coût des travaux d'exploration infructueux et l'amortissement du coût des travaux d'exploration fructueux sur la durée d'exploitation du projet;
- la déduction des redevances relatives aux ressources naturelles et l'élimination de la déduction relative à des ressources;

- l'abrogation du crédit d'impôt à la R-D et du crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique.

Un impôt uniforme sur les bénéfices des sociétés offrirait un certain nombre d'avantages :

- le régime fiscal serait plus neutre, en ce sens que les différences de taux effectifs d'imposition entre secteurs et catégories d'actifs seraient atténuées. Une plus grande neutralité se traduirait par des gains d'efficacité appréciables²;
- le taux combiné, aux niveaux fédéral et provincial, de l'impôt général des sociétés, à 30 % en moyenne, serait nettement plus faible qu'aux États-Unis et dans nombre d'autres pays de l'OCDE. Le Canada deviendrait donc un pays plus attractif pour les entreprises, et l'érosion de l'assiette fiscale canadienne qui est due aux prix de transfert et aux opérations d'emprunt des multi-nationales se trouverait réduite;
- l'élimination d'un grand nombre de déductions spéciales simplifierait le régime fiscal, réduisant d'autant les coûts d'observation et permettant aux contribuables comme aux administrations publiques de réaliser des économies sur le plan administratif.

L'adoption d'un régime plus neutre tel que celui qui vient d'être décrit entraînerait évidemment une hausse appréciable des taux d'imposition dans certains secteurs d'activité, à cause de l'élimination de mesures préférentielles existantes. Cependant, étant donné les avantages importants d'un impôt plus uniforme sur les bénéfices des sociétés, le Comité est d'avis que l'économie canadienne bénéficierait dans une mesure considérable d'un élargissement de l'assiette fiscale et d'un abaissement ainsi que d'une relative uniformisation des taux d'imposition.

Prise en compte de situations particulières dans le respect de la neutralité

Cet impôt fédéral uniforme théorique de 18 % présente bien des avantages, mais il souffre d'un inconvénient notable : il ne tient pas compte d'un certain nombre de situations justifiant un écart par rapport à la neutralité fiscale. Les retombées des travaux de recherche scientifique ou de la prospection des ressources naturelles, au-delà des entreprises qui les exécutent, de même que la situation particulière des petites entreprises, en sont deux exemples. Notre analyse montre cependant qu'on peut obtenir la majeure partie des avantages économiques associés à un taux d'imposition plus bas et uniforme, tout en conservant un traitement particulier dans un nombre limité de cas, lorsqu'on fait appel à une méthode modifiée. Le système modifié se traduirait par un taux combiné d'impôt fédéral et provincial de 33 %, plutôt que de 30 % dans le régime uniforme. Il conserverait aussi les impôts sur le capital, mais l'importance de ces derniers devrait, espère-t-on, diminuer avec le temps.

Le Comité estime, à titre de principe général, que l'impôt sur les bénéfices des sociétés (et, en fait, la plupart des impôts des entreprises) devrait tendre à la neutralité et à la simplicité, au lieu de prévoir des dispositions particulières pour des activités déterminées. Le Comité est toutefois d'avis qu'on est fondé à s'écarter de la neutralité lorsque les décisions individuelles prises sur le marché ne permettent pas d'affecter les ressources de manière optimale du point de vue économique. Il existe suffisamment de preuves convaincantes pour justifier un traitement particulier dans deux domaines principaux : premièrement, il convient de faciliter le financement des petites entreprises, dont l'accès aux marchés des capitaux est réduit à l'heure actuelle; deuxièmement, il convient d'encourager les activités de R-D et les travaux d'exploration, car ils bénéficient non seulement aux entreprises qui les exécutent, mais aussi à un grand nombre de leurs concurrents et à la société de façon générale.

Face à ces cas particuliers, l'État dispose de deux moyens d'intervention : les subventions et les encouragements fiscaux. Nous jugeons les subventions préférables dans la plupart des cas, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, il est plus facile de contrôler le coût des subventions, alors qu'on ne sait habituellement pas combien coûteront des encouragements fiscaux.

Ensuite, quand les mesures incitatives prennent la forme de dépenses directes, il est plus facile au Parlement de procéder à un examen périodique des programmes d'aide et le gouvernement est davantage tenu de rendre compte de son action. Enfin, toutes les entreprises peuvent profiter des subventions, tandis que les encouragements fiscaux ne servent qu'à celles qui ont des impôts à payer (à moins que les encouragements fiscaux ne soient remboursables).

Le Comité est bien conscient des limites que présentent les subventions à certains égards. De par leur nature, les encouragements fiscaux sont facilement accessibles à toutes les entreprises admissibles, et ce, avec moins de formalités et de paperasse au départ. Il est plus facile également d'offrir des encouragements fiscaux selon des règles uniformes et bien définies, qui procurent plus de certitude aux entreprises.

Conclusion

Ainsi que l'exposent plus en détail les sections et les chapitres qui suivent, le Comité préconise un élargissement appréciable de l'assiette fiscale et une réduction, assortie de mesures de transition appropriées, de plusieurs dispositions préférentielles actuellement prévues dans le régime fiscal. Simultanément, le Comité est conscient de la nécessité de conserver certains encouragements fiscaux et quelques mesures particulières, qui doivent cependant être révisés et bien circonscrits, pour atteindre les objectifs d'équité et d'efficacité. Nous sommes convaincus que les Canadiens et Canadiennes en retireront d'importants avantages.

Taux général de l'impôt sur les bénéfices des sociétés

Le montant de l'impôt qu'une société doit payer dépend de deux variables principales : l'assiette à laquelle s'applique l'impôt et le taux de ce dernier. Avant de se pencher sur les questions relatives à l'assiette, le Comité a relevé les importantes variations qui existent actuellement entre les taux nominaux d'imposition. Le taux général de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés est actuellement de 38 %, taux qui est réduit de 10 points, pour passer à 28 %, sur les bénéfices réalisés dans une province. Les entreprises de fabrication et de transformation bénéficient d'une réduction supplémentaire, de sorte que leur taux d'imposition est de 21 % au niveau fédéral. Une surtaxe fédérale sur les bénéfices remonte le taux applicable à toutes les sociétés de 1,12 point, portant les taux fédéraux globaux à 29,12 % et à 22,12 % respectivement. Compte tenu du taux moyen des impôts provinciaux, le taux combiné des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices est de l'ordre de 43 % pour les grandes sociétés hors du secteur de la fabrication et de la transformation, et de 35 % dans ce secteur. (Les taux provinciaux varient selon la province et le genre d'activité – voir le tableau 2.2 au chapitre 2.)

Les petites sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) bénéficient d'un taux d'imposition préférentiel au niveau fédéral, de même que dans les provinces. Le taux effectif de l'impôt fédéral sur la première tranche de 200 000 \$ de bénéfices tirés d'une entreprise exploitée activement est ramené à 13,12 % (surtaxe comprise) aussi bien pour les entreprises du secteur de la fabrication que pour celles des autres secteurs. L'impôt provincial représente 8 % de plus en moyenne, de sorte que le taux combiné, fédéral et provincial, s'établit en moyenne à environ 21 %. De façon générale, les taux nominaux d'imposition des bénéfices des sociétés au niveau fédéral et provincial se situent dans la norme des pays industrialisés en ce qui concerne les grandes sociétés manufacturières³.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité est d'avis que ces variations de taux d'imposition témoignent d'un régime d'impôt sur les bénéfices des sociétés qui ne présente pas toute la neutralité souhaitable, ce qui ajoute à un système déjà relativement compliqué des possibilités considérables de planification fiscale. En outre, les taux combinés (fédéraux et provinciaux) de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, notamment dans les secteurs autres que la fabrication, sont élevés au Canada par rapport aux normes internationales, tout spécialement lorsqu'on les compare aux taux en vigueur aux États-Unis.

Le Comité propose de ramener à 33 % en moyenne, après une période de transition, les taux généraux de l'impôt fédéral et provincial sur les bénéfices des sociétés. Nous recommandons un taux général de 20 % au niveau fédéral et sommes d'avis que les taux provinciaux pourraient être réduits d'un point en moyenne, pour passer à 13 %, grâce aux recettes fournies par un élargissement de l'assiette fiscale. Le Comité recommande aussi d'abroger la surtaxe fédérale sur les bénéfices des sociétés, tant pour les grandes que pour les petites entreprises⁴.

Comme il était mentionné au chapitre I, la perte de recettes entraînée par l'abaissement des taux recommandé ici serait compensée par des mesures d'élargissement de l'assiette fiscale et d'autres dispositions, de manière que le secteur des sociétés fournisse aux gouvernements le même montant total de recettes fiscales. Les mesures d'abaissement des taux et d'élargissement de l'assiette, considérées dans leur ensemble, permettraient cependant d'obtenir un régime d'imposition des bénéfices plus neutre et compétitif à l'échelle internationale sous l'angle des taux⁵. Les mesures générales d'élargissement de l'assiette fiscale proposées dans ce rapport accroîtraient sensiblement les recettes des provinces, qui reprennent en général la définition des bénéfices imposables adoptée au niveau fédéral. Le Comité estime que, grâce à ces recettes supplémentaires, les provinces pourraient et devraient réduire d'un point de pourcentage leurs taux d'imposition des bénéfices des sociétés et réduire quelque peu leurs impôts sur le capital, sans que les recettes totales que leur procure le secteur des sociétés s'en trouvent diminuées. Dans le cadre de cette recommandation, le taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation serait éliminé progressivement, à mesure que les taux réduits applicables généralement entreraient en vigueur⁶.

Cette recommandation aurait pour effet global d'établir le taux nominal d'imposition des bénéfices auquel seraient assujetties toutes les sociétés, y compris celles du secteur de la fabrication et de la transformation, à un niveau compétitif, inférieur aux taux en vigueur aux États-Unis et chez un bon nombre de nos partenaires commerciaux. Le taux nominal de l'impôt fédéral des sociétés est actuellement de 22,12 % sur les bénéfices de fabrication et de transformation, encore que le taux réel moyen soit de 23,3 % pour les grandes sociétés manufacturières, certains bénéfices réalisés par les fabricants étant imposés au taux général. Ainsi qu'il a été indiqué, le taux nominal combiné, fédéral-provincial, de l'impôt sur les bénéfices de fabrication et de transformation est de 35 % en moyenne. Si la recommandation du Comité était retenue, un taux combiné moyen de 33 % s'appliquerait aux bénéfices de fabrication, passé une période de transition.

Nos propositions auraient pour résultat global d'accroître légèrement les taux effectifs d'imposition des investissements marginaux dans le secteur manufacturier, taux qui sont déjà quelque peu supérieurs aux taux comparables aux États-Unis. Une situation analogue pourrait se présenter dans un nombre restreint d'autres secteurs où les entreprises sont mobiles à l'échelle internationale.

Il est impossible d'évaluer pour le moment la situation finale de chaque secteur. Nous avons proposé que les provinces mettent à profit les 550 millions de dollars, approximativement, de recettes supplémentaires que leur procurerait chaque année l'élargissement de l'assiette fiscale pour réduire

les impôts sur le capital et les autres prélèvements fiscaux sur les entreprises. Si les provinces souscrivaient à cette proposition, la hausse du taux effectif d'imposition des investissements marginaux se trouverait atténuée.

Lorsqu'on tient compte de l'abrogation recommandée de la surtaxe fédérale sur les bénéfices des sociétés, les taux d'imposition, aux niveaux fédéral et provincial, des bénéfices des petites entreprises seraient réduits de 1,5 point de pourcentage en moyenne selon notre proposition. Les taux varieraient entre 11 et 14 % au niveau fédéral, la réduction maximale de taux bénéficiant aux petites entreprises qui créent et maintiennent des emplois (voir le chapitre 5). Selon nous, les taux de l'impôt provincial sur les petites entreprises pourraient être ramenés en moyenne de 8 à 7 %.

Le Comité est conscient qu'il faudrait plusieurs années pour mettre en œuvre l'ensemble de ces recommandations. Les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale et les autres réformes proposées exigeraient une période de transition appropriée, et les taux d'imposition des bénéfices seraient réduits par étapes, à mesure que les dispositions d'élargissement de l'assiette fiscale entreraient en vigueur. Nous proposons que les taux nominaux nets de l'impôt sur les bénéfices de fabrication et de transformation soient maintenus pendant cette période de transition, de manière à éviter toute hausse des taux nominaux d'imposition dans le secteur manufacturier.

Amortissement fiscal

Contexte

Les entreprises doivent amortir, c'est-à-dire étaler sur plusieurs années, le coût de leurs immobilisations amortissables – comme les bâtiments, les machines et le matériel – pour calculer leurs bénéfices imposables. Les règles d'amortissement fiscal en vigueur au Canada sont relativement simples et stables; pour l'essentiel, l'entreprise peut déduire chaque année l'amortissement calculé en appliquant un taux non supérieur au maximum spécifié au solde non amorti – ou valeur résiduelle – de ses immobilisations. Le système prévoit aussi des mécanismes de correction des déductions insuffisantes ou excessives effectuées les années antérieures au titre de l'amortissement, quand l'entreprise se défait d'un actif.

En théorie, les déductions pour amortissement accordées au contribuable lui permettent de passer en charges le coût d'une immobilisation sur la durée de vie utile de cette dernière, selon une méthode acceptable. Il existe plusieurs méthodes économiques et comptables pour déterminer les taux appropriés d'amortissement, le jugement et l'estimation intervenant dans tous les cas. Il reste que, si les taux d'amortissement fiscal sont nettement différents des taux de dépréciation économique des actifs, les contribuables peuvent se trouver pénalisés ou indûment avantagés. Si l'amortissement fiscal autorisé au cours d'une année est inférieur à la partie de l'immobilisation que l'on peut considérer comme consommée dans l'année, le bénéfice imposable est surévalué et le contribuable se trouve en fait obligé de payer d'avance des impôts dus pour les exercices futurs. Inversement, lorsque l'amortissement fiscal est supérieur à la partie de l'immobilisation consommée dans l'année, le contribuable est avantagé.

Du point de vue économique, la partie d'une immobilisation qui est consommée dans l'année équivaut habituellement à la diminution de la valeur, corrigée de l'inflation, de l'actif pendant l'année – diminution qui est généralement difficile à déterminer parce qu'il n'existe pas de marché secondaire actif des immobilisations. Sur le plan comptable, la partie du coût d'une immobilisation qui est passée en charges au cours d'un exercice résulte de l'application cohérente, d'une année à l'autre, de méthodes d'amortissement visant à étaler de manière rationnelle, sur la durée de vie utile de l'actif pour l'entreprise, le coût net de l'immobilisation – son coût d'acquisition moins sa valeur résiduelle.

Détermination du taux d'amortissement

La plupart des biens amortissables acquis par une entreprise permettront à cette dernière de produire un revenu pendant plusieurs années; à la fin de sa durée de vie utile, la valeur du bien sera généralement à peu près nulle⁷. La difficulté consiste à déterminer la partie du coût économique qui peut raisonnablement être attribuée à une année d'imposition particulière.

La détermination du taux annuel de consommation des immobilisations dépend de plusieurs facteurs :

- la période durant laquelle l'actif peut réellement être utilisé de façon rentable par l'entreprise – période qui, de toute évidence, varie en fonction de circonstances telles que la nature de l'actif et l'intensité de son utilisation;
- la contribution relative de l'actif aux bénéfices de l'entreprise au cours de chacune des années où il est utilisé. Dans certains cas, cette contribution pourrait rester relativement constante au fil des années, ce qui justifierait un taux constant d'amortissement du coût initial – comme le prévoit la méthode de l'amortissement linéaire. Dans d'autres cas, qui représentent peut-être une proportion croissante de l'ensemble des actifs appartenant aux entreprises de façon générale, l'utilité de l'actif (et sa contribution à la rentabilité de l'entreprise) pourrait être maximale en début de vie utile. Dans ce cas, la contribution annuelle de l'actif à la rentabilité de l'entreprise diminuera au cours des années ultérieures, même s'il est encore utilisé par l'entreprise, parce qu'il ne représentera plus le modèle le plus moderne ou le plus productif et nécessitera peut-être des dépenses de réparation et d'entretien plus élevées pour rester en bon état de fonctionnement;
- la valeur résiduelle du bien à la fin de sa durée de vie utile pour l'entreprise.

En ce qui concerne la durée pendant laquelle un actif contribue aux activités de l'entreprise, la rapidité des progrès technologiques entraîne un raccourcissement de la durée de vie utile des bâtiments industriels, des machines et du matériel. Par exemple, les hypothèses de durée de vie utile dont se sert Statistique Canada pour calculer le stock de capital dans l'industrie ont été réduites de 1946 à 1994; ainsi, les taux correspondants de dépréciation économique appliqués à la valeur résiduelle sont passés en moyenne de 4 à 6 % pour les bâtiments et de 10 à 21 % pour les machines⁸. Les actifs sont de plus en plus souvent frappés d'obsolescence – en ce sens qu'ils ne peuvent plus apporter une contribution nette positive à l'entreprise – bien avant d'être usés. La détermination de la partie du coût d'un actif qui doit être attribuée à un exercice n'est donc pas un simple calcul arithmétique – fondé sur la durée d'existence du bien –, mais une question complexe qui fait intervenir la durée de vie économique aussi bien que technique de l'actif, ainsi que sa contribution à la rentabilité de l'entreprise au cours de chacune des années où il est utilisé.

Amortissement linéaire ou dégressif

La méthode comptable d'amortissement utilisée par beaucoup d'entreprises est la méthode dite linéaire : le coût de l'actif est réparti en tranches égales sur sa durée d'utilisation. La méthode dégressive, qui applique un taux d'amortissement à la valeur résiduelle (ou non amortie) de l'actif⁹, produira naturellement des déductions plus élevées au début de l'utilisation d'un actif et moins élevées par la suite que si l'entreprise utilisait la méthode d'amortissement linéaire ou constant. Dans une économie en expansion, les entreprises accroîtront leurs immobilisations d'un montant toujours plus élevé chaque année, de sorte que les déductions annuelles obtenues par les entreprises canadiennes au titre de l'amortissement fiscal pourront être supérieures, au cours des années en question, à l'amortissement comptable inscrit dans les états financiers.

Système actuel d'amortissement fiscal au Canada

Pour le calcul de l'amortissement fiscal, la plupart des immobilisations amortissables sont réparties en fonction de leur nature entre 33 catégories (plus 11 pour les actifs acquis au cours des années antérieures et dont les catégories ont été éliminées). Chaque année, le coût non amorti de chaque catégorie est augmenté des nouveaux actifs acquis et diminué des produits de disposition (mais non de l'excédent des produits sur le coût original d'un actif). Le contribuable a droit pour l'année à une déduction pour amortissement égale au maximum à un montant généralement déterminé en pourcentage du solde non amorti net de la catégorie applicable^a. Le montant déduit au titre de l'amortissement vient réduire ce solde. Si le solde de la catégorie devient négatif, ce montant – qui représente un excédent de déductions – est réincorporé au bénéfice imposable; inversement, si la catégorie d'actif présente un solde positif après que le contribuable a disposé du dernier bien faisant partie de cette catégorie, il peut déduire ce solde à titre de perte finale. En conséquence, le contribuable peut déduire sur un certain nombre d'années le coût net (non corrigé de l'inflation) des actifs de la catégorie (le coût initial moins les produits de disposition éventuels).

Les catégories d'amortissement sont fondées non seulement sur la nature des actifs (par exemple les immobilisations, qui forment la catégorie 1), mais aussi sur leur destination (catégories 24 et 27, pour le matériel de lutte contre la pollution) ou leur utilisation (diverses catégories correspondant à certains actifs utilisés dans la fabrication et dans l'exploitation des ressources naturelles).

Certains types d'actifs (par exemple les améliorations locatives, à la catégorie 13) peuvent être amortis selon la méthode linéaire, c'est-à-dire en appliquant un taux constant à leur coût initial, plutôt que d'après la méthode dégressive, où le taux s'applique au solde non amorti. Enfin, des règles spéciales, plus complexes, s'appliquent à certaines dépenses relatives aux ressources naturelles et à d'autres immobilisations.

Au cours des dernières années, le montant total des amortissements fiscaux des sociétés s'est rapproché de l'amortissement comptable. En 1993, le total des amortissements fiscaux auxquels avaient droit les sociétés canadiennes («avaient droit» parce qu'il s'agissait du maximum qu'elles pouvaient déduire, le montant réellement déduit étant inférieur, car l'amortissement est une déduction discrétionnaire) était d'environ 56 milliards de dollars, un montant encore un peu supérieur à l'amortissement déclaré dans les états financiers^b. Ces chiffres reflètent toutefois le ralentissement des investissements au début des années 90, alors que les actifs relativement vieux, amortis selon la méthode linéaire aux fins comptables, représentaient une proportion supérieure des actifs totaux et qu'ils avaient déjà été amortis plus rapidement, avant les années 90, sur le plan fiscal suivant la méthode dégressive. Chose plus importante peut-être, cette évolution était due à l'effet de la réforme fiscale de 1987, qui s'est accompagnée d'une révision à la baisse de nombreux taux d'amortissement fiscal afin qu'ils correspondent mieux aux taux estimés de dépréciation économique.

^a En règle générale, la moitié seulement de l'amortissement normal peut être déduite l'année où l'actif est acquis et commence à être utilisé.

^b Les déductions demandées au titre de l'amortissement fiscal étaient inférieures à l'amortissement inscrit dans les états financiers de 1989 à 1994. Par exemple, les déductions pour amortissement demandées en 1993 étaient d'environ 41 milliards de dollars, contre environ 46 milliards dans les états financiers, et approximativement 56 milliards de déductions possibles d'après les règles fiscales. Voir l'exposé consacré aux pertes fiscales, dans la suite du chapitre.

La conformité des règles comptables et fiscales d'amortissement n'est pas souhaitable

La durée de vie utile des actifs et les taux d'amortissement comptable utilisés au Canada varient sensiblement d'une entreprise à l'autre, selon leur situation propre et leur appréciation du profil d'utilisation des actifs dans le temps. Sur le plan fiscal, toutefois, il faut établir une méthode de calcul de l'amortissement qui soit simple, stable et compréhensible, et qui puisse s'appliquer uniformément à tous les contribuables, tout en réduisant au minimum, aussi bien pour l'administration fiscale que pour les contribuables, les exigences de tenue de livres et la complexité des dispositions.

Certains prétendent que l'amortissement comptable devrait être identique à l'amortissement fiscal. Le Comité est d'avis que l'adoption d'un système de ce genre – qui a déjà été en vigueur au Canada – représenterait un recul, parce qu'il aurait pour principal résultat d'avantager certaines catégories d'entreprises par rapport aux autres. L'amortissement fiscal devrait être régi par des règles simples et uniformes, applicables à tous les contribuables, au lieu de dépendre des diverses méthodes comptables employées dans ce domaine par une entreprise. Les sociétés fermées et la plupart des filiales canadiennes de sociétés étrangères bénéficieraient du système en question, car les entreprises ouvertes et celles dont les actions sont cotées en bourse doivent produire des états vérifiés et publier leurs résultats afin que les actionnaires puissent évaluer leur situation. L'adoption du système décrit pourrait inciter les entreprises qui ne sont pas soumises aux exigences précédentes et qui souhaitent accroître leurs déductions pour amortissement fiscal à inscrire tout simplement des provisions pour amortissement plus élevées dans leurs états non vérifiés et leur comptabilité interne.

Pourquoi l'amortissement fiscal est-il parfois supérieur à l'amortissement comptable?

Les administrations fiscales ont permis aux contribuables d'amortir leurs immobilisations à un taux accéléré, et ce, pour diverses raisons. Dans certains cas, elles voulaient simplement inciter les entreprises à investir dans des actifs particuliers, par exemple le matériel de dépollution des eaux et de l'air ou le matériel de fabrication, en autorisant un amortissement fiscal de beaucoup supérieur à la dépréciation économique de ces actifs. L'accélération de l'amortissement réduit le bénéfice imposable au cours des premières années et se traduit par des déductions plus faibles, et donc un bénéfice plus élevé, au cours des années ultérieures, par rapport au profil réel de dépréciation économique de l'actif. De cette manière, l'amortissement accéléré avantage financièrement les entreprises qui investissent dans des actifs amortissables, puisqu'elles disposent de ressources de trésorerie supérieures, après impôt, pour financer leurs investissements au cours des premières années.

Par conséquent, le fait que les déductions pour amortissement fiscal actuellement permises soient parfois supérieures à l'amortissement comptabilisé par les mêmes entreprises doit être examiné avec soin, à la lumière des considérations suivantes :

- il semble bien que, lorsque le changement technologique s'accélère, la contribution que les actifs peuvent apporter au processus de production soit plus élevée les premières années que par la suite, lorsque des modèles plus modernes ou plus efficaces apparaissent sur le marché. Cela milite en faveur d'une méthode d'amortissement permettant des déductions plus élevées au cours des premières années d'utilisation d'un actif, pour tenir compte d'une dépréciation économique plus rapide et du risque d'obsolescence;
- la simplicité du système actuel d'amortissement fiscal est basée sur l'application d'un taux non supérieur au maximum prescrit au solde non amorti du coût d'une catégorie d'actif. Le calcul de la déduction annuelle maximale sur un ensemble d'actifs en fonction de leur valeur résiduelle entraîne inévitablement une concentration des déductions au début, puisque les montants déductibles chaque année – calculés par l'application du taux autorisé au solde du coût non amorti – seront plus élevés au cours des premières années d'utilisation de l'actif, quel qu'il soit. Cette concentration initiale des déductions peut se justifier à titre de corollaire de la simplicité et de la facilité d'application du système canadien, qui évite d'avoir à tenir des registres détaillés pour chaque actif en particulier. Elle pourrait aussi être plus compatible que l'amortissement linéaire avec les réalités technologiques actuelles;

- les déductions pour amortissement sont fondées sur le coût historique de l'actif considéré, sans tenir compte de l'inflation. Dans la mesure où l'inflation existe bel et bien – et elle reste de toute évidence un facteur non négligeable sur l'ensemble de la durée de vie d'un grand nombre d'actifs utiles pendant plusieurs années –, la déduction de montants calculés en fonction du coût historique sur une longue période, en dollars courants de chaque année, ne permettra pas à l'entreprise de récupérer le véritable coût, corrigé de l'inflation, de l'actif. En cas d'inflation, donc, des taux d'amortissement fiscal voisins des taux d'amortissement comptable ne permettent généralement pas de couvrir entièrement le coût de remplacement des actifs. Cependant, les effets de l'inflation sur ce coût de remplacement peuvent être en partie compensés par la déductibilité des intérêts nominaux, sans prise en compte de l'inflation.

D'autres différences de profil temporel pourraient désavantager les entreprises

Lorsqu'on évalue l'opportunité de certaines déductions accélérées, il faut se rappeler qu'il existe un certain nombre d'autres déductions importantes qui, si elles peuvent être faites immédiatement d'après les règles comptables, doivent être reportées – pendant bien des années parfois – suivant les règles fiscales. Ces règles risquent de compenser, et au-delà, les avantages que procure aux entreprises la possibilité de déduire un amortissement fiscal supérieur à l'amortissement comptable¹⁰.

Ce n'est pas sans raison que certains coûts ne peuvent être déduits, d'après les règles fiscales, avant que les sommes en cause ne soient déterminées. Il est néanmoins évident que les différences de profil temporel qui existent entre le calcul du bénéfice imposable et le calcul du bénéfice comptable ne vont pas toutes dans le même sens.

Comparaisons avec l'étranger

Même si le Comité ne s'est pas livré à une comparaison approfondie du système d'amortissement fiscal en vigueur au Canada avec les règles appliquées à l'étranger à cet égard, il relève que, en moyenne, les taux d'amortissement fiscal pratiqués au Canada sont à peu près comparables à ceux qui existent dans un grand nombre d'autres pays développés (voir, au tableau 4.2, les estimations des taux moyens d'amortissement dégressif ou linéaire dans le secteur manufacturier et le secteur des services en 1995). Nous avons noté en particulier que, si le système canadien d'amortissement fiscal est à peu près comparable au système américain pour ce qui est des taux d'amortissement, sa structure est beaucoup plus simple et son application nécessite beaucoup moins d'effort de la part des contribuables et des administrations fiscales. Il existe quelques différences notables dans le traitement de certains types d'actifs – par exemple, les bâtiments sont amortis à un taux un peu plus faible au Canada qu'en France et au Mexique, tandis que les machines peuvent être amorties un peu plus vite ici qu'au Mexique et au Japon.

Conclusion

Le Comité conclut que le système actuel d'amortissement fiscal fonctionne relativement bien. Nous estimons que, tant sous l'angle conceptuel que du point de vue de l'application, il est supérieur aux méthodes d'amortissement fiscal nettement plus complexes qui sont en vigueur dans certains autres pays.

Tableau 4.2

Taux moyens d'amortissement dégressif (D) et linéaire (L) des bâtiments et machines – Principaux partenaires commerciaux du Canada, 1995^a

	Fabrication		Services	
	Bâtiments	Machines	Bâtiments	Machines
	(en %)			
Canada	5 D	39 D	5 D	29 D
France	5 L	15 L	5 L	15 L
Allemagne	4 L	15 L	4 L	15 L
Italie	3 L	13 L	3 L	13 L
Japon	4 L	10 L	4 L	10 L
Mexique	5 L	10 L	5 L	10 L
Royaume-Uni	4 L	25 D	4 L	25 D
États-Unis	6 D	32 D	7 D	34 D

^a Calculs fondés sur les taux moyens estimatifs d'amortissement des bâtiments et des machines. Les taux américains sont convertis en taux équivalents d'amortissement dégressif de la valeur résiduelle.

Source : McKenzie, Mansour et Brûlé (1997), document de travail 97-15 préparé pour le Comité technique.

Pour un système plus neutre d'amortissement fiscal

Le Comité est d'avis que le principe directeur en matière d'amortissement fiscal devrait être la «neutralité» – c'est-à-dire que les taux d'amortissement fiscal devraient correspondre à peu près aux taux de dépréciation économique. Cela est conforme à notre opinion générale selon laquelle il est plus efficace, si l'on veut encourager les entreprises, de réduire leurs taux d'imposition que de les autoriser à amortir leurs actifs à un rythme fortement accéléré. En outre, afin de mieux tenir compte de l'évolution réelle, le calcul du coût économique de remplacement des actifs dont la valeur se déprécie devrait tenir compte des facteurs qui influent sur leur contribution économique aux activités lucratives de leur propriétaire. Parmi ces facteurs figurent la reconnaissance de la vie utile estimée d'un actif et les changements prévus de valeur des actifs qui découlent du changement technologique.

Le Comité est également d'avis que, à titre de principe général, le système d'amortissement fiscal ne devrait pas servir à inciter les entreprises à investir dans des actifs particuliers. Les encouragements de ce genre ont tendance à nuire à l'obtention d'un régime d'imposition des bénéfices qui soit neutre et assorti d'une large assiette, ainsi que de faibles coûts d'observation et d'administration. Dans la mesure limitée où des encouragements à l'acquisition d'actifs particuliers sont considérés comme nécessaires et où ils doivent être fournis par le biais du régime fiscal, nous proposons que, pour les raisons exposées ci-après, ces encouragements soient offerts sous la forme de crédits d'impôt à l'investissement plutôt que de taux d'amortissement accéléré :

- les crédits d'impôt à l'investissement – c'est-à-dire la réduction de l'impôt au cours de l'année d'acquisition d'un actif – produisent généralement un effet incitatif plus puissant que l'amortissement accéléré parce que les entreprises en bénéficient en début de période, ce qui les aide à financer l'acquisition de l'actif, plutôt que sur un certain nombre d'années;
- le recours à des crédits d'impôt à l'investissement rend l'encouragement fiscal plus visible, ce qui favorise donc la reddition de comptes, tout en évitant d'introduire une distorsion dans l'assiette de l'impôt sur les bénéfices;

- le recours à des crédits d'impôt à l'investissement plutôt qu'à l'amortissement accéléré, au niveau fédéral, réduit les interactions négatives entre les régimes fiscaux fédéral et provinciaux. Le coût des encouragements fédéraux est alors supporté par le gouvernement fédéral au lieu d'être en partie transféré aux provinces (par une modification de l'assiette commune), ce qui contribue à préserver l'intégrité de l'assiette constituée par les bénéfices imposables pour les deux paliers du gouvernement. (La dimension fédérale-provinciale de la politique fiscale est étudiée en détail au chapitre 11.)

R E C O M M A N D A T I O N

Nous recommandons que les taux d'amortissement fiscal à caractère incitatif – ceux qui semblent nettement supérieurs au rythme de dépréciation économique – soient réduits ou éliminés progressivement, pendant une période de transition. Plus précisément, nous sommes d'avis que les mesures suivantes rendraient le régime fiscal plus neutre et plus efficace sur le plan de l'allocation des ressources :

- **le taux applicable aux catégories 38 et 43 d'amortissement fiscal (y compris le matériel de terrassement et les actifs de fabrication et de transformation) devrait être ramené de 30 % à 25 %¹¹;**
- **les actifs de la catégorie 12 (y compris les outils, les ouvrages de bibliothèque et les logiciels) devraient faire l'objet d'un examen, et ceux dont le coût d'achat est relativement élevé et la durée de vie utile de quatre ans ou plus devraient être transférés à une nouvelle catégorie d'amortissement assortie d'un taux annuel de 50 %, au lieu du taux de 100 % actuellement applicable à cette catégorie;**
- **les généreux taux d'amortissement des navires construits au Canada et ailleurs devraient être réexaminés.**

Au chapitre 5, nous recommandons une réduction des taux d'amortissement fiscal de certains actifs relatifs aux ressources naturelles, ainsi qu'une modification de l'amortissement à 100 % du matériel et des bâtiments servant à la recherche.

Nos recommandations en faveur d'une certaine restriction de l'amortissement fiscal ne devraient pas être dissociées de nos propositions de diminution appréciable des taux d'imposition des bénéfices des sociétés. Nous estimons que, considérées dans leur ensemble, nos recommandations se traduiraient par un régime fiscal plus équitable, plus neutre et plus efficace, qui serait bénéfique pour l'économie.

Réexamen détaillé de la classification des actifs et des taux d'amortissement fiscal

Le Comité relève que les taux d'amortissement fiscal applicables à la plupart des catégories d'actifs n'ont guère changé depuis plusieurs années, pas plus que le système de répartition des actifs entre les différentes catégories. Cependant, un examen détaillé de la classification des actifs et de leurs taux d'amortissement fiscal sortirait du cadre du mandat fixé au Comité.

R E C O M M A N D A T I O N

Nous recommandons que le gouvernement réexamine la classification des actifs et leurs taux d'amortissement fiscal afin de tenir compte de leur durée de vie économique.

Ce réexamen devrait tenir compte des facteurs suivants :

- le raccourcissement de la durée utile d'un grand nombre d'immobilisations devrait être pris en considération à la fois dans la détermination du taux maximal d'amortissement et dans la classification des actifs¹²;
- il semble que pour certains actifs, en particulier ceux que la rapidité du changement technologique condamne à une obsolescence rapide, les taux actuels d'amortissement fiscal ne soient peut-être pas appropriés. À titre d'exemple, il est possible que les taux d'amortissement fiscal des câbles coaxiaux utilisés par les services publics soient trop faibles, d'après ce que l'on sait de la durée de vie utile prévue de ces actifs et si l'on considère que le taux permis au Canada est inférieur à la moitié du taux moyen d'amortissement fiscal autorisé dans huit autres pays industrialisés. Il ressort des recherches effectuées que le taux d'amortissement fiscal de diverses autres catégories d'actifs – notamment les voitures de chemin de fer et certains systèmes informatiques – peut également être insuffisant.

Pertes fiscales

Contexte

Bien que l'objectif des entreprises soit de réaliser des bénéfices, il arrive qu'elles subissent des pertes, ce dont tient compte le régime fiscal. Les pertes fiscales sont généralement dues à deux raisons. En premier lieu, l'entreprise peut subir une perte lorsque le produit de ses ventes de biens et de services et ses produits financiers sont insuffisants pour couvrir ses charges salariales, ses achats de matières premières, les intérêts sur ses emprunts et l'amortissement de ses immobilisations. En second lieu, une perte fiscale peut être enregistrée lorsque certaines formes de revenus ne sont pas imposables ou que les déductions fiscales permises sont supérieures aux coûts économiques correspondants. Il peut arriver, par exemple, que les coûts déterminés selon les règles fiscales soient plus élevés que les charges inscrites d'après les principes comptables, par exemple lorsque l'administration fiscale permet aux entreprises d'amortir certains actifs à un taux accéléré plutôt qu'à un rythme représentant leur véritable dépréciation économique.

En cas de pertes, l'État doit déterminer leur traitement fiscal. Il s'agit là d'une question importante, puisque, pendant chaque année de la période 1965-1985, au moins 45 % des sociétés ont déclaré des bénéfices imposables nuls ou des pertes fiscales. En outre, comme l'indique le tableau 4.3, le montant cumulé des pertes fiscales inutilisées par les sociétés au Canada est passé de 68,5 milliards de dollars en 1985 à 115 milliards de dollars en 1993, tandis que le montant total des crédits d'impôt à l'investissement inutilisés passait de 3,4 à 4,4 milliards de dollars au cours de la même période. Il peut s'écouler un laps de temps considérable avant que les pertes puissent être utilisées. En 1994, par exemple, seulement 13 milliards de dollars de pertes ont été appliqués par les entreprises en réduction de leurs bénéfices imposables, soit environ 10 % du total des reports de déductions inutilisées en 1993. Il peut arriver que les entreprises ne puissent pas utiliser la totalité des reports disponibles au cours de la période autorisée.

En outre, comme le montre le tableau 4.4, la valeur fiscale cumulée des pertes, déductions et crédits inutilisés au niveau fédéral s'élevait à 31,3 milliards de dollars en 1993¹³, soit environ le triple du montant des impôts fédéraux perçus sur les bénéfices des sociétés la même année.

Tableau 4.3
Montant cumulé des déductions et crédits inutilisés
 Années d'imposition 1985 à 1993

Année	Déductions				Total des déductions inutilisées	Crédits
	Montant cumulé des pertes autres qu'en capital inutilisées	Déductions pour amortissement non demandées ^a	Montant cumulé de l'épuisement gagné inutilisé	Frais liés aux ressources non déduits		
(millions \$)						
1985	35 580,4	18 599,5	8 219,7	6 106,6	68 506,2	3 350,7
1986	35 798,0	18 537,7	6 339,2	4 438,6	65 113,5	2 771,9
1987	32 282,5	16 377,6	6 398,1	6 008,9	61 067,1	2 158,5
1988	42 010,8	15 638,3	7 371,4	6 476,2	71 496,7	2 750,4
1989	44 924,7	16 937,3	6 082,7	5 947,5	73 892,2	3 043,3
1990	60 858,0	17 033,7	6 316,0	6 565,2	90 772,9	3 556,7
1991	75 052,6	17 758,3	4 872,5	7 207,8	104 891,2	3 677,8
1992	87 576,9	16 996,8	4 801,2	6 995,8	116 370,7	4 052,4
1993	87 522,4	15 525,0	4 356,6	7 895,0	115 299,0	4 375,7

^a Différence entre les amortissements que les entreprises auraient pu déduire et ceux qu'elles ont effectivement déduits dans l'année.

Remarque : les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Source : données du ministère des Finances; calculs effectués avec l'assistance technique de ce dernier.

Tableau 4.4
Valeur fiscale des pertes, déductions et crédits inutilisés au niveau fédéral en 1993

	Valeur fiscale au niveau fédéral				Crédits d'impôt à l'investissement inutilisés ^a	Valeur fiscale totale au niveau fédéral en 1993	Impôts fédéraux sur les bénéfices payés en 1993
	Pertes autres qu'en capital inutilisées	Déductions pour amortissement inutilisées	Épuisement gagné inutilisé	Frais liés aux ressources non déduits			
(millions \$)							
Agriculture, pêche et ind. forestière	117,3	31,5	0,0	0,0	98,3	247,1	102,7
Industrie minière	602,0	362,7	792,1	858,6	170,1	2 785,5	57,5
Pétrole et gaz naturel	737,8	168,2	423,6	1 258,2	281,5	2 869,2	643,6
Fabrication	4 020,2	1 562,2	73,0	1,2	1 983,4	7 640,0	2 251,5
Construction	1 085,8	68,1	53,7	4,0	37,6	1 249,3	402,5
Transports et entreposage	826,8	288,8	4,0	3,6	221,4	1 344,6	237,9
Communications	652,5	164,9	0,0	0,0	35,6	853,1	422,1
Services publics	77,3	151,4	1,1	2,1	4,0	235,9	347,2
Commerce de gros	1 099,4	151,9	1,1	2,6	124,0	1 378,9	848,7
Commerce de détail	843,2	42,4	1,3	0,0	4,5	891,4	411,6
Institutions de dépôts	2 054,3	77,0	0,0	0,6	71,6	2 203,6	890,5
Autres services financiers	7 235,4	279,2	48,6	139,3	85,2	7 787,7	2 151,4
Autres services	1 280,0	162,6	2,1	4,1	274,0	1 722,8	1 034,8
Autres	61,9	30,9	2,8	2,7	5,6	103,9	391,1
Total	20 693,9	3 541,8	1 403,4	2 276,9	3 396,9	31 312,9	9 841,0

^a La valeur fiscale au niveau fédéral des CII inutilisés correspond au montant de ces derniers (selon le tableau 4.3) rajusté en fonction de la réduction du coût du capital ou de l'incorporation au revenu l'année suivant l'utilisation du crédit.

Remarque : les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Source : données du ministère des Finances; calculs effectués avec l'assistance technique de ce dernier.

L'importance de ce montant cumulatif s'explique en partie par la récession du début des années 1990, de même que par les mesures préférentielles auxquelles donnaient droit et continuent de donner droit certaines activités d'entreprise. Certaines mesures préférentielles, comme l'épuisement gagné, ont été abolies vers la fin des années 80; cependant, comme l'indique le chiffre de 1993, d'importants montants restaient disponibles au titre de l'épuisement gagné.

Le traitement fiscal des pertes est une question de longue date qui a déjà fait l'objet d'études considérables¹⁴. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans ce rapport, les réformes apportées à l'impôt des sociétés vers le milieu et la fin des années 80 étaient motivées en partie par l'accumulation des pertes fiscales des sociétés tout au long des années 70 et au début des années 80. Les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale de 1986 et de 1987, en particulier, visaient entre autres choses à réduire cette accumulation de pertes utilisables aux fins fiscales. De plus, depuis 1987, le gouvernement fédéral a imposé des restrictions supplémentaires à l'utilisation des pertes fiscales en limitant davantage les transferts de pertes entre contribuables et en adoptant des règles spéciales en matière de financement après impôt, de crédit-bail et d'abris fiscaux.

Une question importante pour les administrations publiques consiste à déterminer la mesure dans laquelle les pertes cumulées aux fins fiscales peuvent être effectivement utilisées par les entreprises pour réduire leurs obligations fiscales ou peuvent leur être remboursées, ainsi que la manière dont ces réductions ou remboursements d'impôt peuvent avoir lieu.

Qu'entend-on par la remboursabilité des pertes?

La remboursabilité complète des pertes fiscales signifie que, en cas de perte, c'est-à-dire quand les bénéfices imposables sont négatifs, l'État accordera à l'entreprise un remboursement ou un montant compensatoire équivalant à la valeur fiscale des pertes, traitant ainsi de manière symétrique les pertes et les bénéfices annuels. L'argument le plus puissant en faveur de la remboursabilité des pertes est qu'elle assure un traitement équitable et plus neutre des entreprises du point de vue fiscal. La remboursabilité complète des pertes fiscales éviterait d'exercer une discrimination, dans le régime fiscal, à l'encontre des entreprises qui font face à des risques de marché et des secteurs dont les bénéfices sont par nature plus volatiles. Elle permettrait également aux entreprises qui subissent des pertes au cours de leurs premières années d'exploitation de faire concurrence sur un pied d'égalité aux entreprises mieux établies, qui enregistrent des bénéfices stables ou croissants dans le temps.

La remboursabilité des pertes pourrait aussi améliorer la compétitivité et l'efficacité des marchés en facilitant l'accès des entreprises aux différents secteurs d'activité, de même que leur retrait¹⁵. Elle permet aux entreprises de s'organiser en groupes formés de sociétés distinctes, pour des raisons réglementaires ou commerciales, sans être pénalisées sur le plan fiscal. De surcroît, quand les pertes sont remboursables, les entreprises déficitaires sur le plan fiscal peuvent se prévaloir immédiatement d'encouragements fiscaux tels que l'amortissement accéléré et les crédits d'impôt à l'investissement, comme peuvent le faire les entreprises bénéficiaires en vertu des dispositions actuelles.

Différents mécanismes sont envisageables pour procéder à un remboursement ou à une compensation complet ou partiel :

- un remboursement en espèces à l'entreprise, égal à la valeur fiscale de la perte (remboursabilité complète);
- le transfert des déductions des entreprises à leurs propriétaires pour permettre à ces derniers de réduire l'impôt qu'ils doivent sur leur revenu personnel (la valeur de la déduction des pertes pour le propriétaire équivaut plus ou moins à la déduction effectuée par l'entreprise uniquement dans le cas où le taux d'imposition des bénéfices des sociétés est égal à celui de l'actionnaire);
- la compensation fiscale des bénéfices et des pertes d'exploitation de sources différentes dans une entreprise (une règle appliquée de façon presque universelle);
- le report des pertes aux exercices antérieurs afin de réduire les bénéfices imposables des années passées, avec possibilité de remboursement à concurrence des impôts payés les années antérieures par l'entreprise;

- le report des pertes aux exercices ultérieurs afin de réduire les bénéfices imposables futurs et, donc, les impôts payables à l'avenir (si les pertes reportées aux exercices futurs devraient être augmentées de l'intérêt, la valeur actuelle des économies futures d'impôt équivaldrait à un remboursement immédiat);
- la possibilité pour les entreprises faisant partie d'un groupe contrôlé par les mêmes intérêts de regrouper leurs bénéfices et leurs pertes sur le plan fiscal, de façon que les pertes d'une société puissent être portées en réduction des bénéfices d'une autre;
- le transfert des pertes subies par une entreprise qui est liquidée, fusionnée ou acquise à son acheteur ou à la société remplaçante, dont le revenu est ainsi réduit.

Les cinq dernières méthodes énumérées sont les plus couramment utilisées dans la plupart des pays – et elles ont été appliquées au Canada à un moment ou à un autre –, mais la notion de remboursabilité pose une question fondamentale : qui doit-on considérer comme le «propriétaire» des pertes non déduites? Ces pertes «appartiennent»-elles à l'entreprise qui les a subies, à la société qui est propriétaire de l'entreprise ou aux actionnaires qui sont propriétaires de la société? Par ailleurs, le propriétaire, quel qu'il soit, a-t-il le droit de réaliser la valeur de la perte en la revendant à des tiers?

- Si l'on considère qu'une perte «appartient» – au sens particulier que nous donnons à ce terme – à l'entreprise, elle devrait suivre l'entreprise lorsque cette dernière change de propriétaire.
- Si elle «appartient» à la société, elle ne devrait être transférable ni à d'autres sociétés, ni à des particuliers.
- Si elle «appartient» aux actionnaires ou au groupe dont fait partie la société, elle devrait pouvoir être transférée de la société déficitaire à un autre contribuable faisant partie du groupe, ou encore aux actionnaires.

On trouve à l'heure actuelle dans le régime fiscal canadien des éléments des trois conceptions décrites précédemment pour les sociétés. Il convient aussi de noter que, dans le cas des particuliers, les pertes fiscales ne peuvent être transférées à un autre particulier, même en cas de décès.

Effet de la remboursabilité sur les entreprises

Malgré les arguments théoriques que l'on peut invoquer en faveur de la remboursabilité des pertes fiscales, une remboursabilité complète est universellement rejetée, les différents pays ne permettant généralement qu'une utilisation limitée de ces pertes. On fait valoir plusieurs raisons pour justifier une limitation de l'utilisation des pertes fiscales :

- il convient de réduire l'accessibilité des encouragements fiscaux aux entreprises inefficaces, qui risquent davantage d'obtenir un faible taux de rendement économique sur leurs investissements que les entreprises rentables;
- il convient de réduire les possibilités d'évasion fiscale qui se présentent lorsqu'une entreprise présente une demande de remboursement sans avoir réellement subi la perte qui donne lieu à la demande;
- il faut préserver l'assiette fiscale et éviter un manque à gagner au Trésor public. Étant donné l'importance des multinationales, une remboursabilité complète au Canada les inciterait à faire apparaître des pertes dans notre pays, sans nécessairement améliorer le climat des investissements. Les entreprises seraient encore plus incitées, par exemple, à financer leurs activités à l'étranger en contractant des emprunts au Canada. Le Comité craint tout particulièrement qu'une remboursabilité des pertes, dans un monde où l'intégration économique internationale est de plus en plus poussée, n'entraîne une importante perte de recettes fiscales, qu'il faudrait compenser en augmentant les taux d'imposition au Canada;
- il faut restreindre la variabilité des recettes provenant de l'impôt des sociétés ainsi que les interactions avec les autres impôts et taxes. Une remboursabilité totale et immédiate des pertes réduirait sensiblement ou éliminerait pratiquement les recettes fournies par l'impôt sur les bénéfices des sociétés pendant plusieurs années. Les administrations publiques devraient alors accroître les autres

impôts et taxes appliqués aux entreprises, par exemple l'impôt sur le capital. Abstraction faite de tous les autres arguments, il faut accorder une grande importance pratique à ce dernier point lorsqu'on formule la politique publique en matière de transfert et de remboursabilité des pertes.

Le Comité est donc d'avis que la seule méthode appropriée est celle qui consiste, comme dans le système actuel, à permettre le remboursement ou le transfert des pertes fiscales dans des conditions strictement limitées. Les dispositions autorisant un remboursement de la valeur fiscale des pertes dans certaines conditions sont nécessaires pour accorder un traitement plus équitable aux entreprises en croissance et aux entreprises à risque, ainsi que pour améliorer l'équité. Nous estimons cependant qu'une remboursabilité sans restrictions se traduirait par un manque à gagner inacceptable pour l'État. Il faut trouver un équilibre entre, d'une part, le désir d'assurer la neutralité associée à une remboursabilité complète et, d'autre part, l'impératif que constitue le maintien des recettes publiques.

Traitement actuel des pertes d'entreprise dans le régime fiscal canadien

Le régime fiscal prévoit actuellement, dans les faits, une remboursabilité partielle des pertes, mais sous réserve de restrictions complexes qui visent à limiter les transferts de pertes entre contribuables.

Les pertes autres qu'en capital – c'est-à-dire les pertes d'exploitation – subies au cours d'une année d'imposition peuvent être portées par le contribuable en réduction de ses bénéfices imposables par report aux trois exercices précédents ou aux sept exercices suivants. Aucun intérêt ne s'applique aux pertes pour tenir compte de la différence entre la date où elles sont subies et celle où elles sont utilisées.

Les pertes en capital peuvent être portées en réduction des gains en capital nets des trois exercices précédents et de tout exercice futur.

Pour éviter le transfert des pertes fiscales à d'autres contribuables, la *Loi de l'impôt sur le revenu* impose un certain nombre de restrictions au report prospectif des pertes subies par une société. Si, par exemple, celle-ci change de propriétaire, ses pertes autres qu'en capital ne peuvent pas être reportées à une année d'imposition ultérieure si la société ne continue pas d'exploiter l'entreprise ayant donné lieu à la perte, et celle-ci ne peut servir qu'à réduire les bénéfices tirés de cette entreprise ou d'une entreprise similaire. De plus, les pertes en capital inutilisées sont éliminées lors d'un changement de contrôle de la société. Ces restrictions limitent la possibilité, pour les propriétaires d'une société ayant accumulé des pertes d'entreprise, de tirer un certain «profit» de ces dernières en transférant le contrôle de la société à de nouveaux propriétaires qui pourraient se prévaloir des pertes.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* offre aussi une certaine marge de manœuvre aux contribuables qui obtiennent certains crédits d'impôt, sans pouvoir les utiliser immédiatement. Les crédits d'impôt à l'investissement (CII) qu'une société obtient mais ne peut porter en réduction de l'impôt à payer au cours d'une année d'imposition peuvent être portés en réduction de l'impôt à payer au cours des trois exercices précédents ou des dix exercices suivants.

Le régime fiscal canadien offre également des possibilités limitées de remboursement aux entreprises qui ont des pertes et des crédits d'impôt inutilisés. Par exemple, la plupart des entreprises peuvent obtenir un remboursement égal à 40 % des crédits d'impôt à la R-D inutilisés, un remboursement à 100 % étant disponible dans certains cas (voir l'exposé consacré, au chapitre 5, à la R-D).

Une autre question qui pose des difficultés depuis des années est le traitement à appliquer aux pertes (et aux autres avantages fiscaux) d'une société faisant partie d'un groupe à propriété ou à contrôle commun. Nombre de contribuables sont obligés, pour des raisons commerciales, d'exploiter des entreprises au moyen d'un certain nombre de sociétés distinctes; ils sont d'avis que, si l'une des sociétés faisant partie du groupe subit des pertes, ces dernières devraient pouvoir être transférées aux autres sociétés du groupe.

À la différence de plusieurs autres pays, le Canada n'autorise généralement pas les transferts de ce genre. Aux États-Unis, un groupe de sociétés dont la propriété est commune à 80 % peut produire une déclaration fiscale consolidée, avec compensation totale des déductions, des pertes et des crédits au sein du groupe, tandis qu'au Royaume-Uni les sociétés dont la propriété est commune à 75 % peuvent se transférer des pertes entre elles au moyen de paiements d'équilibre.

Le régime fiscal canadien prévoit des règles applicables aux transferts de pertes dans un certain nombre de cas particuliers. Les pertes peuvent être transférées entre sociétés d'un même groupe, sous réserve d'importantes restrictions, par exemple lors de la liquidation d'une filiale absorbée par sa société mère ou lors de la fusion de plusieurs sociétés. De même, les pertes subies par les sociétés faisant partie d'un groupe dont le contrôle est commun à plus de 50 % peuvent, par des moyens assez complexes, être transférées aux autres sociétés du groupe.

On pourrait soutenir que, comme au Royaume-Uni et aux États-Unis, la transférabilité des pertes à une autre société devrait être en grande partie limitée aux situations caractérisées par un fort pourcentage de propriété commune, peut-être 75 % ou 80 %, observée de façon continue entre l'auteur et le bénéficiaire du transfert. Cela empêcherait les propriétaires de certaines entreprises de bénéficier financièrement du transfert de pertes. Si l'on adoptait un système formel de transférabilité limitée des pertes, il faudrait déterminer si les transferts de pertes qui peuvent actuellement être effectués au sein d'un groupe de sociétés par d'autres moyens devraient eux aussi être assujettis à un pourcentage supérieur de propriété commune exercée de façon continue.

Si l'on instituait un seuil élevé de propriété continue dans le cadre d'un mécanisme formel de transfert des pertes, il faudrait déterminer s'il convient de modifier également les dispositions relatives aux reports prospectifs de pertes (qui influent sur les possibilités de transfert des pertes dans un groupe de sociétés). Cela exigerait une restructuration importante des règles établies de longue date dans un certain nombre de domaines, ce qui pourrait être lourd de conséquences pour les sociétés.

Pour ces raisons, il est assez difficile de déterminer le degré de propriété ou de contrôle commun qui pourrait être exigé dans un système rationalisé de transfert des pertes, avec toutes les dispositions connexes.

Le Comité propose néanmoins que le gouvernement procède à un examen de la transférabilité des pertes et des restrictions limitant les reports prospectifs de pertes, afin de voir s'il pourrait modifier les règles de manière à réduire les coûts d'observation et d'administration. Le Comité est d'avis, en particulier, que le régime fiscal devrait offrir des moyens plus simples de transfert des pertes au sein d'un groupe de sociétés appartenant à des intérêts communs.

Souplesse dans la déclaration des pertes fiscales

La *Loi de l'impôt sur le revenu* offre également une certaine marge de manœuvre aux contribuables qui veulent pouvoir limiter le montant des pertes fiscales qu'ils déclarent. Les sociétés, entre autres contribuables, peuvent déduire, au titre de certains postes discrétionnaires, des montants inférieurs au maximum autorisé au cours d'une année particulière, ce qui leur permet de garder des déductions pour les années suivantes. Ces déductions discrétionnaires non réclamées s'apparentent aux pertes dans la mesure où elles peuvent être reportées aux exercices futurs pour réduire les bénéfices imposables mais, à la différence des pertes, leur utilisation n'est pas limitée dans le temps.

Parmi ces déductions discrétionnaires figurent les amortissements. Si une entreprise ne déduit pas l'amortissement maximal auquel elle a droit, le solde amortissable les années suivantes se trouve augmenté d'autant. Parmi les autres déductions discrétionnaires pouvant être assimilées aux pertes, mentionnons certains frais de R-D et divers frais d'exploration et d'aménagement des ressources naturelles. Les contribuables sont autorisés à accumuler ces frais dans des comptes dont une partie du solde (allant de 10 à 100 %) peut être déduite chaque année du bénéfice imposable. Certaines de ces déductions ne peuvent servir à créer ni à augmenter des pertes, mais elles peuvent généralement être reportées indéfiniment aux exercices futurs, sous réserve de certaines restrictions.

Ces mesures ont pour effet de donner aux contribuables la possibilité d'étendre le report des pertes au-delà de la période généralement prévue dans la loi. Cette possibilité dépend des circonstances. Dans certains cas, par exemple pour les actifs utilisés dans les projets d'exploitation des ressources naturelles, cette possibilité se justifie du fait que bien des années s'écouleront peut-être avant que le contribuable ne tire de ces investissements des bénéfices suffisants pour couvrir ses pertes. Dans d'autres cas, cependant, cette possibilité ne fait que conférer un avantage à certains contribuables qui procèdent à des types d'investissements particuliers (ceux qui donnent droit, par exemple, à un amortissement accéléré) ou qui constituent certains genres de réserves ou de provisions, alors que les autres contribuables, en raison de la nature de leurs activités, ne sont pas en mesure de prolonger la période permise d'utilisation fiscale des pertes.

Dans des cas bien limités, le système actuel permet aussi de transférer aux actionnaires certaines pertes ou déductions des sociétés. Ainsi, les sociétés minières, pétrolières et gazières peuvent renoncer à divers frais d'exploration et d'aménagement de ressources non renouvelables – qui, en raison des pertes cumulées, ne peuvent être déduites immédiatement par la société – et les transférer aux investisseurs au moyen d'actions «accréditatives» spéciales. Des dispositions analogues, qui permettent aux sociétés de transférer aux investisseurs certains frais d'aménagement incorporels, ont été mises en place pour stimuler les investissements dans les projets d'exploitation des énergies renouvelables et d'économie d'énergie. Le Comité est d'avis que le montant des déductions transférées aux investisseurs devrait être rajusté pour tenir compte de la différence entre le taux effectif d'imposition des bénéfices des sociétés et les taux d'imposition des particuliers, de manière à en limiter le bénéfice aux particuliers ayant investi dans des sociétés n'ayant pas d'impôts à payer et qui ne peuvent se prévaloir immédiatement des frais en question pour réduire leurs bénéfices imposables.

Comme les sociétés de personnes ne sont pas considérées sur le plan fiscal comme des entités ayant une existence propre, les pertes subies par une société en nom collectif ou en commandite peuvent servir à réduire le revenu imposable des particuliers associés-propriétaires. Les dispositions applicables aux pertes des sociétés de personnes ont toutefois permis de mettre au point des abris fiscaux grâce auxquels certains crédits d'impôt ou pertes sont transférés aux investisseurs, qui peuvent ainsi réduire leurs impôts personnels. Ces dernières années, le gouvernement fédéral a entrepris de limiter l'utilisation des pertes demandées par les commanditaires en instaurant, par exemple, les règles sur la «fraction à risques» et d'autres dispositions visant spécifiquement les abris fiscaux.

R E C O M M A N D A T I O N S

Le Comité estime que le système actuel de report, de transfert et de remboursabilité des pertes constitue de façon générale un compromis acceptable entre les objectifs divergents de la politique fiscale. Nous formulons cependant les recommandations suivantes :

Le gouvernement fédéral devrait envisager, en consultation avec les provinces, d'établir un mécanisme formel de transfert des pertes entre sociétés faisant partie d'un même groupe, en prenant pour point de départ le document d'étude fédéral de 1985.

Un mécanisme formel de transfert des pertes permettrait de transférer ces dernières entre les sociétés faisant partie d'un même groupe, à condition qu'un critère déterminé de propriété commune soit respecté. Certes, les transferts de ce genre sont actuellement possibles pour les nombreux contribuables qui sont en mesure de mener à bien des opérations complexes, mais un système formel de transfert des pertes permettrait de procéder à moindre coût à des transferts de ce genre, tout en les rendant disponibles aux contribuables que des raisons non fiscales empêchent actuellement de s'y livrer.

Afin de mieux mesurer le bénéfice imposable annuel et d'éliminer l'avantage injustifié dont bénéficient certains contribuables, le gouvernement fédéral devrait réexaminer le droit des contribuables d'effectuer certaines déductions à leur discrétion.

À cette fin, le gouvernement devrait envisager de rendre certaines déductions obligatoires, en tout ou en partie, de manière à limiter davantage la possibilité de les reporter dans les faits. Parallèlement, il devrait envisager d'allonger la période générale de report des pertes de société.

Étant donné la réduction des taux d'imposition des bénéfices que propose le Comité, des modifications devraient être apportées aux règles concernant les actions accréditives pour tenir compte de la nouvelle relation entre les taux d'imposition des bénéfices des sociétés et du revenu des particuliers.

Impôts sur le capital des sociétés

Contexte

En 1995, le gouvernement fédéral a prélevé pour environ 1,4 milliard de dollars d'impôts sur le capital, les provinces tirant de leur côté 2,9 milliards de dollars des impôts annuels sur le capital des sociétés. En Alberta, à Terre-Neuve et dans l'Île-du-Prince-Édouard, les impôts sur le capital ne touchent que les grandes institutions financières, alors que les autres provinces imposent également le capital des entreprises non financières. Au niveau fédéral, les impôts sur le capital s'appliquent à la fois aux institutions financières et aux grandes sociétés.

Un certain nombre des pays imposent le capital des sociétés, souvent à un taux relativement bas. L'impôt sur le capital joue parfois quasiment le rôle d'un droit nominal à payer pour pouvoir constituer une société. Au Canada, les impôts sur le capital des sociétés sont généralement plus importants, s'appliquant non seulement aux capitaux propres (qui pourraient être considérés comme le montant total figurant au poste «avoir des actionnaires» du bilan), mais à une assiette qui comprend aussi une bonne partie des emprunts de la société.

Pourquoi imposer le capital des sociétés?

Les arguments avancés pour justifier l'imposition du capital des sociétés peuvent se classer dans plusieurs catégories, dont la plupart ne sont guère convaincantes, aux yeux du Comité. Ainsi, il a été soutenu que l'impôt sur le capital constitue :

- l'équivalent d'un impôt annuel sur la fortune au niveau des sociétés. Au Canada, cette justification n'est guère valable puisqu'aucun impôt général sur la fortune ne s'y applique aux particuliers (malgré l'existence de l'impôt foncier) et que, de toute façon, le patrimoine d'une société n'a pas nécessairement de rapport avec la richesse de ses actionnaires. Une grande société peut appartenir à un grand nombre de petits actionnaires, tandis qu'une société de taille plus modeste peut être la propriété exclusive d'un riche particulier;
- un impôt forfaitaire sur les bénéfices, considéré comme présentant deux avantages. D'abord, il est relativement facile à établir, parce que le capital des sociétés peut aisément être déterminé et qu'il est fonction, ne serait-ce que de façon très indirecte, des bénéfices. Le Canada possédant déjà un système complet d'imposition des bénéfices des sociétés, il paraît peu judicieux d'employer une mesure moins parfaite des bénéfices – le capital des sociétés – à la place de l'assiette plus précise que constitue le bénéfice imposable. Lorsque le bénéfice est sous-évalué, l'impôt sur le capital sert d'impôt forfaitaire;

- une forme d'impôt minimum sur les sociétés. Certains prétendent qu'il faut appliquer un impôt minimum aux sociétés pour que ces dernières, peu importe leur rentabilité, paient au moins un certain montant d'impôt. Le Comité est cependant d'avis qu'on peut éviter d'appliquer un impôt minimum général aux sociétés d'après un mécanisme distinct – avec toutes les complications et distorsions qui en découlent – en rendant le régime actuel d'imposition des bénéfices plus équitable et plus neutre (ainsi qu'il est proposé dans les recommandations figurant dans le rapport). Le Comité reconnaît cependant qu'il existe des cas particuliers justifiant le prélèvement d'un impôt minimum afin de corriger les imperfections passées du régime fiscal, par exemple les dispositions de financement après impôt mises au point pendant les années 70 et 80 afin de transférer des pertes fiscales de sociétés non financières à des sociétés financières;
- des frais ou droits exigés par l'administration publique pour la constitution d'une entreprise en société. Cette raison n'est guère convaincante, car les impôts sur le capital ne sont assis ni sur le coût, ni sur la valeur de la constitution en société et ils sont appliqués par des administrations autres que celle qui a accordé le statut de société;
- un prélèvement lié aux avantages que les sociétés retirent des services publics qui leur sont fournis – soit, essentiellement, un tarif imposé aux usagers des services publics. À cet égard, le Comité relève que certains impôts fonciers, comme les droits imposés aux promoteurs immobiliers, se veulent déjà des frais d'utilisation prélevés en contrepartie de l'infrastructure et des services municipaux. Cette justification des impôts sur le capital n'est guère convaincante, parce que ces impôts ne sont pas rattachés à l'utilisation de ressources publiques déterminées;
- un moyen d'améliorer l'efficacité du régime fiscal des sociétés en général. L'existence d'un impôt sur le capital permet de maintenir les taux d'imposition des bénéfices à un niveau plus faible, tout en préservant le montant total des recettes fiscales perçues auprès des sociétés – et, comme il en a déjà été question, un taux réduit d'imposition des bénéfices des sociétés présente en soi plusieurs avantages importants :
 - il récompense les bons entrepreneurs et les entreprises les plus rentables;
 - il peut améliorer la neutralité du régime fiscal en réduisant les écarts de taux effectifs d'imposition entre les types d'entreprises;
 - il protège l'assiette de l'impôt des sociétés au Canada en réduisant les incitations à faire apparaître les bénéfices hors du Canada et à concentrer les déductions dans le pays au moyen des prix de transfert et de la localisation des emprunts.

C'est, en fin de compte, le dernier argument, d'ordre éminemment pratique, qui paraît le plus convaincant au Comité. Le régime fiscal canadien prévoit déjà d'importants impôts sur le capital des sociétés, et nous craignons qu'une simple abolition des impôts fédéraux et provinciaux sur le capital n'ait pour conséquence une hausse substantielle des taux d'imposition des bénéfices – de près de 9 points peut-être (3 points au niveau fédéral et 6 points au niveau provincial) – si l'on veut maintenir les recettes fiscales fournies globalement par le secteur des sociétés. Une telle augmentation des taux d'imposition des bénéfices serait nuisible à l'efficacité globale du régime fiscal et pourrait entraîner une érosion importante de l'assiette fiscale, en raison de la concurrence qui s'exerce à l'échelle mondiale sur les taux d'imposition. C'est pourquoi le Comité accepte comme une nécessité l'existence d'impôts fédéraux et provinciaux sur le capital des sociétés, encore qu'il leur attribue un rôle complémentaire et espère que leur taux pourra être réduit à l'avenir. Si nos recommandations sont adoptées, les mesures proposées d'élargissement de l'assiette fiscale procureront aux provinces d'importantes recettes supplémentaires, qui dépasseront le montant nécessaire pour réduire d'un point les taux de l'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés. Nous sommes d'avis que les provinces devraient utiliser ces recettes excédentaires pour abaisser sensiblement leurs impôts sur le capital. Si, à l'avenir, les administrations publiques pouvaient réduire les impôts des entreprises tout en maintenant les taux d'imposition des bénéfices en deça des normes internationales, l'impôt sur le capital devrait, selon le Comité, être encore diminué.

Assiette des impôts sur le capital des sociétés

Dans le cas des sociétés non financières, les impôts sur le capital s'appliquent généralement, au Canada, à une assiette comprenant les capitaux propres et la plupart des capitaux d'emprunt, tandis que pour les institutions financières il s'applique principalement aux capitaux propres et aux dettes à long terme, à l'exclusion des dépôts. Par conséquent, l'impôt s'applique au capital financier (mesuré de façon approximative) utilisé par une société plutôt qu'à ses fonds propres. L'assiette de l'impôt sur le capital est diminuée d'une déduction pour placements afin de tenir compte des cas où une société est actionnaire d'une autre, ce qui évite d'imposer deux fois la même assiette.

Différences conceptuelles entre les impôts fédéraux et provinciaux sur le capital des sociétés

L'impôt applicable généralement au capital, au niveau fédéral, est l'impôt des grandes sociétés, que ces dernières doivent acquitter au taux de 0,225 % de l'excédent sur 10 millions de dollars de l'avoir des actionnaires, augmenté de la majeure partie du passif utilisé au Canada, calculé selon les règles comptables (moins une déduction pour placements afin d'éviter un double comptage du capital). La surtaxe sur les bénéfices des sociétés (généralement de 1,12 % des bénéfices imposables) peut être portée en réduction de l'impôt des grandes sociétés.

En outre, le gouvernement fédéral prélève un impôt spécifique sur le capital des institutions financières (net de la déduction pour placements) au taux de 1 % du capital situé entre 200 et 300 millions de dollars et de 1,25 % du capital au-delà de 300 millions de dollars. La définition du capital comprend l'avoir des actionnaires et les dettes à long terme. Les paiements d'impôt sur les bénéfices effectués par les institutions financières peuvent être portés en réduction de l'impôt sur le capital. Des surtaxes temporaires s'appliquent aussi au capital des institutions de dépôts et des sociétés d'assurance, mais elles ne peuvent être réduites par les impôts à payer sur les bénéfices des sociétés dans le cas des institutions de dépôts¹⁶.

Les taux des impôts provinciaux sur le capital varient selon la province¹⁷, mais toutes (et pas seulement celles qui taxent le capital en général) imposent le capital des institutions financières, et ce, à un taux sensiblement supérieur à celui qui s'applique en moyenne aux autres sociétés (voir, au chapitre 2, la description des taux et des seuils d'imposition). Certaines provinces (le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Manitoba) n'imposent pas uniquement le capital des grandes sociétés, mais aussi celui des sociétés dont l'actif est inférieur à 10 millions de dollars. C'est au Québec et en Saskatchewan que les taux de l'impôt général sur le capital sont les plus élevés (0,64 % et 0,60 % respectivement).

L'assiette à laquelle s'appliquent les impôts provinciaux sur le capital n'est pas la même qu'au niveau fédéral, et elle varie d'une province à l'autre. Le capital est calculé d'après une combinaison de règles fiscales et de principes comptables. En outre, les provinces accordent une déduction pour placements généralement moins généreuse qu'au niveau fédéral ou n'en prévoient aucune.

Il existe une autre différence importante entre les impôts fédéraux et provinciaux sur le capital : les impôts provinciaux sont généralement déductibles dans le calcul du bénéfice imposable au niveau tant fédéral que provincial, alors que ce n'est pas le cas pour les impôts fédéraux sur le capital¹⁸. L'augmentation relativement rapide des impôts provinciaux sur le capital au cours des dernières années s'est donc traduite par une érosion de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices (voir également, à ce sujet, le chapitre 11).

Ainsi que nous l'avons indiqué, les impôts «normaux» sur les bénéfices des sociétés peuvent être portés actuellement en réduction des impôts fédéraux sur le capital des institutions financières (à l'exception de la surtaxe sur le capital des grandes institutions de dépôts) et les surtaxes sur les bénéfices des sociétés peuvent être portées en réduction de l'impôt des grandes sociétés. Par conséquent, les impôts fédéraux sur le capital jouent en fait le rôle d'un impôt minimum – bien que ce ne

soient pas des impôts minimums sur les bénéfiques. Ces impôts ne sont exigibles que dans la mesure où la société n'a pas à payer un impôt ou une surtaxe sur les bénéfiques suffisant, au cours de la période de report, pour compenser l'impôt sur le capital.

Par contre, les impôts provinciaux sur le capital sont des prélèvements supplémentaires ou complémentaires, payables en sus de l'impôt sur le bénéfice. Nous revenons au chapitre 11 sur la déductibilité des impôts provinciaux sur le capital dans le calcul du bénéfice imposable des sociétés au niveau fédéral et provincial.

Caractéristiques des impôts sur le capital des sociétés

Comme le capital des sociétés, à l'inverse des bénéfiques, ne varie guère d'une phase à l'autre du cycle économique, les recettes fiscales qu'il rapporte sont généralement plus stables que celles procurées par l'impôt des sociétés. Il convient cependant de noter que la stabilité des recettes tirées de l'impôt sur le capital représente tout simplement un transfert de risque, de l'État au secteur des sociétés. Les impôts sur le capital des sociétés sont relativement fixes, ne variant guère d'une année à l'autre, et tout impôt de montant fixe, comparativement à l'impôt sur les bénéfiques, offre l'avantage de permettre aux entreprises rentables de réaliser des bénéfiques supplémentaires sans payer davantage d'impôt, ce qui lui confère un effet incitatif.

Il ne faut pas oublier non plus que les impôts non liés aux bénéfiques accroissent les pertes subies par les entreprises lors des phases de récession du cycle économique et imposent un fardeau plus lourd aux entreprises dont les bénéfiques sont faibles ou négatifs¹⁹. Par conséquent, les impôts sur le capital, tout comme les autres prélèvements fiscaux non liés aux bénéfiques, aggravent les effets des ralentissements cycliques de l'économie – facteur qu'il ne faut pas négliger dans le cas du Canada, étant donné le rôle relativement important que jouent le secteur des ressources naturelles et celui des exportations, qui sont soumis à l'instabilité des prix mondiaux. Quand les administrations publiques recourent dans une large mesure à des impôts non liés aux bénéfiques, elles aggravent les fluctuations cycliques en imposant aux entreprises un fardeau fiscal au moment même où elles sont le moins en mesure de le supporter.

Un facteur supplémentaire dont il faut tenir compte lorsqu'on évalue les impôts sur le capital est l'harmonisation fiscale au niveau international. Certains pays tiennent compte des impôts sur les bénéfiques et des retenues fiscales payés par les filiales étrangères de leurs sociétés nationales sur les revenus rapatriés par ces dernières, à concurrence de l'impôt sur les bénéfiques qu'elles doivent payer dans le pays. Les impôts sur le capital, par contre, ne donnent droit à aucun crédit pour impôts étrangers. Par conséquent, dans la mesure où les impôts sur les bénéfiques des sociétés peuvent être portés en réduction des impôts payables à l'étranger, leur remplacement par des impôts sur le capital peut diminuer les crédits pour impôts étrangers et réduire ainsi l'efficacité de l'impôt des sociétés au Canada²⁰.

Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, une certaine concurrence s'exerce au niveau international au niveau des taux d'imposition des bénéfiques, et l'on peut soutenir qu'un pays aurait avantage à maintenir à un bas niveau ses taux d'imposition des bénéfiques et à compléter ses recettes fiscales en imposant le capital des sociétés. Il reste que, quand les impôts sur le capital des sociétés dépasseront un niveau modéré, ils seront pris en compte dans le calcul du coût du capital et, par conséquent, influenceront sur le jugement porté par les entreprises sur la compétitivité du régime fiscal.

L'un des rares avantages d'un impôt sur le capital, selon le Comité, est de permettre d'appliquer un taux d'imposition plus faible aux bénéfiques des sociétés. Les impôts sur le capital doivent, en dernière analyse, être considérés comme un substitut imparfait des impôts sur les bénéfiques. Leur maintien dans le régime fiscal canadien semble tenir davantage à la nécessité de maintenir les recettes publiques qu'à leur validité à titre de caractéristique permanente d'un régime fiscal bien conçu et intégré devant fournir des recettes moins élevées.

Diversité et incohérence des assiettes fiscales

Ainsi que nous l'avons indiqué, l'imposition du capital au Canada, au niveau tant fédéral que provincial, fait intervenir un certain nombre d'administrations différentes, qui utilisent des seuils et des taux différents, des méthodes de calcul diverses et une assiette variable. Le gouvernement fédéral applique lui-même plusieurs impôts sur le capital à des assiettes quelque peu différentes, tandis que l'assiette des impôts provinciaux sur le capital diffère de l'assiette fédérale et varie d'une province à l'autre. Il en résulte que le calcul des impôts sur le capital des sociétés entraîne des coûts d'observation inutiles.

Dans un État fédéral comme le Canada, il importe que le contribuable puisse faire la distinction entre les administrations fédérale et provinciales sur le plan de la responsabilité fiscale. Les impôts sur le capital des sociétés n'ont pas d'autre justification que de servir de substitut partiel aux impôts sur les bénéfices et de maintenir au plus bas niveau possible le taux d'imposition de ces derniers. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent traiter les impôts sur le capital qu'ils appliquent comme un élément du régime fiscal global des sociétés. De ce point de vue, cependant, le manque d'harmonisation des assiettes fiscales rend cet impôt coûteux à percevoir et à observer; ce manque d'harmonisation, plus particulièrement au niveau provincial, est une incitation à la planification fiscale.

R E C O M M A N D A T I O N

Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux harmonisent l'assiette de leurs impôts sur le capital afin de réduire les coûts d'observation et d'administration.

Les gouvernements conserveraient le droit d'établir et de modifier le taux de leurs impôts sur le capital – et garderaient ainsi le contrôle de leurs recettes fiscales. Les entreprises bénéficieraient d'une simplification des calculs et d'une clarification de l'application des impôts, grâce à l'harmonisation des assiettes. Les gouvernements fédéral et provinciaux retireraient aussi des avantages non négligeables d'un impôt plus facile à administrer et d'application plus certaine. Une assiette uniforme permettrait de mettre en place un mécanisme commun de perception de tous les impôts fédéraux et provinciaux sur le capital et, comme nous l'indiquons au chapitre 11, consacré aux questions fédérales-provinciales, elle permettrait de réduire sensiblement les coûts d'observation et de perception.

Ainsi que nous l'indiquons ailleurs dans nos recommandations, nous proposons que l'actuelle surtaxe sur les bénéfices des sociétés soit intégrée au taux général de l'impôt sur les bénéfices, au lieu de s'appliquer séparément. Cela implique que les impôts sur les bénéfices des sociétés ne pourraient plus être portés partiellement en réduction de l'impôt des grandes sociétés, lequel rapporterait donc des recettes supérieures. Cependant, comme les sociétés canadiennes acquittent déjà l'impôt sur le capital ou la surtaxe sur les bénéfices, si elle est plus élevée que l'impôt sur le capital, elles paieraient dans l'ensemble moins d'impôts sur les bénéfices et sur le capital avec l'abolition de la surtaxe. La hausse effective de l'impôt des grandes sociétés, en raison de l'abolition de la compensation, pourrait diminuer la capacité, pour les sociétés mères étrangères de filiales canadiennes, d'appliquer des crédits pour impôts étrangers dans leur pays de résidence. Il pourrait en résulter un effet négatif minime sur leurs investissements au Canada.

La proposition d'éliminer la surtaxe sur les bénéfices des sociétés est motivée principalement par des raisons d'ordre pratique. Ainsi que le Comité l'a déclaré, le Canada aurait tout avantage à réduire le plus possible le taux général d'imposition des bénéfices des sociétés afin d'améliorer l'efficacité de son régime fiscal et d'enrayer l'érosion de son assiette fiscale.

L'impôt des grandes sociétés a pour unique rôle de fournir un complément de recettes au Trésor fédéral; par conséquent, ce rôle devrait être limité par les impératifs de financement du gouvernement fédéral, et il devrait être réduit, tout comme les autres impôts fédéraux sur le capital, dès que la situation financière du gouvernement le permettrait. Lorsque les impôts sur les bénéfices peuvent être portés en réduction de l'impôt sur le capital, celui-ci joue le rôle d'impôt minimum. Nous ne voyons cependant aucune justification à un impôt minimum général sur les sociétés à titre de caractéristique permanente de notre régime fiscal.

Notes :

- ¹ Étant donné que les impôts provinciaux sur les bénéfices s'appliquent essentiellement à la même assiette, la variation totale des taux fédéraux et provinciaux serait encore plus importante que ne l'indiquent ces chiffres.
- ² Whalley (1997b), dans le document de travail 97-8 rédigé pour le Comité technique, expose différentes estimations des gains d'efficacité permis par un régime plus neutre d'imposition des bénéfices.
- ³ Il n'est pas facile de procéder à une comparaison internationale des taux effectifs d'imposition des sociétés, tous impôts, taxes et charges sociales confondus. À titre d'exemple, même si les taux d'imposition des bénéfices réalisés par les sociétés manufacturières peuvent être à peu près comparables au Canada à ce qu'ils sont chez nos principaux partenaires commerciaux, l'effet global des impôts et taxes sur les investissements dans le secteur manufacturier dépend des règles précises régissant l'amortissement des actifs et d'autres déductions, ainsi que des autres impôts et taxes, notamment les impôts sur le capital, les impôts fonciers et les taxes de vente sur les biens d'équipement. Ainsi que l'indique le chapitre 3, les taux effectifs d'imposition des investissements marginaux dans le secteur manufacturier sont un peu plus élevés au Canada qu'aux États-Unis.
- ⁴ Nous revenons sur la surtaxe dans la section qui traite des impôts sur le capital.
- ⁵ Le taux général combiné de l'impôt fédéral et provincial de 33 % au Canada serait inférieur au taux minimum de 35 % applicable dans plusieurs États américains (le taux moyen est d'environ 39 % aux États-Unis). Étant donné la retenue fiscale de 5 % sur les dividendes versés aux non-résidents, le taux effectif d'imposition des bénéfices et de retenue fiscale au Canada sur les revenus rapatriés par les contribuables américains serait d'environ 36,5 %. Le taux canadien d'imposition des bénéfices des sociétés serait nettement inférieur à celui en vigueur dans plusieurs pays de l'OCDE, dont le Japon, l'Allemagne, la France et l'Italie, mais il resterait supérieur aux taux appliqués par exemple au Royaume-Uni (31 %, avec proposition d'abaissement à 30 %) et en Suède (28 %).
- ⁶ Le taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation est entré en vigueur en 1973 à la suite de l'adoption, aux États-Unis, de la disposition sur les DISC (*Domestic International Sales Corporation*), qui accordait aux sociétés américaines un taux réduit d'imposition sur les bénéfices réalisés à l'exportation.
- ⁷ Les bâtiments et certaines autres immobilisations peuvent avoir une valeur non négligeable à la fin de leur durée de vie utile présumée pour l'entreprise.
- ⁸ Sources : Canada, Statistique Canada ((1984) et (1994)) et calculs effectués par le secrétariat du Comité.
- ⁹ Les méthodes dégressive et linéaire peuvent être équivalentes pour l'entreprise. C'est le cas lorsque la valeur actuelle des déductions pour amortissement est identique selon les deux méthodes. Pour calculer de manière approximative les taux d'amortissement dégressif, on peut multiplier le taux d'amortissement linéaire par deux.

¹⁰ Mentionnons à ce titre :

- le traitement des réclamations. Les règles comptables permettent à une entreprise de comptabiliser au fur et à mesure, au mieux de son estimation, les réclamations dont elle pourrait faire l'objet, mais ces dernières ne peuvent généralement être déduites sur le plan fiscal que lorsqu'elles sont effectivement déterminées ou lorsqu'elles donnent lieu à un paiement;
- le traitement de l'obsolescence et de la perte de valeur de certaines immobilisations. Des provisions peuvent être inscrites à cet égard d'après les règles comptables, mais leur déduction ne sera pas permise d'après les règles fiscales, dans un certain nombre de cas, avant qu'une perte ne soit réellement subie ou que le dernier actif de la catégorie ne fasse l'objet d'une disposition;
- le traitement des avantages sociaux futurs des employés actifs. D'après les propositions comptables actuelles, les coûts correspondants doivent être comptabilisés selon la méthode de l'exercice au cours de la vie active des employés en cause, de manière à correspondre à la contribution économique des employés à l'entreprise. Les règles fiscales ne permettent cependant de déduire ces coûts que lorsqu'ils sont effectivement subis.

¹¹ Comme il a été indiqué, notre proposition pourrait susciter quelques préoccupations sous l'angle de la compétitivité internationale des nouveaux investissements dans le secteur manufacturier. Les encouragements, s'il y a lieu, devraient être fournis sous la forme d'un crédit d'impôt à l'investissement.

¹² Une solution limitée aux incertitudes que peut présenter la détermination de l'obsolescence et, donc, de la durée de vie utile de certaines catégories d'actifs consisterait à permettre aux contribuables de choisir de créer plus de «sous-catégories» d'actifs de manière à pouvoir déduire une perte finale lors de la disposition de biens particuliers. Toutefois, cela compliquerait l'ensemble du système.

¹³ Il s'agit là des plus récentes données disponibles. Elles ne tiennent pas compte de certaines déductions inutilisées à l'égard de provisions financières ou autres.

¹⁴ On trouvera une analyse récente de cette question dans les documents de la Fondation Clarkson Gordon (1993) et du ministère des Finances (1985).

¹⁵ Voir Poitevin (1997), document technique 97-13 préparé pour le Comité technique.

¹⁶ La surtaxe applicable aux institutions de dépôts est de 0,15 % du capital au-delà de 400 millions de dollars. Dans le cas des sociétés d'assurance-vie, la surtaxe va de 0,5 % à 1 % du capital imposable utilisé au Canada entre 10 millions et 300 millions de dollars, et s'établit à 0,25 % au-delà de 300 millions de dollars.

¹⁷ On trouvera une liste assez complète des différences d'assiette des impôts sur le capital des sociétés non financières dans McQuillan et Cochrane (1996), document de travail 96-8 préparé pour le Comité technique.

¹⁸ Ainsi que nous l'avons indiqué, certains impôts fédéraux sur le capital peuvent être compensés par les impôts fédéraux sur les bénéficiaires.

¹⁹ Les impôts sur le capital qui jouent le rôle d'impôt minimum, comme l'impôt des institutions financières, permettent de reporter l'excédent des impôts sur les bénéficiaires sur les paiements d'impôt sur le capital afin de réduire les paiements futurs d'impôt sur le capital – ce qui réduit l'effet de ces derniers durant les phases de récession. Par ailleurs, le Québec autorise les sociétés à porter la valeur fiscale de leurs pertes d'exploitation en réduction de leurs paiements d'impôt sur le capital.

²⁰ Cependant, lorsque les impôts canadiens sur les bénéficiaires sont supérieurs aux impôts étrangers, ils ne donneront pas droit en totalité à un crédit à l'étranger. Dans ce cas, un remplacement des impôts sur les bénéficiaires par des impôts sur le capital, dans des limites modestes, aura un effet limité sur la possibilité, pour les sociétés étrangères, de porter leurs impôts canadiens en réduction des impôts dus dans leur pays de résidence.

Moderniser la fiscalité des sociétés – dispositions spécifiques

5

Introduction

Le régime fiscal actuel prévoit des règles spéciales pour certaines industries et activités, de même que des encouragements appréciables pour des secteurs et des types d'entreprises particuliers. Le Comité préconise un régime plus neutre, assorti d'un nombre réduit de mesures incitatives et de dispositions spéciales, mais il est conscient que certaines d'entre elles revêtent une importance vitale pour des secteurs clés de l'économie. Elles méritent donc une analyse approfondie, compte tenu de l'objectif général du Comité, qui est de voir à ce que le régime fiscal soit structuré de manière à favoriser une performance maximale de l'économie canadienne.

Dans les pages qui suivent, nous examinons cinq domaines à l'égard desquels la fiscalité des sociétés prévoit des mesures incitatives et des dispositions spéciales :

- les petites entreprises
- la recherche-développement (R-D)
- le secteur des ressources naturelles
- le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique
- les institutions financières.

Dans chaque cas, nous évaluons les règles fiscales en vigueur à la lumière du principe fondamental de neutralité qu'a retenu le Comité, tout particulièrement sous l'angle de l'efficacité économique et de l'équité. Nous recommandons le maintien d'encouragements importants pour les petites entreprises, la R-D et l'exploration, entre autres domaines, et proposons des modifications qui, à notre avis, rendront ces mesures plus conformes aux grands axes du présent rapport.

Petites entreprises

Les petites et moyennes entreprises (PME) jouent un rôle crucial dans l'économie canadienne, fournissant des biens et services importants aux consommateurs et aux autres entreprises, tout en contribuant dans une large mesure à l'emploi, à l'innovation et à la création de richesse. Les PME¹ bénéficient également de toute une série de mesures préférentielles qui représentent un écart notable par rapport à un régime fiscal neutre et confèrent aux PME à propriété canadienne l'un des régimes fiscaux les plus avantageux au monde comparativement aux règles à propriété fiscales généralement applicables.

La justification habituellement invoquée pour expliquer le régime préférentiel dont jouissent les PME est que ces dernières sont confrontées à des difficultés particulières que ne connaissent pas les grandes entreprises, et qu'elles apportent une contribution unique à l'économie et à la société. Certains avancent, par exemple, que les PME jouent un rôle

particulièrement important dans la création d'emplois, qu'elles ont plus de mal que les autres entreprises à obtenir du financement de même qu'à se conformer à la réglementation et aux règles fiscales, et qu'elles sont obligées d'acquitter des montants substantiels d'impôts non liés à leur rentabilité.

Les PME, l'emploi et la création d'emplois

Plus de 40 % des Canadiennes et Canadiens dans le secteur privé travaillent à leur compte ou sont au service d'entreprises employant moins de 50 personnes. À eux seuls, les travailleurs indépendants représentaient en 1996 19 % du nombre d'emplois dans le secteur privé, contre 15 % en 1981 (voir aussi le chapitre 3).

En ce qui concerne la répartition de l'emploi, ainsi que le montre le tableau 5.1², les entreprises non constituées en société représentaient 22 % de l'emploi en 1993, comparativement à 51 % pour les sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC¹) de toutes tailles et 26 % pour les autres sociétés (principalement les grandes sociétés ouvertes et les sociétés contrôlées par l'étranger).

Lorsqu'on évoque le rôle des PME dans la croissance de l'emploi, il faut relever que les petites entreprises ne sont pas toutes aussi actives à cet égard. Au cours des dix années terminées en 1989, par exemple, environ 4 % des petites entreprises représentaient 70 % de la croissance totale de l'emploi³. La catégorie des PME est extrêmement hétérogène et est en constant renouvellement, beaucoup d'entreprises faisant leur apparition et disparaissant continuellement.

Ainsi que le montre le tableau 5.1, les nouvelles entreprises, principalement des entreprises non constituées en société et des SPCC, ont embauché en moyenne 365 000 personnes par an entre 1984 et 1993. Cependant, une fois établies, seules les «autres sociétés» ont augmenté leur nombre d'emplois au cours des années en question – d'un chiffre modeste : 16 000 personnes par année –, tandis que les entreprises non constituées en société perdaient en moyenne 194 000 emplois par an et les SPCC, 68 000 employés par an.

Les données présentées au tableau 5.2 font ressortir d'autres caractéristiques de cette évolution de l'emploi dans les SPCC établies en 1984 (la «cohorte 1984») en traçant une comparaison avec leur situation en 1992. D'abord, 46,9 % des sociétés de la cohorte en activité en 1985 n'avaient aucun bénéfice imposable. Parmi elles, 54 % avaient disparu en 1992, 26 % n'enregistraient toujours aucun bénéfice et 18 % avaient accru leur bénéfice mais gardé leur statut de société à capital fermé, tandis que moins de 1 % avaient fait appel à l'épargne publique ou étaient passées sous contrôle étranger. Pour ce qui est des SPCC de la cohorte ayant un bénéfice imposable de plus de 200 000 \$ en 1985 (moins de 0,8 % de l'ensemble de ces entreprises en 1985), 29 % avaient disparu en 1992, 45 % avaient vu leur bénéfice diminuer et 21 % avaient gardé un bénéfice imposable supérieur à 200 000 \$.

Le tableau 5.2 montre également que 76 % des SPCC établies en 1984 comptaient moins de 5 employés en 1985 et que, en 1992, la plupart d'entre elles avaient vu leur taille diminuer (47 %) ou demeurer stable (40 %), cette taille étant mesurée par le nombre d'emplois. Environ 12 % avaient pris de l'expansion en 1992 en employant de 5 à 19,9 personnes, et 1 % seulement en portant leurs effectifs à plus de 20 employés.

La principale conclusion à tirer de ces chiffres est que la majeure partie de la progression nette de l'emploi qui est attribuable aux PME provient toujours d'un petit nombre d'entreprises établies ou nouvelles. Les petites entreprises établies depuis deux ans ou plus n'ont que peu contribué à la croissance de l'emploi. Dans l'ensemble, les entreprises où le nombre d'emplois a diminué après leur création sont beaucoup plus nombreuses que celles où l'emploi a augmenté.

Tableau 5.1

Dynamique de l'emploi – Contribution des nouvelles entreprises et croissance nette des entreprises existantes, par catégorie d'entreprise, 1984-1993

Répartition de l'emploi par catégorie d'entreprise ^a	1984		1993		Variation totale de l'emploi (milliers d'UMM)	Variation de la part (point de %)
	(milliers d'UMM)	Part (%)	(milliers d'UMM)	Part (%)		
Entreprises non constituées ^b	2 276	30	1 942	22	-334	-7,6
SPCC	3 535	47	4 440	51	905	4,6
Autres sociétés ^c	1 745	23	2 253	26	508	3,0
Total	7 557	100,0	8 635	100,0	1 078	0,0

Contribution à la croissance de l'emploi ^a	Variation annuelle moyenne (en milliers d'UMM) et contribution par catégorie (en %)					
	1984-1988		1988-1993		1984-1993	
	(milliers d'UMM)	(%)	(milliers d'UMM)	(%)	(milliers d'UMM)	(%)
Nouvelles entreprises ^d						
Entreprises non constituées	177		141		157	
SPCC	179		159		168	
Autres sociétés	54		29		40	
Total	410		329		365	
Entreprises de plus de deux ans						
Entreprises non constituées	-231		-164		-194	
SPCC	141		-234		-68	
Autres sociétés	123		-69		16	
Total	33		-468		-245	
Ensemble des entreprises						
Entreprises non constituées	-51	-2,3	-24	-1,2	-36	-1,7
SPCC	319	8,0	-75	-1,6	101	2,6
Autres sociétés	177	8,9	-40	-1,7	56	2,9
Total	443	5,4	-139	-1,5	120	1,5

^a Les chiffres d'emploi sont fondés sur les unités de main-d'œuvre moyenne (UMM), une mesure uniformisée des employés à temps plein, et sont calculés en divisant la masse salariale annuelle de chaque entreprise par le revenu annuel moyen des travailleurs pour la province, le secteur (défini par le code à trois chiffres de la CTI) et la catégorie d'entreprise pertinents. Ces chiffres ne comprennent généralement pas les travailleurs indépendants ni les propriétaires principaux des petites entreprises non constituées en société.

^b Secteur public exclu.

^c Sociétés ouvertes, sociétés contrôlées par l'étranger et sociétés d'État imposables.

^d L'effet des nouvelles entreprises sur l'emploi est mesuré par le nombre uniformisé d'emplois dans leur année de création (l'année d'ouverture d'un compte de retenues salariales à Revenu Canada) et l'année civile suivante.

Remarques :

– Les estimations du nombre total d'emplois par catégorie d'entreprises ne sont pas officielles et peuvent contenir certains biais. Elles sont fournies pour donner une idée des caractéristiques globales de cette base de données spéciale.

– Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement aux totaux indiqués.

Source : calculs effectués à partir des tableaux 2.2B, 2.3 et 2.4 de Hendricks, Amit et Whistler, document de travail 97-11 préparé pour le Comité technique.

Tableau 5.2
Changements de taille et de situation des SPCC ayant des employés, cohorte 1984

Bénéfice imposable										
Situation en 1985		Variation du bénéfice, 1985-1992				Situation en 1992				
Bénéfice Imposable	Part de l'ensemble des entreprises	Baisse	Même catégorie	Hausse ^{ab}	Disparition	SPCC sans bénéfice imposable	SPCC avec bénéfice imposable	Capital ouvert	Société étrangère	Autre
(\$)	(%)		(%)							(%)
0	46,9	s.o.	26	18	54	26	18	0,3	0,2	1,4
1\$ - 200 000	52,3	24	38	1	34	24	39	0,1	0,1	1,9
> 200 000	0,8	45	21	s.o.	29	18	48	0,0	2,3	3,2
Total	100,0	13	32	9	44	25	29	0,2	0,2	1,7

Situation en 1985		Variation de l'emploi, 1985 - 1992				Emploi en 1992					Autre situation
Employés	Part de l'ensemble des entreprises	Baisse	Même catégorie d'emploi	Forte croissance ^a	croissance ^b	0	0,1 - 4,9	5 - 19,9	20 - 49,9	> 50	Autre
	(%)		(%)								
< 5	76,3	47	40	12	1	47	40	12	1	0,1	0,3
5 - 19,9	18,9	51	37	10	2	33	18	37	10	2	0,5
20 - 49,9	3,6	54	32	11	3	33	5	16	32	14	0,9
50 - 99,9	0,8	56	30	12	s.o.	30	3	6	16	42	2,0
> 100	0,4	43	54	s.o.	s.o.	24	0	0	7	67	2,6
Total	100,0	48	39	11	1	43	34	17	4	2	0,4

^a Société passée à la catégorie de taille supérieure.

^b Société ayant monté de plus d'une catégorie de taille.

Remarque : la cohorte 1984 est composée des SPCC ayant ouvert un compte de retenues salariales cette année-là.

Source : calculs effectués à partir des tableaux 4.6A et 4.6B de Hendricks, Amit et Whistler, document de travail 97-11 préparé pour le Comité technique.

Nous constatons également la transformation notable de la nature des emplois. Étant donné les compressions de personnel qui ont eu lieu récemment dans les sociétés et l'augmentation considérable de la sous-traitance, la hausse incontestable du travail indépendant mérite un examen plus approfondi. Même si le phénomène est difficile à chiffrer, il ressort de certaines études préliminaires qu'à peu près la moitié de la diminution du nombre d'emplois dans le secteur des services aux entreprises est attribuable à l'augmentation de la sous-traitance⁴ en faveur de travailleurs indépendants ou d'autres petites entreprises.

Les petites entreprises : caractéristiques et contraintes particulières

Ces aspects divergents de la croissance des PME peuvent s'expliquer, au moins en partie, par certains obstacles dont les petites entreprises font état. Les entraves à la croissance des petites entreprises qui sont le plus souvent signalées sont l'accès à un financement approprié, le fardeau représenté par l'observation de la réglementation et du régime fiscal, ainsi que les difficultés financières qui peuvent être dues aux impôts et taxes non liés à la rentabilité, comme les impôts sur la masse salariale ou charges sociales et les impôts fonciers.

Accès au financement. L'accès au financement peut être critique pour les PME, en particulier durant leurs premières années d'activité, quand leur crédit n'est pas encore établi, ou dans certains secteurs axés sur le savoir, où la majeure partie des investissements est représentée par des actifs incorporels. Le capital de risque initial est souvent fourni à une nouvelle entreprise par son fondateur, sa famille et ses amis. Une fois ces sources de fonds épuisées, la difficulté d'obtenir un financement extérieur peut obliger un grand nombre d'entrepreneurs à dépendre principalement des bénéfices non répartis pour financer l'expansion future.

Les résultats sont plus instables et les taux de faillite plus élevés dans le secteur des PME que dans les grandes entreprises. Cela est dû en partie au fait que les grandes entreprises ont généralement une gamme de produits plus large et un plus grand nombre d'établissements, ainsi que des capitaux internes plus importants (par rapport à leur chiffre d'affaires) que les PME. La variabilité et le taux de faillite supérieurs qui en découlent pour les petites entreprises se traduisent par un coût du capital plus élevé⁵, sous la forme de taux d'intérêt supérieurs sur les emprunts et d'un prix inférieur pour les actions lors d'une augmentation de capital.

Les problèmes d'information propres aux PME peuvent également influencer sur leur financement. En effet, on est généralement mieux renseigné au sujet des grandes entreprises – notamment celles dont le capital est ouvert – et celles-ci ont accès à plus d'information, de sorte que les prêteurs et les investisseurs sont mieux en mesure d'évaluer correctement les risques associés au financement d'une entreprise particulière. Faute de renseignements de qualité comparable, les fournisseurs de capitaux sont moins en mesure d'analyser les PME, en général, afin de déterminer le risque présenté par une entreprise ou un projet particulier. Autrement dit, il en coûte relativement plus cher pour obtenir des renseignements fiables sur le crédit d'une petite entreprise que sur celui d'une grande entreprise, quand les deux se proposent de se livrer à la même activité.

On ne sait toutefois pas trop l'importance que peuvent avoir ces problèmes d'information dans la prime de risque généralement exigée des petites entreprises. Il n'est pas certain non plus que cette asymétrie de l'information se traduise systématiquement par une «prime de petitesse». Il semble plus probable que les petites entreprises à risque relativement faible «subventionnent» celles qui présentent des risques plus élevés. Le Comité relève que nombre d'institutions financières ont renforcé leur capacité d'évaluation et de financement des petites entreprises au cours des dernières années, de sorte que les problèmes d'information – et les coûts qui en résultent pour les PME – seront peut-être réduits à l'avenir.

Coûts d'observation. Les coûts entraînés par l'observation d'un grand nombre de règlements, d'impôts et d'autres prélèvements appliqués par l'État sont souvent lourds pour les petites entreprises. À la différence de la majorité des grandes entreprises, les PME ne disposent généralement pas de ressources internes pour s'occuper de leurs questions fiscales, faire face aux exigences de vérification et se conformer à la législation du travail de même qu'à d'autres réglementations publiques. Aussi doivent-elles bien souvent faire appel à des services extérieurs, qui coûtent relativement cher par dollar de vente ou d'actif⁶. En tout état de cause, le phénomène des économies d'échelle indique que ces tâches d'observation doivent normalement revenir plus cher aux petites entreprises, en proportion de leurs ventes ou de leur actif, qu'aux grandes.

Impôts et taxes non liés aux bénéfices. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, la majeure partie des impôts et taxes supportés par les entreprises est constituée non par l'impôt sur les bénéfices, mais par divers prélèvements fiscaux non liés à ces derniers. Pour les PME, les principaux impôts ou taxes non liés aux bénéfices sont l'impôt foncier, les charges sociales ou impôts sur la masse salariale, ainsi que les taxes de vente et d'accise sur les intrants. Ces impôts et taxes non liés aux bénéfices augmentent plus vite, depuis plusieurs années, que les impôts sur les bénéfices⁷ et peuvent avoir un effet disproportionné sur les PME. Ces dernières sont, par nature, plus fragiles que les grandes entreprises, lesquelles disposent généralement de capitaux plus abondants. Dans le cas des petites entreprises déficitaires, les impôts et taxes non liés aux bénéfices peuvent aggraver les difficultés financières.

Il convient aussi de mentionner le fardeau que représentent pour les PME les charges sociales ou impôts sur la masse salariale. Ces derniers représentent une proportion non négligeable de l'ensemble des impôts et taxes acquittés par les sociétés et, comme les autres prélèvements non liés aux bénéfices, leur importance relative s'est accrue au cours des dernières années. Ainsi que le souligne le chapitre 3, il semble bien que les charges sociales soient transférées dans une large mesure aux employés, à long terme, sous la forme de salaires moins élevés, au lieu d'être entièrement supportées par les employeurs. Cependant, il est également clair que certaines petites entreprises n'ont peut-être pas autant la possibilité de transférer ces coûts que les sociétés de plus grande taille, étant donné que leurs employés sont en moyenne moins bien rémunérés et risquent davantage d'être payés au salaire minimum ou à un taux voisin de celui-ci⁸.

Prise en compte des besoins des petites entreprises dans la politique publique actuelle

Les autorités ont à leur disposition toutes sortes de moyens pour aider les petites entreprises à surmonter les difficultés que nous venons de décrire. Mentionnons les services ciblés fournis par les administrations publiques (par exemple les services d'information et d'aide à l'entreprise), le financement destiné aux PME, les programmes de subvention et les encouragements fiscaux réservés aux PME. Toutes les administrations publiques au Canada ont adopté, au fil des années, des mesures d'aide aux PME, notamment en prévoyant des règles spéciales d'imposition des SPCC. Les encouragements fiscaux comprennent :

- la déduction accordée aux petites entreprises (DAPE), qui réduit de 16 points le taux de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés en faveur des SPCC, ce taux étant ramené à 13,12 % (surtaxe incluse) sur la première tranche de 200 000 \$ de bénéfices tirés d'une entreprise exploitée activement. Les provinces appliquent aussi des taux d'imposition réduits aux SPCC. Les taux combinés d'imposition, fédéraux et provinciaux, vont de 18,12 % à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et dans les Territoires du Nord-Ouest, à 22,62 % en Ontario (les taux par province sont décrits au chapitre 2). À titre de comparaison, le taux général d'imposition des bénéfices est de 29,12 % au niveau fédéral et varie, si l'on combine les taux fédéraux et provinciaux, entre 38,27 % (au Québec) et 46,12 % (au Manitoba, en Saskatchewan et au Nouveau-Brunswick). La déduction est réduite quand les entreprises dépassent 10 millions de dollars de capital imposable, tandis que le plafond de 200 000 \$ doit être partagé entre les sociétés faisant partie d'un même groupe;
- la possibilité pour les actionnaires-exploitants de SPCC d'utiliser au maximum le plafond de la DAPE et de réduire l'impôt non intégré. Les actionnaires-exploitants peuvent y parvenir en se versant le montant de gratifications ou de primes nécessaire pour maintenir le bénéfice imposable en-deçà du plafond de 200 000 \$; les fonds qu'ils se versent sont assujettis uniquement à l'impôt des particuliers et peuvent être reprêtés à l'entreprise si cette dernière en a besoin;
- le report de l'impôt sur les options d'achat d'actions accordées par les petites entreprises à leurs employés lorsque les options sont levées;

- un crédit d'impôt amélioré à la recherche scientifique et au développement expérimental (RS&DE) (voir la section suivante);
- une exonération cumulative de 500 000 \$ pour gains en capital sur les actions de SPCC, grandes ou petites, ainsi que sur les biens agricoles (voir le chapitre 7);
- un traitement plus favorable des investisseurs dans les sociétés de capital de risque de travailleurs, de manière que 150 % des sommes investies dans de petites entreprises soient comptées dans le calcul des 60 % de placements dans des entreprises auxquels doivent se conformer ces sociétés;
- un traitement plus avantageux des pertes en capital subies à la disposition de placements dans des PME;
- des mesures qui réduisent le fardeau d'observation des règles fiscales pour les petites sociétés, qui sont par exemple dispensées de verser des acomptes provisionnels d'impôt sauf si les impôts fédéraux dus pour l'exercice en cours et l'exercice antérieur sont supérieurs à 1 000 \$, l'octroi d'un délai supplémentaire d'un mois aux SPCC pour verser l'impôt dû sur leur bénéfice, le versement trimestriel des retenues salariales et le report du paiement des impôts contestés jusqu'à ce que le différend soit réglé;
- l'exonération de l'actif à concurrence de 10 millions de dollars, sous le régime de l'impôt des grandes sociétés, de manière à éliminer en fait les impôts fédéraux sur le capital des PME. La majorité des provinces accordent aussi une exonération d'impôt sur le capital ou prévoient des taux réduits d'imposition du capital quand l'actif des entreprises est inférieur à un seuil déterminé, ce dont bénéficient les PME.

Les petites entreprises, les sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) et l'intégration fiscale.

L'un des effets importants du taux réduit d'imposition des PME est que leurs propriétaires bénéficient d'une intégration plus complète de leur impôt personnel et de l'impôt frappant leur société que les actionnaires des grandes entreprises. Dans le cas des SPCC, la combinaison d'un taux réduit d'imposition au niveau fédéral et provincial – soit 21 % en moyenne sur la première tranche de 200 000 \$ de bénéfices tirés d'une entreprise exploitée activement –, du régime spécial d'imposition des revenus tirés de biens et du crédit d'impôt général pour dividendes, assure plus ou moins l'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt personnel sur ces bénéficiers. L'actionnaire d'une SPCC paie normalement à peu près le même montant total d'impôts (impôt des sociétés et impôt des particuliers) sur les bénéfices répartis que s'il avait gagné lui-même directement ce revenu. Ce régime favorable s'oppose à celui qui a cours ailleurs dans le secteur des sociétés, où l'impôt sur les bénéfices n'est pas entièrement intégré à l'impôt des particuliers, de sorte que le montant total d'impôts payé sur les bénéfices distribués par les sociétés est normalement nettement supérieur à celui que les actionnaires particuliers auraient dû payer s'ils avaient gagné directement ce revenu. (Cette question est analysée plus à fond au chapitre 7.)

Les avantages de cette intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers se limitent aux sociétés privées sous contrôle canadien, plutôt que sous contrôle étranger. Cette intégration a en effet pour but de permettre aux résidents canadiens de réaliser le même rendement après impôt lorsqu'ils tirent un revenu d'une entreprise (à concurrence d'un plafond) ou de placements, que ce revenu soit perçu directement ou par l'entremise d'une société de ce genre. Les règles sont bien différentes pour les non-résidents. Les avantages procurés par un taux réduit d'imposition des bénéficiers pour les sociétés privées sous contrôle étranger au Canada seraient récupérés par les administrations fiscales étrangères sur les revenus de provenance étrangère des investisseurs résidant dans les pays qui accordent un crédit pour impôts étrangers, ce qui entraînerait une érosion notable de l'assiette fiscale au Canada.

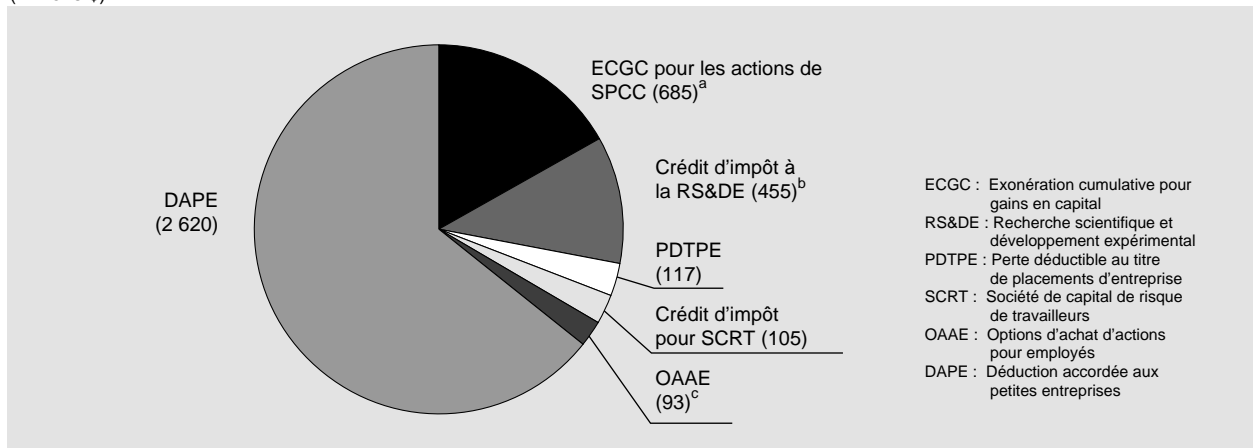
Climat fiscal favorable aux PME

Considérées dans leur ensemble, ces dispositions font du régime fiscal applicable aux PME canadiennes l'un des plus généreux au monde. Sous l'angle de l'aide fournie aux petites entreprises de même que du manque à gagner total subi par les administrations publiques, la DAPE est la plus importante des mesures d'aide aux PME (comme le montre le graphique 5A).

Graphique 5A

Aide fiscale aux petites entreprises, 1997

(millions \$)



^a Les gains en capital cumulatifs sur les actions d'une ou de plusieurs SPCC, peu importe leur taille, sont exonérés à concurrence de 500 000 \$ par personne.

^b Ce montant estimatif représente les sommes portées par les petites entreprises en réduction des impôts payables par ailleurs sur leurs bénéfices, plus les crédits remboursés dans l'année.

^c Cette mesure bénéficie tant aux SPCC qu'aux sociétés ouvertes.

Source : Canada, ministère des Finances (1997) et estimations du ministère des Finances.

La plupart des mesures décrites ici visent à soutenir de façon générale l'emploi et la création de richesse dans les PME, mais certaines dispositions (comme le crédit d'impôt supérieur à la R-D) constituent en fait des mesures d'application plus générale, dont les petites entreprises bénéficient elles aussi. Le Comité juge important d'évaluer l'efficacité des mesures en vigueur en regard des objectifs visés.

Accès au financement et déduction accordée aux petites entreprises. Dans le but d'aider les petites entreprises qui ont du mal à obtenir un financement externe, le régime fiscal en vigueur prévoit un taux réduit d'imposition sur la première tranche de 200 000 \$ de bénéfices tirés d'une entreprise exploitée activement par les petites sociétés appartenant à des Canadiens – ce qui accroît la proportion des bénéfices pouvant être conservés pour financer l'expansion et les investissements. Cette mesure a pour effet global de réduire de plus de 2,5 milliards de dollars par année le fardeau total représenté par l'impôt fédéral pour près de 300 000 sociétés, ce qui équivaut à une aide allant jusqu'à 32 000 \$ pour chaque SPCC rentable. Comme nous l'avons indiqué, plusieurs provinces accordent aussi un taux réduit d'imposition des bénéfices à ces entreprises, ce qui leur procure des avantages supplémentaires (les taux sont décrits au chapitre 2).

Ainsi que nous l'avons indiqué, le Canada accorde un important soutien fiscal aux PME. Environ le tiers des pays membres de l'OCDE appliquent un taux réduit d'imposition aux bénéficiaires des petites sociétés mais, dans presque tous les cas, la réduction du taux général d'imposition est moins marquée qu'au Canada. Aux États-Unis, par exemple, le barème progressif d'imposition des sociétés prévoit, au niveau fédéral, un taux réduit de 15 % sur la première tranche de 50 000 \$ US et de 25 % sur les 25 000 \$ US suivants, des dispositions étant prévues pour récupérer l'avantage dû à ce taux réduit d'imposition lorsque le bénéficiaire augmente.

De plus, les autorités américaines ont créé une forme d'entité appelée «société du sous-chapitre S» (*Sub-chapter S-corporation*) qui présente l'avantage de fonctionner comme une société à responsabilité limitée et d'être facile à transférer mais d'être considérée comme une société de personnes sur le plan fiscal. Les sociétés du sous-chapitre S ne sont généralement pas assujetties à l'impôt sur les bénéficiaires, et leur revenu est attribué aux actionnaires, pour être soumis à l'impôt des particuliers⁹.

Quelques questions liées à la déduction accordée aux petites entreprises. Le Comité est conscient que la déduction accordée aux petites entreprises (DAPE) permet à ces dernières de disposer de ressources financières supérieures pour financer leur croissance et leurs investissements, mais la DAPE ne va pas sans poser un certain nombre de questions.

La DAPE accordée au niveau fédéral et les taux réduits d'imposition au niveau provincial permettent aux SPCC de conserver une proportion supérieure de leurs bénéfices imposables, mais rien ne les oblige à investir ces fonds supplémentaires dans leur exploitation. Par conséquent, les fonds supplémentaires obtenus grâce à ce taux réduit d'imposition peuvent servir à effectuer des placements passifs au lieu d'être investis dans des activités créatrices d'emplois. Lorsqu'une SPCC conserve ses bénéfices sous forme de placements passifs, il se produit un report de l'impôt des particuliers sur les sommes ainsi placées, impôt qui aurait dû autrement être acquitté lors de la répartition des bénéfices. Cela confère un avantage à l'actionnaire qui peut reporter l'impôt sur son revenu personnel – ce qui n'est pas nécessairement le but de la mesure.

Certains ont proposé de relever le plafond donnant droit à la DAPE ainsi que d'accroître le crédit d'impôt à la R-D¹⁰. Les partisans d'une hausse du plafond de 200 000 \$ soutiennent que, comme les bénéficiaires qui dépassent ce plafond sont soumis à un taux effectif d'imposition plus élevé, le plafond en question incite les entreprises à maintenir leurs bénéfices imposables en-deçà de 200 000 \$. Le Comité relève toutefois que la grande majorité des SPCC ont des bénéfices d'exploitation nettement inférieurs au plafond actuel; le relèvement de ce dernier ne profiterait donc qu'à un nombre relativement restreint d'entreprises. De plus, le Comité est d'avis que ce changement serait discutable sur le plan de l'équité. Beaucoup de petites sociétés qui réalisent des bénéfices annuels de 200 000 \$ ou plus appartiennent à de riches particuliers; un relèvement du plafond apporterait d'importants avantages nouveaux à cette catégorie de propriétaires, sans aider pour autant les propriétaires des entreprises les plus petites. Enfin, le relèvement du plafond de la DAPE accroîtrait les distorsions ou les écarts par rapport à la neutralité du régime fiscal. Le Comité est d'avis qu'un relèvement du plafond des bénéfices imposables à taux réduit ne serait pas compatible avec l'objectif de cette mesure, qui est de venir en aide aux «vraies» petites entreprises, pour lesquelles les obstacles sont, comme nous l'avons noté, l'accès au financement et les coûts d'observation, entre autres choses.

Il serait peut-être plus judicieux de réduire le taux général d'imposition des bénéfices (et, donc, l'écart entre le taux général d'imposition et le taux applicable aux petites entreprises) que d'augmenter les bénéfices auxquels s'appliquent des taux réduits aux niveaux fédéral et provincial. Cela profiterait aux petites entreprises dont les bénéfices dépassent 200 000 \$, de même qu'à toutes les autres sociétés, et cela aurait pour effet de réduire les distorsions actuelles et les encouragements à la planification fiscale qui sont liés à la DAPE, tout en renforçant les incitations à investir dans le secteur des entreprises de façon générale.

Certains affirment que la DAPE et le crédit d'impôt supérieur au titre de la R-D pourraient empêcher certaines petites entreprises de faire appel à l'épargne publique (d'être introduites en bourse), car nombre des mesures fiscales préférentielles destinées aux petites entreprises ne sont offertes qu'aux SPCC¹¹. Cela s'applique tout particulièrement aux petites entreprises en croissance rapide qui pourraient bénéficier de l'apport de capitaux provenant d'un premier appel à l'épargne publique. On peut opposer à cet argument que, pour nombre des entreprises qui envisagent d'ouvrir leur capital au public, la disparition de cet avantage fiscal sera probablement de peu de conséquence, car les allègements fiscaux en question sont modestes comparativement aux avantages d'un accès au marché des capitaux. Il faut aussi noter qu'une réduction du taux maximal d'imposition des sociétés, de manière à le rapprocher considérablement du taux applicable aux petites entreprises, éliminerait en bonne partie les obstacles fiscaux à un appel à l'épargne publique.

Le Comité a étudié diverses façons possibles d'offrir une aide fiscale aux petites sociétés. On pourrait envisager par exemple un crédit d'impôt à l'investissement (CII) réservé aux achats d'immobilisations ou encore aux achats d'actions de petites sociétés. Toutefois, des mesures de ce genre compliqueraient encore le régime fiscal – avec, par exemple, l'adoption de dispositions assurant que les fonds sont engagés à long terme – et risqueraient d'introduire de nouvelles distorsions.

Le tableau 5.3 présente la répartition de la DAPE, dont la valeur sur le plan de l'impôt fédéral totalise 2,11 milliards de dollars, entre les petites entreprises admissibles selon le bénéfice d'exploitation imposable et le montant payé en salaires, en indiquant la DAPE totale demandée dans chaque catégorie. Pour les entreprises qui déclarent des salaires, près de 30 % de la DAPE a été demandée par des entreprises versant moins de 100 000 \$ en rémunérations. Une autre proportion de 29 % de la DAPE était demandée par des entreprises admissibles qui versaient entre 100 000 \$ et 300 000 \$ en salaires. Les petites entreprises dont la facture salariale dépassait 300 000 \$ représentaient plus de 40 % de la DAPE. Il est utile de noter que plus de 80 % des petites entreprises réalisent des bénéfices inférieurs à 100 000 \$.

Tableau 5.3

**Répartition de la déduction accordée aux petites entreprises (DAPE)
(1993, millions \$) selon le bénéfice d'exploitation et la masse salariale**

Masse salariale (milliers \$)	Bénéfice d'exploitation (milliers \$)				Total	%
	Moins de 50	50 à 100	100 à 200	Plus de 200		
Moins de 50	145	89	78	3	315	16,2
50 à 100	113	62	87	6	268	13,8
100 à 300	92	141	301	22	556	28,6
300 à 500	21	46	167	30	264	13,6
Plus de 500	21	43	344	133	541	27,8
	392	381	977	194	1 944	100,0
Aucun salaire déclaré	59	41	65	18	183	
Total des DAPE demandées	451	422	1 042	212	2 127	
% des DAPE demandées	21,2	19,8	49,0	10,0	100,0	
Proportion d'entreprises admissibles	67,7	14,1	15,5	2,7	100,0	

Remarque : les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement aux totaux indiqués.

Source : données du ministère des Finances; calculs effectués avec l'assistance technique de ces derniers.

Conclusions et recommandations

Il ressort des tableaux 5.1, 5.2 et 5.3 que la déduction actuellement accordée aux petites entreprises vient en aide à un grand nombre de sociétés qui fournissent des emplois et dont certaines ont enregistré une croissance appréciable. Toutefois, il est également clair que beaucoup d'entreprises bénéficiant de la DAPE ne fournissent aucun emploi ou un nombre réduit de postes, ou encore n'ont enregistré aucune expansion malgré l'admissibilité à la DAPE. Le Comité est donc d'avis que, s'il convient de recourir à la DAPE pour inciter les entreprises à réinvestir leurs bénéfices à des fins d'exploitation – le but étant de créer des possibilités de croissance économique et d'emplois –, il est moins justifié d'accorder les mêmes avantages à des investisseurs pour financer des placements passifs et reporter l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le Comité appuie le maintien et même l'amélioration des taux réduits d'imposition applicables aux petites entreprises. Nous estimons cependant que les mesures d'aide actuelles devraient subir une légère restructuration de manière à bénéficier davantage aux petites entreprises qui procurent le plus d'emplois, et moins à celles qui représentent en fait des travailleurs autonomes constitués en société ou qui emploient peu de personnes par rapport à leur bénéfice d'exploitation.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que, à mesure que le taux général d'imposition des bénéfices des sociétés sera réduit, le taux fédéral d'imposition des bénéfices ouvrant droit à la déduction accordée aux petites entreprises soit également abaissé. Cet abaissement devrait bénéficier surtout aux petites entreprises qui créent et qui maintiennent des emplois. Plus précisément, le Comité recommande que le taux de l'impôt fédéral sur les bénéfices des petites entreprises se situe entre 11 et 14 % (le niveau moyen prévu s'établissant à environ 12,5 %, contre 13,12 %, surtaxe comprise, à l'heure actuelle) et qu'il varie en fonction du nombre d'emplois dans chaque société. Nous proposons aussi que les provinces réduisent d'un point, en moyenne, leurs taux d'imposition des petites entreprises. La perte de recettes qui en résulterait serait compensée par les recettes supplémentaires provenant de l'élargissement de l'assiette fiscale.

Le Comité propose de fixer à 14 % le taux net de l'impôt fédéral sur les bénéfices des entreprises admissibles et d'autoriser les SPCC à porter 20 % de leurs cotisations patronales d'AE en déduction de leur impôt des sociétés, de manière à ramener le taux de celui-ci à un minimum de 11 points de pourcentage¹². Étant donné que les impôts provinciaux sont de 7 % en moyenne, notre proposition se traduirait par un taux combiné fédéral-provincial de 18 % en moyenne, comparativement à 21 % à l'heure actuelle.

Notre proposition réduirait le taux d'imposition des bénéfices de la plupart des petites entreprises. De plus, une restructuration du régime existant selon les lignes que nous recommandons offrirait des encouragements plus importants aux entreprises qui contribuent à la croissance de l'emploi, tout en fournissant une aide supplémentaire à celles qui veulent utiliser leurs bénéfices non répartis pour financer le développement de leurs activités et de l'emploi. Les petites entreprises seraient ainsi récompensées plus directement de leur contribution à la création d'emplois.

Encouragements fiscaux à l'investissement en recherche-développement

La recherche a pour but de produire des innovations technologiques, d'accroître les connaissances et de renforcer le capital intellectuel – tous facteurs qui peuvent contribuer à améliorer la productivité et à créer de la richesse. Il est largement reconnu que la capacité de créer et de mettre en œuvre des idées et des technologies nouvelles est un élément déterminant de la croissance économique à long terme dans le monde moderne. C'est toutefois la mise en pratique de ces idées et technologies nouvelles à des fins de production, plutôt que leur découverte, qui profite en fin de compte à une société axée sur le savoir.

Les administrations publiques soutiennent les travaux de R-D parce qu'elles estiment qu'ils ont des retombées positives, au-delà de leurs exécutants directs, pour d'autres entreprises et d'autres secteurs de l'économie; ainsi, les entreprises qui exécutent la R-D ne peuvent s'accaparer entièrement la valeur de ces retombées – la valeur sociale de la R-D. À cause de ces retombées ou avantages externes dont bénéficient des personnes ou des entreprises autres que celles qui financent les recherches, les entreprises risquent, en l'absence de soutien de l'État, d'effectuer moins de R-D qu'il n'est souhaitable dans l'intérêt de l'économie.

Envisagée dans le contexte mondial, la R-D soulève d'autres questions encore. Sachant que les économies les plus performantes sur le plan de l'innovation sont généralement celles qui obtiendront la plus forte croissance et offriront un maximum de possibilités à leur population, les pouvoirs publics appuient la R-D dans le but d'attirer des capitaux et de favoriser les activités de recherche et, ainsi, de promouvoir des emplois de haute qualité, fondés sur le savoir, de même qu'une croissance économique satisfaisante. Il convient cependant de ne pas oublier deux points, dans un monde où la diffusion des technologies et des innovations n'a jamais été aussi rapide ni aussi généralisée :

- les retombées de la recherche sont globales, mais ce sont uniquement les avantages obtenus sur le territoire d'un pays et par sa population qui justifient les encouragements fiscaux ou les autres formes d'aide publique à la R-D dans le pays;
- c'est l'adoption générale des innovations dans une économie, plutôt que leur découverte, qui est la plus profitable sur le plan économique. Mentionnons par exemple l'adoption généralisée de nouvelles techniques de forage dans l'industrie pétrolière et les progrès rapides du matériel informatique et des logiciels – la progression se faisant par bonds dans ce domaine.

Résultats empiriques concernant les retombées de la recherche

Beaucoup d'études empiriques, portant principalement sur le secteur de la fabrication et les industries dites de pointe, ont été entreprises afin de déterminer l'ampleur des retombées de la R-D dans l'économie, ainsi que de calculer les taux de rendement privé et social des sommes investies dans la R-D (la différence entre les deux taux de rendement indiquant l'ampleur des retombées). Les résultats obtenus montrent de façon générale qu'il existe des retombées entre projets, entre entreprises et entre pays. Certains des résultats des études empiriques sont résumés ci-après¹³ :

- le taux de rendement social des investissements en R-D est au moins deux fois plus élevé que le taux de rendement privé;
- le taux de rendement social de la R-D se situe entre 20 et 150 % et varie sensiblement selon les secteurs et les activités. Les avantages des travaux de R-D ne sont pas toujours importants, mais il est extrêmement difficile de définir à l'avance les projets ou activités qui se révéleront les plus rentables;
- le taux de rendement social de la R-D fondamentale – celle qui vise à acquérir ou à développer des connaissances fondamentales ou de base – est plus élevé que celui de la R-D appliquée;

- le taux de rendement privé de la R-D est généralement plus élevé que celui des autres formes d'investissement; par ailleurs, la R-D effectuée dans le secteur public est moins rentable que la R-D privée;
- les retombées de la R-D améliorent la productivité, accroissent la demande de main-d'œuvre qualifiée et engendrent une expansion de la production.

Le Comité est d'avis les encouragements spéciaux à la R-D au Canada sont justifiés et soutenables, mais qu'ils sont plus appropriés si les innovations qui en résultent sont largement adoptées dans l'économie nationale. La réduction des taux d'imposition des bénéfices que nous proposons dans ce rapport inciterait un grand nombre d'entreprises à innover au Canada.

Encouragements fiscaux fédéraux à la recherche-développement

Le système actuel

Depuis 1944, le gouvernement fournit des encouragements fiscaux à la R-D, sous des formes diverses. Ces encouragements ont été mis en œuvre par le biais de déductions ou de CII accélérés et supplémentaires, et d'encouragements spéciaux aux petites entreprises ainsi qu'aux investissements effectués dans des régions particulières. Pour l'essentiel, la structure du régime fiscal actuellement applicable à la R-D au niveau fédéral – appelée dans la loi RS&DE (recherche scientifique et développement expérimental) – a été mise en place entre 1983 et 1985, tout en continuant d'évoluer.

La définition fiscale de la RS&DE est généralement conforme à la définition de la R-D au niveau international et utilisée par l'OCDE^a. Les dépenses ouvrant droit aux encouragements fiscaux à la RS&DE, au Canada, relèvent de trois catégories principales : la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental^b.

Les dépenses courantes et en immobilisations consacrées à la R-D au Canada par un contribuable ou pour son compte donnent généralement droit aux encouragements fiscaux à la RS&DE. Ce n'est toutefois pas le cas pour les dépenses servant à acquérir des terrains ou des bâtiments (autres que certains bâtiments spécialisés) ni pour les dépenses courantes de loyer ou de tenure à bail qui s'y rapportent. Les dépenses courantes et en immobilisations qui sont admissibles au titre de la RS&DE peuvent être déduites immédiatement du bénéfice imposable. Celles qui ne sont pas déduites dans l'année peuvent être reportées aux exercices ultérieurs, sans restriction.

Les CII en RS&DE s'appliquent actuellement à deux taux : un taux général de 20 % des dépenses admissibles et un taux supérieur de 35 % pour certaines SPCC^c. Ces crédits peuvent être portés en déduction de l'impôt fédéral sur les bénéfices, mais ils réduisent la déduction autorisée au titre des dépenses admissibles de RS&DE l'année suivante. Par conséquent, une partie du crédit fait l'objet d'une récupération fiscale en réduisant les dépenses déductibles.

Les CII peuvent être déduits des impôts fédéraux payables par ailleurs. Les CII inutilisés (ceux qui ne peuvent être demandés l'année où ils sont obtenus parce que l'entreprise n'a pas assez d'impôt à payer) peuvent être reportés aux trois exercices antérieurs ou aux dix exercices suivants afin de réduire les impôts lorsqu'ils sont suffisants pour y appliquer le crédit. De façon générale, les contribuables qui n'ont pas un bénéfice suffisant pour utiliser les crédits à la RS&DE peuvent s'en faire rembourser jusqu'à 40 % directement par le gouvernement. Cependant, les crédits d'impôt à la RS&DE qui sont acquis au taux de 35 % (le taux supérieur applicable aux petites entreprises) sur les dépenses courantes sont entièrement remboursables. Les entreprises non constituées en société peuvent aussi obtenir un remboursement, au taux de 40 %, des crédits inutilisés acquis dans l'année. (Les questions de remboursabilité sont étudiées au chapitre 4.

(à suivre)

Encouragements fiscaux fédéraux à la recherche-développement (suite)

Statistiques fondamentales sur la RS&DE

En 1992, les demandes de crédit d'impôt à la RS&DE effectivement présentées s'élevaient à 1,25 milliard de dollars, se rapportant à des dépenses admissibles de 6,9 milliards de dollars. Les petites entreprises (les SPCC admissibles au crédit au taux supérieur) représentaient environ 30 % de ce montant total et plus des trois quarts des demandeurs. Le secteur de la fabrication et de la transformation intervenait pour 48 % de la valeur de toutes les demandes de crédits d'impôt à la RS&DE. Les travaux de RS&DE en technologies de l'information – l'utilisation et le développement de technologies de communication ainsi que de matériel informatique et de logiciels pour recueillir, traiter, stocker ou diffuser l'information – représentaient environ 35 % de la valeur totale des demandes.

Les activités admissibles de RS&DE peuvent être effectuées à l'interne ou par un tiers, pour le compte du contribuable. Environ 75 % des dépenses admissibles donnant lieu à une demande correspondent à des recherches internes effectuées directement par le contribuable, le solde se rapportant à des travaux sous-traités. Plus de 40 % des demandeurs sous-traitaient une partie de leurs activités de R-D.

Selon une étude menée en 1996 pour Industrie Canada auprès d'un échantillon de 51 entreprises ayant demandé un crédit d'impôt à la RS&DE, le coût moyen d'observation des dispositions fiscales dans ce domaine était relativement faible : 0,7 % de la valeur des crédits demandés. L'étude concluait, à la lumière de ce résultat, que le faible niveau perçu de la R-D au Canada ne peut être imputé à l'importance des coûts d'observation. Cependant, près de 20 % du nombre total de demandes en 1992 se rapportaient à des dépenses admissibles de moins de 20 000 \$, et ces demandes ne représentaient dans l'ensemble que 0,4 % de la valeur des crédits d'impôt à la RS&DE demandés cette année-là. Les demandes de montant relativement faible occasionnent des frais d'observation relativement élevés aux demandeurs et des frais d'administration supérieurs pour le fisc^d.

^a Voir Organisation de coopération et de développement économiques (1993).

^b Les activités admissibles comprennent les travaux d'ingénierie, de conception, de recherche opérationnelle, d'analyse mathématique, de programmation informatique, de recueil de données, d'essais et de recherches psychologiques. Parmi les activités ne donnant pas droit au crédit figurent les études de marché et la promotion des ventes, le contrôle de la qualité ou les essais courants, la recherche en sciences humaines, la production commerciale de produits ou de procédés nouveaux ou améliorés, ainsi que la prospection, l'exploration et le forage dans l'industrie pétrolière, gazière ou minière.

^c De façon générale, les SPCC dont, l'année précédente, le bénéfice imposable était inférieur à 400 000 \$ et le capital utilisé au Canada, inférieur à 15 millions de dollars. Le montant des dépenses de R-D donnant droit au crédit au taux supérieur est généralement limité à 2 millions de dollars pour les SPCC dont le bénéfice imposable était de 200 000 \$ ou moins l'année précédente. Ce montant est réduit en fonction d'une formule lorsque le bénéfice imposable de l'année précédente est situé entre 200 000 \$ et 400 000 \$ ou que le capital imposable utilisé s'établit entre 10 et 15 millions de dollars.

^d Les coûts d'observation par dollar, dans le cas des demandes de faible montant, peuvent s'élever jusqu'à 15 %. Voir Gunz, MacNaughton et Wensley (1996).

Mise en perspective des crédits d'impôt à la R-D : l'aide fédérale à l'innovation

Le crédit d'impôt à la R-D n'est que l'une des diverses mesures visant à appuyer l'innovation. L'aide totale accordée par le gouvernement fédéral à la R-D équivalait à environ 5 milliards de dollars en 1996-1997. Sur ce total, 1,6 milliard de dollars (montant prévu pour 1996) prenait la forme de CII pour la RS&DE, le solde de 3,4 milliards de dollars étant constitué par diverses formes d'aide non fiscale – principalement des subventions pour des travaux de recherche particuliers. L'ensemble de l'aide fédérale aux activités scientifiques et technologiques au sens large¹⁴ s'élevait à plus de 7 milliards de dollars en 1996-1997. L'aide de nature non fiscale s'élevait à 5,7 milliards de dollars, dont 2,3 milliards de dollars pour les activités scientifiques liées à la R-D et 3,4 milliards de dollars pour la R-D proprement dite. Il apparaît donc que le crédit d'impôt à la R-D et les autres formes d'aide fédérale n'appuient qu'un élément parmi d'autres – bien qu'il s'agisse d'une composante importante – des activités innovatrices. Ces dernières comprennent non seulement les travaux de R-D mais aussi les activités qui visent, à partir d'une idée, à mettre au point un produit nouveau ou amélioré.

Encouragements fiscaux au niveau provincial

Les provinces suivent généralement les règles appliquées au niveau fédéral concernant la déductibilité des dépenses courantes et en immobilisations consacrées à la RS&DE sur leur territoire¹⁵. Selon ces règles, la déduction des dépenses de RS&DE du bénéfice imposable est généralement fondée sur les dépenses admissibles, moins l'aide publique ou non gouvernementale recevable au cours d'une année d'imposition et les crédits d'impôt fédéraux à la RS&DE demandés au cours de l'année d'imposition précédente. Le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Québec offrent aussi divers encouragements fiscaux spéciaux à la R-D effectuée sur leur territoire. Ces encouragements spéciaux offerts par les provinces, principalement des CII et des déductions supplémentaires, sont résumés au tableau 5.4. Les dépenses admissibles sont aussi réduites, généralement, du montant de l'aide gouvernementale ou non publique reçue¹⁶. Les crédits d'impôt provinciaux sont considérés comme une aide publique, de sorte qu'ils sont portés en réduction des dépenses déductibles (et des crédits d'impôt fédéraux) l'année où les crédits provinciaux sont obtenus. Le Comité est d'avis que les crédits fédéraux et provinciaux devraient être traités de la même manière et donc être imputés aux dépenses de l'année suivante.

Tableau 5.4

Sommaire des encouragements fiscaux provinciaux à la R-D

Province	Déduction fiscale ^a	Déduction fiscale supplémentaire	Crédit d'impôt
Manitoba	100 %; dépenses courantes et en immobilisations de RS&DE	Sans objet	<i>Crédit d'impôt à la R-D</i> taux : 15 % Non remboursable, report prospectif sur sept ans et rétrospectif sur trois ans
Nouveau-Brunswick	100 %; dépenses courantes et en immobilisations de RS&DE	Sans objet	<i>Crédit d'impôt à la R-D</i> taux : 10 % Non remboursable, report prospectif sur sept ans et rétrospectif sur trois ans
Terre-Neuve	100 %; dépenses courantes et en immobilisations de RS&DE	Sans objet	<i>Crédit d'impôt à la RS&DE</i> taux : 15 % Entièrement remboursable
Nouvelle-Écosse	100 %; dépenses courantes et en immobilisations de RS&DE	Sans objet	<i>Crédit d'impôt à la R-D</i> taux : 15 % Entièrement remboursable
Ontario	100 %; dépenses courantes et en immobilisations de RS&DE	Super-déduction pour R-D taux : non-SPCC – 25 % pour montant de base et 37,5 % pour dépenses supplémentaires de R-D; SPCC – 35 % du montant de base et 52,5 % au-delà Montant de base : moyenne des dépenses des trois années précédentes Déduction obligatoire	<i>Crédit d'impôt à l'innovation</i> pour SPCC avec moins de 400 000 \$ de bénéfice imposable et moins de 15 millions \$ de capital imposable utilisé au Canada l'année précédente Plafond annuel des dépenses : 2 millions \$ de dépenses de RS&DE admissibles Taux : 10 % Remboursable : 100 % des dépenses admissibles inutilisées; les crédits non remboursés et inutilisés ne peuvent faire l'objet d'un report
Québec	100 %; dépenses courantes et en immobilisations de RS&DE	Sans objet	Assiette : salaires de R-D et dépenses admissibles dans le cadre de différents types de contrat de recherche Taux pour les sociétés : petites entreprises (actif de moins de 25 millions \$) – 40 % sur les salaires versés au titre de la R-D, à concurrence de 2 millions \$; entreprises moyennes (actif entre 25 et 50 millions \$) – de 40 % à 20 % sur les salaires relatifs à la R-D, à concurrence de 2 millions \$; grandes entreprises (actif de plus de 50 millions \$) – 20 % sur les salaires relatifs à la R-D, à concurrence de 2 millions \$ Taux pour les contrats : 20 – 40 % sur les dépenses admissibles Remboursable : 100 % des dépenses admissibles Exonération de deux ans à l'égard des chercheurs étrangers
Autres provinces	100 %; dépenses courantes et en immobilisations de RS&DE	Sans objet	Sans objet

^a Conforme pour l'essentiel aux règles fédérales. Voir, au tableau 5.5, une description de ces dernières.

Encouragements publics à la R-D : comparaisons internationales

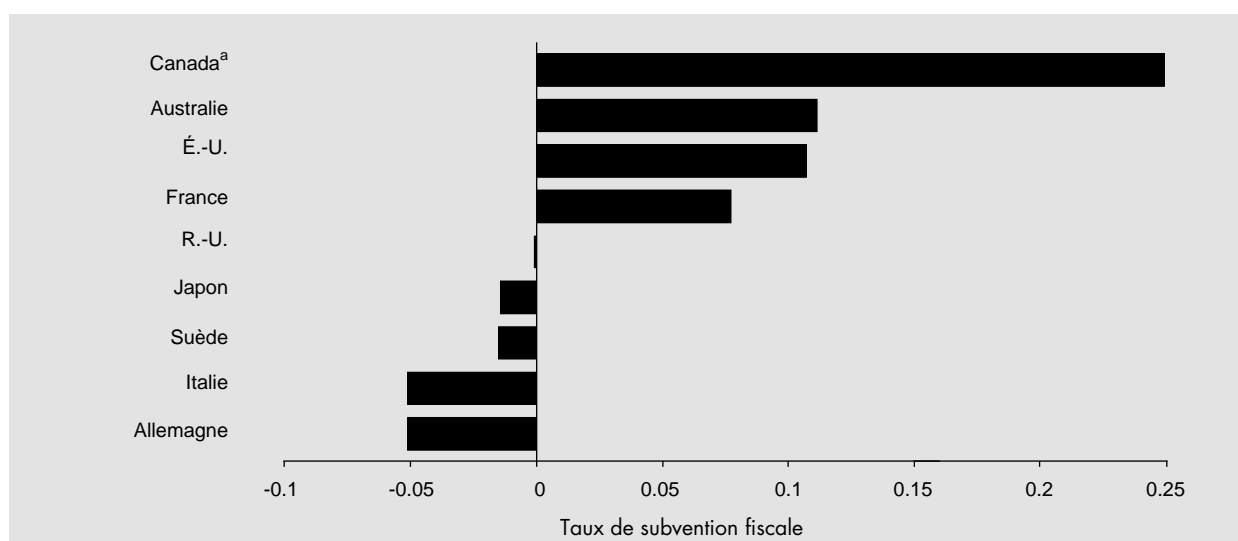
Bien des pays offrent des encouragements fiscaux et non fiscaux à la R-D effectuée à l'intérieur de leurs frontières, et les mesures adoptées dans ce domaine prennent de nombreuses formes. Le tableau 5.5 fait ressortir les différences de régime fiscal applicable à la R-D dans les pays du G7, plus l'Australie et la Suède. Le Comité relève cependant que le régime canadien d'encouragements fiscaux à la RS&DE est l'un des plus avantageux au monde¹⁷.

Les pays sont classés au graphique 5B d'après le taux effectif de subvention fiscale accordée aux grandes entreprises de fabrication. Plus précisément, le taux de subvention fiscale mesure la réduction du coût de la R-D qui est entraîné par les encouragements fiscaux comme les crédits d'impôt, les déductions pour investissement, les déductions pour financement et l'amortissement accéléré, au-delà du coût économique des investissements¹⁸. Si, par exemple, un projet de R-D revient à 100 \$ sur le plan économique et que le taux de subvention fiscale est de 10 %, le projet ne coûtera que 90 \$ à l'investisseur. Plus le taux de subvention fiscale est élevé, plus le régime accordé à la R-D est avantageux.

Le graphique montre que, compte tenu des encouragements en vigueur aux niveaux fédéral et provincial, c'est le Canada qui offre le régime fiscal le plus favorable aux investissements en R-D, parmi tous les pays étudiés. L'Australie, qui offre une déduction fiscale supplémentaire (laquelle a cependant été ramenée récemment de 150 à 125 % des dépenses courantes et en immobilisations en R-D admissibles), vient au deuxième rang. L'Allemagne et l'Italie qui, comme la Suède, n'offrent aucun encouragement spécial à la R-D occupent la dernière place. Les activités de R-D y subissent l'impôt dans une certaine mesure, étant donné que les dépenses en immobilisations au titre de la R-D doivent être amorties au lieu d'être déduites immédiatement. Chacun des autres pays offre une forme quelconque d'aide fiscale à la R-D.

Graphique 5B

Taux de subvention fiscale à la R-D dans les pays du G7, l'Australie et la Suède pour les activités de fabrication



^a Pour un investissement en R-D réparti sur l'ensemble des provinces. Le taux de subvention fiscale correspond à la différence entre le coût économique de l'investissement et son coût net incluant la valeur actuelle des impôts, exprimée en pourcentage du coût économique.

Sources : Warda (1997) et, pour le Canada, données de Revenu Canada et de Finances Canada. Données fournies par le ministère des Finances et calculs effectués avec l'assistance technique de ce dernier.

Tableau 5.5

Traitement fiscal de la R-D dans les pays du G7, en Australie et en Suède

Pays	Déduction du bénéfice imposable	Crédit d'impôt sur les bénéfices
Canada	Dépenses courantes : 100 % Dépenses en immobilisations, sauf terrains et bâtiments : 100 %	Assiette : toutes dépenses Taux : 20 % généralement, 35 % pour certaines SPCC; crédits supplémentaires dans les provinces (tableau 5.4) Remboursable pour SPCC (100 % ou 40 %) Report aux trois années précédentes, dix années suivantes Imposable : réduit l'assiette des déductions (plus certains encouragements provinciaux)
Australie	Montant minimum : 20 000 \$A Dépenses courantes : 125 % Dépenses en immobilisations : 125 % sur trois ans, méthode linéaire	Sans objet
France	Dépenses courantes : 100 % Dépenses en immobilisations : amortissement linéaire ou dégressif; accéléré pour R-D	Assiette : dépenses supplémentaires de R-D par rapport aux deux années précédentes; écart positif ou négatif Taux : 50 % Remboursable pour nouvelles entreprises; report sur trois années suivantes ou remboursabilité pour autres entreprises Plafonnement annuel de l'utilisation du crédit
Allemagne	Dépenses courantes : 100 % Dépenses en immobilisations : amortissement linéaire ou dégressif	Sans objet
Italie	Dépenses courantes : 100 % (ou amortissement linéaire sur cinq ans) Dépenses en immobilisations : amortissement généralement linéaire; accéléré pour R-D	Sans objet
Japon	Dépenses courantes : 100 % (ou amorties sur cinq ans) Dépenses en immobilisations : amortissement normal (linéaire, dégressif ou autre méthode approuvée), initial ou accéléré; amort. accéléré pour R-D	Trois crédits d'impôt; un pour dépenses suppl. de R-D Assiette du crédit différentiel : excédent des dépenses d'une année sur les dépenses annuelles les plus élevées depuis 1966 Taux : 20 % général; 6 % pour PME Plafonnement annuel de l'utilisation du crédit Aucun report des crédits inutilisés
Suède	Dépenses courantes : 100 % Dépenses en immobilisations : amortissement dégressif	Sans objet
Royaume-Uni	Dépenses courantes : 100 % Dépenses en immobilisations : 100 %	Sans objet
États-Unis	Dépenses courantes : 100 % (ou amortissement linéaire sur cinq ans) Dépenses en immobilisations : amortissement accéléré modifié; amortissement accéléré pour R-D	Temporaire Assiette : excédent des dépenses sur produit du ratio des dépenses de R-D au chiffre d'affaires brut pour la période 1984-1988 et moyenne du chiffre d'affaires brut du contribuable pour les quatre années précédentes Taux : 20 % Plafonnement annuel de l'acquisition du crédit Report aux trois années antérieures, quinze années suivantes Imposable : réduit l'assiette des déductions courantes

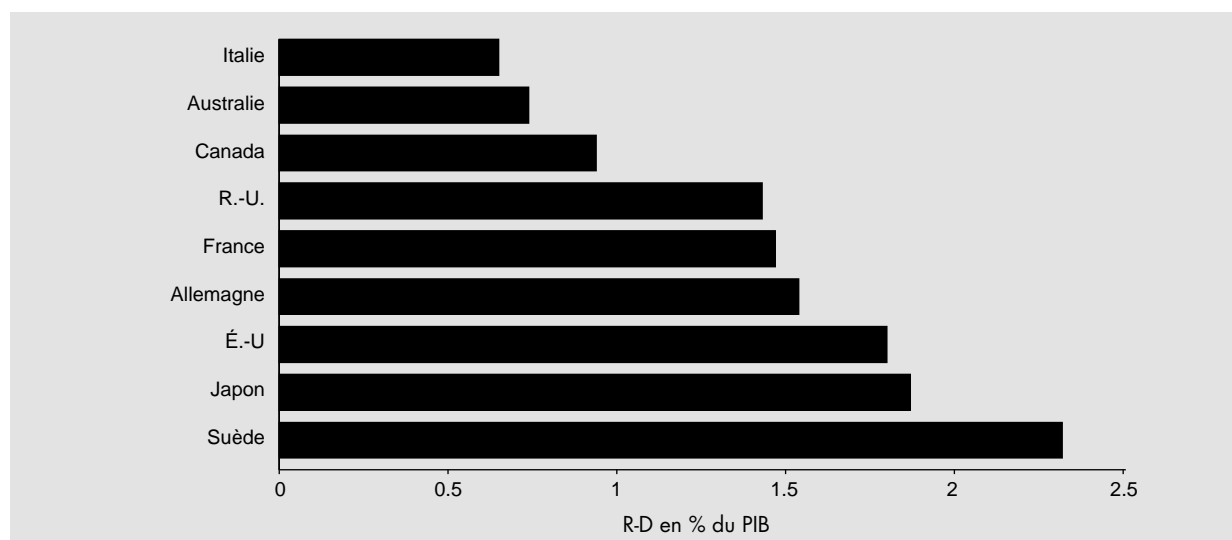
Dépenses de R-D dans le secteur privé : comparaisons internationales

Même si, à la lumière de ces comparaisons internationales, le Canada est celui qui, de tous les pays examinés, offre le régime fiscal le plus favorable aux investissements en R-D, les dépenses du secteur privé en R-D sont moins élevées en proportion au Canada que dans beaucoup d'autres pays développés, comme le montre le graphique 5C. Par conséquent, l'intensité des dépenses de R-D dans un pays ne dépend pas uniquement des encouragements fiscaux. La fiscalité n'est que l'un des éléments qui influent sur les dépenses de R-D des entreprises, et ce n'est assurément pas le seul moyen d'intervention dont disposent les gouvernements. L'intensité globale de la R-D dans un pays donné est aussi tributaire de plusieurs autres facteurs :

- la disponibilité, le coût et la qualité du capital humain (scientifiques et autres travailleurs qualifiés) ainsi que de l'«infrastructure intellectuelle» (universités et centres de recherche);
- le coût du financement et les autres dépenses entraînés par les travaux de R-D;
- la disponibilité, le coût et la qualité de l'infrastructure matérielle (télécommunications et aéroports, par exemple);
- la proximité et l'accessibilité des marchés, la structure industrielle et l'intensité de la demande d'innovations au niveau des produits et des processus ou procédés;
- la situation de la concurrence sur les marchés;
- la politique publique en matière, notamment, de brevets, d'achats et de subventions.

Graphique 5C

Ratio de la R-D au PIB dans les pays du G7, en Australie et en Suède^a



^a Données de 1994, sauf pour la Suède (chiffres estimatifs de 1993).

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (1996b).

D'après une enquête récente, l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée, la qualité de vie et la réputation d'une université locale sont les principaux facteurs qui influent sur le développement de «grappes» d'entreprises axées sur le savoir, les encouragements fiscaux jouant un rôle moins important¹⁹. Si les différences observées entre pays en ce qui concerne les dépenses de R-D peuvent être attribuées à des facteurs autres que les encouragements fiscaux proprement dits, elles peuvent aussi être mises

en relation avec des dispositions fiscales d'application plus générale, qui relèvent de la compétence des gouvernements. Comme nous l'indiquons ailleurs dans le rapport, le secteur des services subit au Canada un taux d'imposition relativement élevé par comparaison avec les autres pays qui nous concurrencent, ce qui tend à freiner l'adoption généralisée des résultats de la R-D au Canada ainsi que le développement de grappes d'entreprises axées sur le savoir. De plus, le niveau relativement élevé de l'impôt des particuliers fait qu'il est plus coûteux pour les entreprises d'attirer et de garder au Canada la main-d'œuvre qualifiée nécessaire à ces entreprises.

Le Comité est donc d'avis que le régime fiscal applicable à la R-D fournit un soutien valable aux activités de recherche au Canada, mais que ce soutien est important par rapport aux normes internationales et qu'il porte uniquement sur le volet recherche scientifique du processus global d'innovation. Le Comité estime qu'il convient de rééquilibrer les encouragements fiscaux en accordant plus d'importance à une réduction des taux d'imposition des bénéficiaires pour favoriser la diffusion des résultats de la recherche dans l'économie canadienne.

R E C O M M A N D A T I O N

Dépenses courantes et en immobilisations. Normalement, les dépenses en immobilisations sont capitalisées et amorties sur la durée de vie utile des actifs. Cependant, les règles fiscales canadiennes permettent de déduire immédiatement les dépenses en immobilisations admissibles consacrées aux machines et au matériel de RS&DE, avantage qui s'ajoute à un système déjà généreux pour les dépenses en immobilisations de R-D. Cette disposition crée des distorsions en favorisant les projets de recherche à forte intensité capitalistique par rapport aux autres.

Le Comité recommande de mettre fin progressivement à la déductibilité immédiate des immobilisations servant à la RS&DE. Par conséquent, les immobilisations servant à la RS&DE qui ne sont pas spécialement conçues ou adaptées pour la recherche, comme le mobilier, le matériel de transport ou les ordinateurs non spécialisés, seraient classées dans la catégorie d'amortissement fiscal à laquelle elles appartiennent normalement. Le matériel de recherche et les autres immobilisations spécialisées, y compris les bâtiments à fins particulières, seraient classés dans une nouvelle catégorie amortissable à 35 % de la valeur résiduelle.

Ce régime proposé des dépenses en immobilisations pour la R-D rapprocherait le système canadien du traitement général des actifs servant à la R-D dans les autres pays du G7, ainsi que du régime fiscal actuellement applicable au Canada aux bâtiments non spécialisés servant à la recherche. Le taux proposé d'amortissement des actifs spécialisés servant à la R-D est suffisamment généreux pour tenir compte de la durée utile limitée d'un grand nombre de ces actifs.

Encouragements fondés sur les dépenses supplémentaires plutôt que totales. L'efficacité du crédit d'impôt à la RS&DE dans la stimulation de la recherche au Canada, par rapport au manque à gagner qu'il entraîne pour les administrations publiques, nous donne à penser que le système actuel doit être réexaminé. Une méthode utilisée dans bien des pays consiste à accorder des encouragements en fonction des dépenses de R-D qui dépassent un montant de référence déterminé. Cette méthode a pour avantage de rendre moins coûteuse l'aide à la R-D, tout en offrant des incitations importantes à l'accroissement des investissements en recherche dans les entreprises.

L'intérêt que des mesures ciblées de ce genre présentent sur le plan conceptuel est cependant contrebalancé par des difficultés considérables du point de vue pratique. Pour déterminer les

dépenses supplémentaires de R-D, il faut calculer d'une façon ou d'une autre le montant de base des dépenses de R-D requises. Ce montant de base peut être celui des dépenses engagées par l'entreprise au cours d'une année d'imposition antérieure ou une moyenne mobile des dépenses effectuées par l'entreprise sur un certain nombre d'années, en passant par un pourcentage du chiffre d'affaires ou des bénéfices.

Aucune des méthodes envisageables pour déterminer ce montant ne semble particulièrement attrayante. Les encouragements fondés sur l'excédent des dépenses de l'année sur celles des années précédentes n'offrent aucune aide aux entreprises qui maintiennent leurs dépenses de R-D à un niveau élevé, mais stable. De plus, une forte hausse des dépenses de R-D, au cours d'une année, risque de faire perdre à l'entreprise le bénéfice des encouragements pendant plusieurs années, même si ses dépenses de R-D s'orientent de façon générale à la hausse. Les encouragements fondés sur l'excédent des dépenses de R-D par rapport à un pourcentage déterminé du chiffre d'affaires ou des bénéfices sont fondamentalement arbitraires; ils seraient d'une utilité moins grande pour les entreprises performantes dans le domaine de l'innovation que pour celles dont les recherches sont infructueuses et ne tiendraient pas compte des différences normales de coût de la R-D selon les secteurs. De plus, l'efficacité des encouragements différentiels peut être minée par diverses techniques de planification fiscale, de sorte qu'ils doivent être assujettis à un ensemble de règles nécessairement complexes. Cette dernière difficulté constituait peut-être la critique adressée le plus fréquemment à propos de la déduction supplémentaire de 50 % au titre de l'accroissement des dépenses de R-D, en vigueur au niveau fédéral de 1978 à 1983.

Dans l'ensemble, donc, le Comité est d'avis que les encouragements fiscaux à la R-D au Canada doivent continuer d'être fonction des dépenses totales en R-D.

Différences de taux du crédit d'impôt. Le taux supérieur de 35 % dont bénéficient actuellement les SPCC admissibles au titre de la RS&DE – par rapport au taux général de 20 % – est particulièrement généreux. Le tableau 5.6 offre une comparaison des taux de subvention fiscale offerts aux SPCC et aux autres sociétés qui font de la RS&DE dans différentes provinces. La comparaison porte sur les six provinces qui prévoient des encouragements spéciaux à la R-D. Le tableau présente également une moyenne pondérée calculée pour le Canada en fonction de la part des dépenses de RS&DE dans les dix provinces.

Tableau 5.6

Comparaison des taux de subvention fiscale de la R-D selon la province

	Grandes entreprises manufacturières ^a	SPCC à 35 % ^b	SPCC à 20 % ^c
		(en %)	
Canada (moyenne)	23	42	29
Manitoba	29	42	29
Nouveau-Brunswick	25	39	26
Nouvelle-Écosse	29	42	30
Ontario ^d	22	41	29
Québec	26	48	37
Terre-Neuve	30	42	30

^a Admissibles au taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation.

^b SPCC admissibles au crédit d'impôt à la RS&DE de 35 %.

^c SPCC admissibles au crédit d'impôt à la RS&DE de 20 %.

^d Les calculs reposent sur l'hypothèse que les dépenses de R-D ne sont pas supplémentaires et ils ne tiennent pas compte du crédit d'impôt de l'Ontario pour les entreprises parrainant les instituts de recherche.

Source : données du ministère des Finances; calculs effectués avec l'assistance de ce dernier.

Il ressort du tableau que le taux de subvention fiscale des SPCC ayant droit au taux supérieur du crédit d'impôt à la RS&DE est nettement plus élevé que celui des grandes entreprises de fabrication, pour toutes les provinces et dans l'ensemble du Canada. De plus, les SPCC dont les bénéficiaires sont imposés à un taux réduit resteraient avantagées par rapport aux grandes sociétés de fabrication, même si le taux du crédit d'impôt à la RS&DE était ramené au niveau général de 20 % (comme le montre une comparaison de la troisième colonne du tableau 5.6 à la première), encore que l'avantage ne soit marqué qu'au Québec et en Ontario.

Ainsi que nous l'avons indiqué, le crédit d'impôt à la RS&DE s'applique selon deux taux : un taux général de 20 % et un taux supérieur de 35 % pour les SPCC admissibles. Le Comité craint que cette différence de taux n'encourage certains contribuables à conclure avec d'autres sociétés des dispositions contractuelles qui visent à maximiser la valeur des crédits d'impôt demandés au titre de la RS&DE plutôt qu'à trouver la manière la plus efficace et la plus efficiente d'effectuer des travaux de R-D.

Par exemple, un contribuable qui n'a pas droit au taux supérieur de 35 % accordé aux SPCC pourrait confier à une SPCC admissible un contrat d'exécution des recherches qu'il aurait effectuées de toute façon. Le contribuable pourrait même se départir de son personnel de RS&DE en le transférant à une SPCC qui ne lui est pas liée. Les deux parties pourraient gagner à l'opération : la SPCC admissible en effectuant les travaux et en obtenant le crédit d'impôt au taux supérieur, et le contribuable à l'origine de l'opération en faisant effectuer les travaux à meilleur marché, grâce au partage du crédit d'impôt supplémentaire obtenu par la SPCC admissible. Aucune activité supplémentaire de RS&DE ne serait effectuée, mais la perte de recettes fiscales serait plus élevée pour les autorités.

La sous-traitance des travaux de RS&DE est un phénomène en expansion. À l'heure actuelle, environ 25 % de l'ensemble des dépenses de RS&DE sont engagées pour des travaux de R-D exécutés par des tiers pour le compte de la société qui demande le crédit, alors que cette proportion était de 18 % en 1988. Il est cependant difficile, en pratique, de faire la distinction entre les cas où les travaux de RS&DE sont confiés à une SPCC pour des raisons fiscales et ceux où la RS&DE est confiée à des tiers parce qu'ils détiennent un avantage économique à cet égard, par exemple un savoir-faire particulier. Même dans les cas où une société crée une entité distincte par essaimage et demeure initialement le principal client de l'entreprise de recherche, il peut arriver que cette dernière se développe et devienne financièrement autonome.

Lorsqu'il a analysé cette question, le Comité a envisagé l'option consistant à offrir le crédit d'impôt à la RS&DE au taux unique de 20 % à toutes les sociétés canadiennes, qu'elles soient grandes ou petites. Cette option présenterait des avantages certains – l'élimination des possibilités de planification fiscale, une diminution des coûts d'observation et une réduction des distorsions –, mais le taux supérieur du crédit d'impôt qui est actuellement accordé aux petites entreprises contribue de manière non négligeable au financement d'entreprises qui ont un accès limité au marché des capitaux propres. On peut également faire valoir que les travaux de R-D sont plus risqués pour les petites entreprises que pour les grandes, parce qu'elles ont moins de possibilités de répartir les risques sur plusieurs projets.

Nous sommes donc d'avis que les SPCC devraient continuer de bénéficier d'un crédit d'impôt à un taux supérieur pour la R-D.

Niveau global de l'aide fiscale à la R-D. De l'avis du Comité, il est indispensable de maintenir au Canada des règles fiscales avantageuses pour la R-D. Nous nous demandons cependant si la prise en compte des retombées de la recherche justifie un niveau aussi élevé d'aide fiscale. Plus précisément, les retombées de la R-D au Canada proviennent principalement, non de l'exécution des travaux de recherche, mais de l'adoption des innovations qui permettent d'améliorer la productivité. De plus, le crédit d'impôt à la R-D ne porte que sur un volet du processus d'innovation – des formes particulières de recherche scientifique –, sans venir en aide aux nombreuses autres activités qui contribuent également aux progrès du savoir.

R E C O M M A N D A T I O N S

La poursuite du développement de l'économie du savoir au Canada dépend de la performance globale de l'économie canadienne, laquelle peut être entravée par des taux effectifs d'imposition élevés, par rapport aux normes internationales, dans les secteurs d'activité axés sur le savoir. Conformément aux recommandations faites par le Comité dans d'autres domaines de la fiscalité des entreprises au Canada, nous estimons qu'une réduction générale des taux d'imposition des sociétés peut stimuler dans une mesure importante l'activité économique et la création d'emplois, notamment lorsqu'elles découlent d'une diffusion des innovations. Des taux réduits d'imposition des sociétés, combinés à une légère diminution des crédits d'impôt à la RS&DE, entraîneraient un certain rééquilibrage des encouragements actuels en faveur de l'*utilisation* des innovations plutôt que de leur *découverte*. Nous sommes persuadés qu'il en résulterait un climat fiscal plus favorable à l'entreprise.

Aussi proposons-nous une légère diminution du taux des crédits d'impôt à la RS&DE. Cette proposition doit être considérée non pas isolément, mais dans le cadre d'un ensemble bien équilibré où l'économie réalisée grâce à la révision du régime d'aide à la RS&DE contribue à l'abaissement des taux généraux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, avec les effets incitatifs qui en découlent. Après ce changement, le Canada aurait encore un régime fiscal plus compétitif (compte tenu des encouragements offerts au niveau provincial) qu'à peu près tous les autres grands pays industrialisés, y compris les États-Unis. Par conséquent, les activités de recherche ne seraient pas désavantagées au Canada, par rapport à l'étranger, au point d'entraîner une diminution appréciable des efforts de R-D.

Le Comité recommande de réduire le crédit d'impôt général à la RS&DE pour les grandes sociétés en le ramenant, après une période de transition, de 20 à 15 %, et d'abaisser le taux supérieur accordé aux petites entreprises dans la même proportion, en le ramenant de 35 à 27 %. Cette diminution de taux serait étalée sur plusieurs années, parallèlement à l'abaissement des taux d'imposition des bénéficiaires.

Selon cette proposition, les SPCC admissibles continueraient de bénéficier d'un crédit d'impôt au taux supérieur, outre les dispositions de remboursabilité prévues actuellement. Étant donné qu'un écart notable continuerait d'exister entre les deux taux du crédit d'impôt, notre proposition ne répondrait pas entièrement aux craintes selon lesquelles certains travaux de RS&DE sont confiés à contrat à des SPCC admissibles uniquement pour obtenir la valeur maximale du crédit d'impôt. Cependant, la réduction de l'écart entre les taux du crédit d'impôt pour les SPCC, d'une part, et les autres entreprises, d'autre part, devrait atténuer quelque peu les distorsions qui peuvent exister actuellement dans le régime fiscal.

Remboursabilité. Le Comité ne propose aucune modification fondamentale des dispositions régissant la remboursabilité des crédits inutilisés à la RS&DE. D'après ces dispositions, les sociétés qui ne peuvent se prévaloir de leurs crédits à la RS&DE pour compenser l'impôt fédéral sur les bénéfices parce qu'elles ont un bénéfice insuffisant ou subissent des pertes peuvent se faire rembourser jusqu'à 40 % du crédit. Pour certaines petites entreprises, le remboursement peut atteindre 100 % du crédit lié aux dépenses courantes en RS&DE, à concurrence de 2 millions de dollars.

Nous recommandons que les petites entreprises admissibles puissent obtenir un remboursement complet du crédit à la RS&DE au titre non seulement de leurs dépenses courantes, mais aussi de leurs dépenses en immobilisations, sous réserve du même plafond, de manière à faciliter le financement de ces immobilisations.

Plancher de dépenses. Le Comité est préoccupé par le coût relatif élevé qu'entraîne le traitement des demandes de très faible montant. Près de 20 % des contribuables qui demandent le crédit d'impôt à la RS&DE dépensent moins de 20 000 \$ chaque année et ils ne représentent que 0,4 % de la valeur totale des demandes. Le Comité s'est demandé s'il convenait d'instituer une nouvelle règle d'admissibilité, sous la forme d'un plancher de dépenses à atteindre pour avoir droit aux encouragements à la RS&DE. Le Comité a cependant conclu qu'il ne conviendrait pas de rejeter des demandes de crédit d'impôt à la RS&DE pour l'unique raison que leur montant est peu élevé, si l'on fait exception des demandes inférieures à un seuil minimal de, par exemple, 500 \$. Un certain nombre de demandes de faible montant sont dues au fait qu'une association professionnelle ou industrielle, ou un autre organisme, effectue des travaux de recherche, puis en répartit le coût entre ses divers membres afin que chacun d'eux puisse présenter une demande. Le Comité propose, dans le but de réduire les coûts d'administration et d'observation liés aux demandes de faible montant, que le gouvernement étudie une solution de rechange comme l'octroi direct de subventions à certains associations qui effectuent des recherches de ce genre.

Technologies de l'information. Le Comité a noté qu'environ 35 % des dépenses courantes en R-D portaient sur les technologies de l'information et qu'une bonne partie était constituée par le coût de développement de nouveaux logiciels. Il n'y a aucune raison pour que les dépenses consacrées aux technologies de l'information ne soient pas admissibles comme dépenses de recherche scientifique, dans des conditions appropriées; cependant, les entreprises se trouvent maintenant dans un environnement technologique tel qu'à peu près toutes les grandes sociétés sont obligées de consacrer d'importantes sommes, chaque année, à la révision de leurs systèmes informatiques. Des dépenses répétitives de ce genre, si on les analyse de près, ne constituent pas, à notre avis, des dépenses de recherche scientifique bénéficiant de façon générale à l'économie canadienne. Plus précisément, le développement de logiciels exclusifs qui ne servent qu'aux besoins internes d'un contribuable a des retombées relativement modestes, tout spécialement quand les programmes ainsi développés ne sont pas généralement disponibles aux tiers ou ne se traduisent pas par une amélioration substantielle de la productivité.

Le Comité n'est donc pas en faveur d'une aide fiscale au développement interne de logiciels courants, conformément à la politique en vigueur du gouvernement. Revenu Canada, après avoir consulté les contribuables intéressés, a publié récemment une nouvelle circulaire d'information complète sur le crédit d'impôt à la RS&DE, en abordant notamment la question des logiciels admissibles²⁰. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait continuer de surveiller les demandes de crédit d'impôt à la RS&DE, en particulier en ce qui concerne les logiciels, et si, à la lumière d'un examen plus approfondi, il entreprend de mieux délimiter les activités admissibles, il devrait veiller à ce que seules les activités de développement de logiciels qui débouchent sur des innovations ayant des retombées importantes bénéficient d'une aide.

Secteur des ressources naturelles

Introduction

Le secteur des ressources naturelles, qui englobe les mines, le pétrole et le gaz naturel, l'industrie forestière, l'agriculture, la pêche et le piégeage, contribue depuis toujours au développement économique du Canada et à son commerce extérieur. Il importe que ce secteur reste dynamique pour soutenir l'activité économique et l'emploi au Canada. Le secteur primaire joue un rôle important auprès d'autres industries canadiennes en leur achetant des biens et des services, ce rôle étant particulièrement affirmé dans un certain nombre de régions éloignées. Ce secteur a également été une source d'innovations technologiques. Nous ne recommandons aucun changement fiscal particulier dans le domaine de l'agriculture, de la pêche, du piégeage ou de l'industrie forestière, mais ces secteurs devraient bénéficier de la réduction proposée des taux généraux d'imposition des bénéfices.

Ressources non renouvelables – Mines, pétrole et gaz naturel

Le secteur des ressources non renouvelables – les mines, le pétrole et le gaz naturel – est soumis à des règles fiscales spéciales ou différentielles.

- Les activités menées dans ce secteur se caractérisent souvent par des risques élevés, en ce sens que certains projets exigent des capitaux extrêmement importants au titre de l'exploration et de l'aménagement des ressources, ainsi que du matériel, en vue de gagner plus tard des revenus incertains, qui dépendront des prix mondiaux sur un marché volatile.
- Les importants risques économiques auxquels ce secteur est confronté se traduisent – dans certains cas – par des situations où les bénéfices tirés des projets rentables seront imposés, alors que les pertes découlant des projets infructueux d'autres sociétés ne pourront être déduites parce que les sociétés en question n'ont pas de bénéfices suffisants pour absorber ces pertes.
- Les activités minières font l'objet de divers impôts et redevances provinciaux, tandis que l'extraction du pétrole et du gaz naturel donne lieu elle aussi à des redevances et à des prélèvements provinciaux de montant substantiel²¹. Ces prélèvements provinciaux, qui s'ajoutent aux impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices qui s'appliquent à toutes les sociétés, constituent d'un certain point de vue la contrepartie du droit d'utiliser les ressources provinciales, mais ils peuvent aussi représenter un impôt supplémentaire sur les entreprises, dans la mesure où ils sont supérieurs à la valeur des avantages reçus.

Régime fiscal actuellement applicable au secteur des ressources non renouvelables

Le revenu tiré de la production de ressources non renouvelables inclut, aux fins de l'impôt, les bénéfices provenant de l'extraction, de la concentration, de la fusion et de l'affinage des minéraux jusqu'au stade du métal primaire, ainsi que de l'extraction et du premier traitement du gaz naturel et du pétrole brut. Les bénéfices tirés du transport, de la commercialisation et de la transformation du gaz naturel ne sont généralement pas considérés comme des revenus tirés des ressources naturelles et ne sont pas assujettis aux prélèvements provinciaux à ce titre. Le raffinage du pétrole brut et la fabrication de produits en métal sont considérés comme des activités de fabrication et de transformation; ils donnent donc droit aux taux réduits d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation.

Voici les mesures fiscales applicables spécifiquement au secteur des ressources non renouvelables :

- une «déduction relative à des ressources», dans le calcul des bénéfices imposables, qui est égale à 25 % du bénéfice net tiré des ressources. Cette déduction tient lieu de déductibilité des redevances pétrolières et gazières et des impôts miniers provinciaux;
- l'amortissement accéléré de certains types de dépenses engagées au Canada, par exemple :
 - les frais d'exploration au Canada (c'est-à-dire les dépenses engagées pour déterminer l'existence, l'emplacement, la quantité ou la qualité d'un gisement de ressources non renouvelables) peuvent être entièrement déduits du bénéfice disponible. Les frais d'exploration inutilisés peuvent être reportés indéfiniment aux exercices subséquents et être entièrement déduits à tout moment;
 - les frais d'aménagement préalable à la production sont considérés comme des frais d'exploration réels et peuvent être entièrement déduits du bénéfice disponible ou reportés indéfiniment aux exercices subséquents pour être déduits à tout moment;
 - les frais d'aménagement au Canada sont déductibles au taux de 30 % (de la valeur résiduelle) par année, mais peuvent aussi être reportés indéfiniment aux exercices subséquents;
 - les dépenses consacrées aux bâtiments et au matériel relatives à une nouvelle mine ou à d'importants travaux d'expansion d'une mine peuvent être entièrement déduites, à concurrence du revenu tiré de la mine;
- les achats d'avois miniers sont déductibles au taux de 10 % par année dans le cas des biens pétroliers et gaziers, et de 30 % par année pour les biens miniers, dont les achats sont traités comme des frais d'aménagement au Canada;
- les actions accréditives, qui permettent aux investisseurs de demander la déduction des frais d'exploration et d'aménagement engagés par les sociétés dont ils ont acquis les actions et auxquelles ces sociétés ont renoncé. (Ce sujet est abordé au chapitre 4, à la section traitant des pertes.)

Comparaison du régime fiscal des activités minières, pétrolières et gazières

Le régime fiscal appliqué aux bénéfices est différent dans l'industrie minière et dans le secteur des hydrocarbures; de plus, l'exploitation des sables bitumineux n'est pas soumise au même régime fiscal que la production de pétrole classique. Voici les principales différences entre les dispositions fiscales applicables à l'industrie minière et aux activités pétrolières et gazières :

- tous les frais d'aménagement préalable à la production des nouvelles mines sont déductibles à 100 % à titre de frais d'exploration, tandis que les dépenses similaires engagées pour les coûts incorporels des puits de production et d'injection dans le secteur pétrolier et gazier sont traitées comme des frais d'aménagement, déductibles au taux maximal de 30 %;
- le coût des nouvelles mines et des travaux d'expansion de mines donne droit à un amortissement accéléré. Les dépenses en bâtiments et en matériel pour une nouvelle mine avant le début de la production en quantités commerciales ou les importants travaux d'expansion d'une mine^b peuvent être entièrement déduites à concurrence du revenu tiré de la mine ou de l'expansion^c;
- les dépenses admissibles consacrées à l'acquisition de biens miniers sont déductibles au taux de 30 % par année, tandis que le taux maximal de déduction est de 10 % par année pour l'acquisition de biens pétroliers et gaziers.

Tous les projets d'exploitation de sables bitumineux «*in situ*» sont maintenant traités comme des mines, sur le plan fiscal. (Auparavant, ces projets étaient soumis au même régime que les puits de pétrole, tandis que les projets mettant en œuvre des méthodes d'extraction minière étaient traités de la même façon que les mines souterraines classiques.)

^a Avant déduction des frais d'intérêt, d'exploration et d'aménagement.

^b Entre dans la catégorie des importants travaux d'expansion un projet qui accroît de 25% la capacité de production d'une mine. Cette définition inclut aussi, comme il a été récemment annoncé, les dépenses en immobilisations effectuées dans l'année au-delà de 5% du chiffre d'affaires brut de la mine.

^c Cette disposition se combine à la déduction à 100 % de tous les frais d'exploration et d'aménagement préalable à la production, de sorte qu'aucun impôt sur les bénéfices n'est payable à l'égard des nouvelles mines avant que les dépenses en immobilisations n'aient été entièrement déduites.

Comparaisons internationales des règles fiscales applicables aux ressources non renouvelables

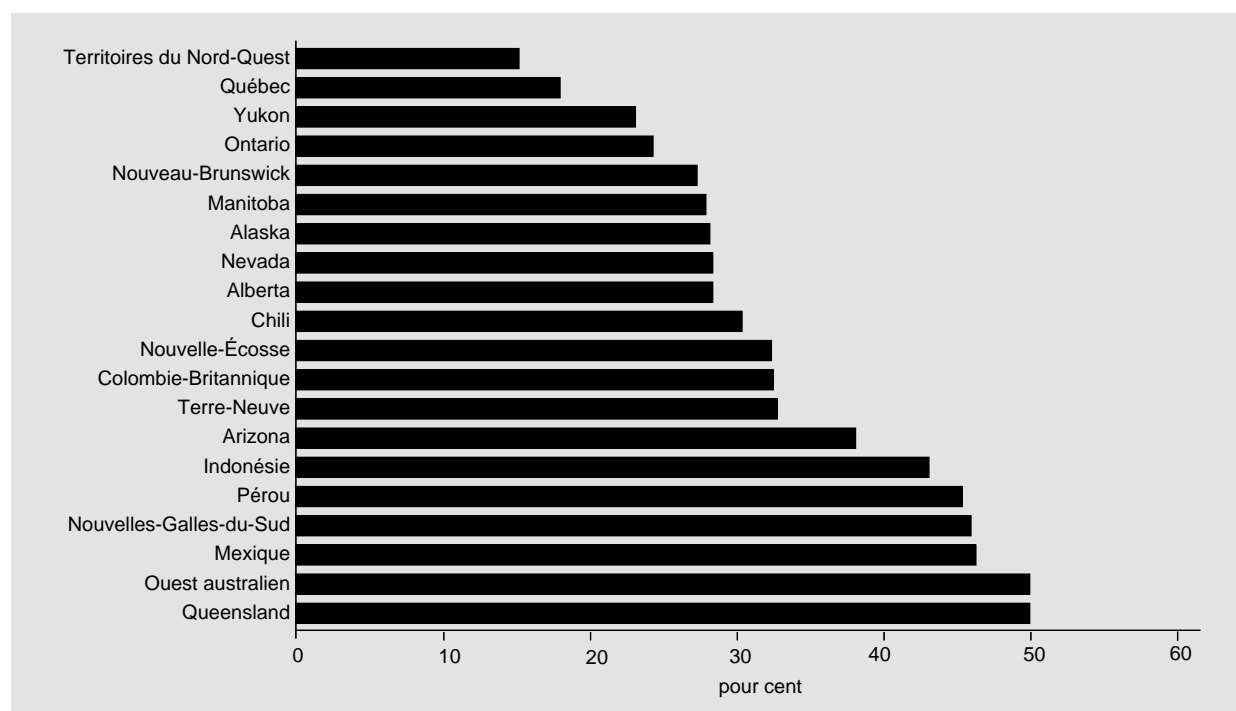
Ainsi que l'indiquait le chapitre 3, le secteur des ressources renouvelables bénéficie d'un régime fiscal avantageux au Canada par rapport aux autres secteurs de l'économie, si l'on tient compte de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, des impôts sur le capital, des charges sociales ou impôts sur la masse salariale et des taxes de vente sur les biens d'équipement. De même, le secteur des ressources non renouvelables bénéficie de règles fiscales préférentielles par rapport aux autres activités économiques aux États-Unis et dans beaucoup d'autres pays.

Une étude consacrée récemment à l'industrie minière révèle que les impôts miniers et les impôts sur les bénéfices appliqués aux investissements, avec un taux de rendement du capital de 10 % avant impôt, après correction de l'inflation, sont moins élevés au Canada que dans beaucoup d'autres pays, ainsi que l'indique le graphique 5D²².

Le tableau 5.7 résume les principales caractéristiques des mesures fiscales applicables spécifiquement aux activités minières, pétrolières et gazières au Canada et aux États-Unis.

Graphique 5D

Taux effectif moyen d'imposition dans le secteur des métaux de base (taux de rendement interne de 10 %), dernières données disponibles



Remarques :

Cette analyse est basée sur des travaux effectués à Ressources naturelles Canada (RNCa). RNCa se sert d'un modèle qui calcule l'impôt à payer par une mine représentative sur toute sa durée d'exploitation. Le modèle tient compte des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices des sociétés, de l'impôt des grandes sociétés ainsi que des impôts et redevances miniers. Le taux effectif moyen d'imposition correspond à la valeur actuelle nette de tous les impôts divisée par la valeur actuelle nette des bénéfices comptables, le quotient étant exprimé en pourcentage. Le bénéfice comptable est constitué par les produits d'exploitation diminués des charges d'exploitation, moins les dépenses en immobilisations de préparation à la production, amorties selon la méthode linéaire sur la durée de production de la mine. Un taux d'actualisation de 7,5 % tient compte du coût moyen du capital.

Sources : données de 1997 fournies par Ressources naturelles Canada; Brewer, Bergevin et Arseneau (1997); Brewer, Bergevin et Kitts (1993).

Tableau 5.7

Résumé des dispositions fiscales propres à l'industrie minière, pétrolière et gazière au Canada et aux É.-U.

	Canada Ind. minière	Canada Ind. pétr. et gaz.	É.-U. – Ind. minière pétr. et gaz.
Acquisition de biens	Déductible à 30 %*	Déductible à 10 %	Déductible totalement dans l'année si exploration infructueuse; autrement, amortissable selon l'épuisement ou le rythme de production
Frais d'exploration	Entièrement déductibles dans l'année	Idem	Frais d'exploration aux É.-U. déductibles dans l'année par les sociétés minières, à condition d'être incorporés aux bénéfices quand la mine entre en production. Les sociétés pétrolières et gazières peuvent choisir de déduire ces frais dans l'année ou de les capitaliser.
Frais d'aménagement	Déductibles à 30 %	Déductibles à 30 %. Comprennent tous les frais d'aménagement et les dépenses incorporelles de forage	Les sociétés minières uniquement peuvent déduire immédiatement ces frais, mais peuvent aussi les reporter pour les déduire quand le minerai ou les minéraux sont vendus. Pour le pétrole, voir les 2 ^e et 3 ^e remarques ci-dessous.
Épuisement	Ne s'applique plus.	Idem	Déductible en fonction des coûts ou du pourcentage d'épuisement.
Redevances publiques	Non déductibles (la déduction relative à des ressources en tient lieu)	Idem	Déductibles
Déduction relative à des ressources	25 % du bénéfice net (avant intérêts et déduction des frais d'exploration et d'aménagement)	Idem	Non disponible
Amortissement	25 % pour la plupart des actifs miniers	25 % pour la plupart des actifs pétroliers et gaziers en amont.	Amortissement sur sept ans (équivalent à peu près à 30 % de la valeur résiduelle) des baux miniers et pétroliers et du matériel pour les puits.
Amortissement accéléré	Dépenses en immobilisations admissibles pour nouvelles mines ou importants travaux d'expansion de mines existantes, au-delà de 5 % du bénéfice brut du projet, déductibles à concurrence du bénéfice tiré de la mine.	Uniquement pour exploitation par galeries ou <i>in situ</i> des sables bitumineux.	Non disponible
Transfert des encouragements à d'autres contribuables	Actions accréditives pour frais d'exploration et d'aménagement	Idem	Généralement non disponible pour les sociétés.

Remarques :

- À la différence du régime canadien, le régime fiscal américain fait une distinction entre les sociétés qui sont ou non intégrées verticalement (c'est-à-dire les producteurs-raffineurs ou les producteurs uniquement) et selon le volume de leur production (des déductions fiscales supérieures étant accordées aux petites sociétés). L'impôt minimum de remplacement a été aussi institué aux États-Unis pour que les sociétés qui sont rentables mais peuvent se prévaloir de mesures fiscales préférentielles pour réduire leurs impôts en paient quand même. Le taux de l'impôt minimum de remplacement est de 20 %.
- Aux États-Unis, les frais des forages infructueux sont entièrement déductibles au fur et à mesure. Les sociétés indépendantes peuvent aussi déduire entièrement les frais des forages fructueux. Par contre, les sociétés intégrées ne peuvent déduire immédiatement que 70 % des frais de forage fructueux et amortir les 30 % restants sur cinq ans selon la méthode linéaire.
- Aux États-Unis, seuls les frais de travaux géologiques et géophysiques infructueux peuvent être entièrement déduits immédiatement. Le coût des travaux géologiques et géophysiques fructueux doit être amorti sur la durée de vie du projet.

Examen des dispositions spéciales

Déduction relative à des ressources. Instituée en 1976, la déduction relative à des ressources permet de déduire du bénéfice imposable 25 % des profits nets tirés de la production de ressources naturelles, en lieu et place de la déductibilité des redevances minières, pétrolières et gazières²³. Cependant, les bénéfices nets tirés de la production des ressources naturelles sont calculés avant déduction des frais d'exploration et d'aménagement et des frais d'intérêt, de sorte qu'en pratique la déduction représente plus de 25 % du bénéfice net effectivement tiré des ressources (avant qu'il soit tenu compte de la non-déductibilité des prélèvements provinciaux).

Cette déduction signifie en fait que les bénéfices tirés de la production minière, pétrolière et gazière sont assujettis à des taux d'imposition fédéraux et provinciaux qui sont inférieurs de 25 % à ceux applicables aux sociétés des autres secteurs (par exemple, un taux combiné d'impôt fédéral et provincial de 44 % est ramené à 33 %), là encore avant de tenir compte de la non-déductibilité des prélèvements provinciaux et du fait que les frais d'intérêt, d'exploration et d'aménagement ne sont pas déduits dans le calcul de la déduction relative à des ressources²⁴. Par conséquent, les frais d'exploration, d'aménagement et d'intérêt subis dans ce secteur sont en fait déductibles au taux général d'imposition des bénéfices des sociétés, ce qui leur confère un traitement plus avantageux que celui des dépenses directes de production²⁵. Les bénéfices tirés des ressources naturelles sont toutefois assujettis à une autre forme d'imposition, à savoir les redevances et impôts miniers prélevés par les provinces²⁶.

La nécessité de mesurer les bénéfices provenant de l'exploitation des ressources naturelles et de faire la distinction entre les bénéfices de production – qui donnent droit à la déduction relative à des ressources – et les bénéfices tirés du raffinage, de la distribution et des autres activités (ne donnant pas droit à la déduction) se traduit par un système complexe, qui laisse place à l'incertitude. Par exemple, une décision judiciaire rendue en 1992 concernant l'interprétation du calcul des bénéfices tirés de la production a entraîné une importante perte ponctuelle de recettes fiscales pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Afin d'éliminer les incertitudes techniques et de réduire les possibilités de planification fiscale que présentent les dispositions applicables aux ressources non renouvelables, le gouvernement fédéral a proposé depuis une vingtaine d'années un certain nombre de modifications fiscales, dont certaines ont trait au transfert de déductions à d'autres entreprises²⁷.

De plus, la structure de la déduction relative à des ressources a fait l'objet de discussions intensives avec les provinces et l'industrie en 1995 et 1996. Plusieurs structures de rechange ont été analysées en détail, par exemple des déductions calculées en fonction des redevances brutes, un régime de fabrication et de transformation, un retour à la déductibilité des redevances et des modifications de la déduction actuelle. Les provinces comme l'industrie ont reconnu qu'il est avantageux d'avoir une déduction relative à des ressources qui sépare le régime fiscal fédéral, d'une part, du régime fiscal et des redevances applicables au niveau provincial, d'autre part, de sorte que les provinces puissent modifier leur régime de redevances pour des activités et des catégories de sociétés particulières sans influencer sur les recettes fédérales ni sur les recettes des autres provinces (voir le chapitre 11).

Pour sa part, l'industrie a exprimé la crainte que les modifications apportées uniquement à la déduction relative à des ressources ne fassent qu'augmenter les recettes fiscales perçues auprès de ce secteur, indiquant que les changements envisagés devraient s'inscrire dans le cadre d'un examen plus large. Tout en apportant quelques modifications techniques à la structure de la déduction (le traitement symétrique des profits et des pertes relatifs aux ressources, par exemple), le gouvernement a demandé au Comité de se pencher sur la déduction relative à des ressources, dans le cadre de son évaluation globale de la fiscalité des entreprises.

Dans l'analyse du traitement particulier appliqué aux ressources non renouvelables, comme dans tous les autres domaines examinés, le Comité a estimé que les principes de neutralité et d'équité devaient généralement prévaloir. Le secteur des ressources non renouvelables est assujéti à de substantiels prélèvements provinciaux qui ne sont pas déductibles, alors que les autres secteurs n'y sont pas soumis, et il faut tenir compte de la nature et du montant des prélèvements en question pour évaluer le niveau des impôts directs acquittés par le secteur des ressources non renouvelables par rapport à celui des autres secteurs.

Les prélèvements provinciaux dans le secteur des ressources naturelles constituent un droit imposé à l'industrie pour l'utilisation de ressources appartenant à la province ou relevant de sa compétence. Telle est la justification historique de ces prélèvements, mais la plupart des redevances ou impôts provinciaux dans les secteurs pétrolier, gazier et minier s'appliquent à la production tirée de ressources de propriété privée comme de propriété publique; en outre, le niveau de ces prélèvements a été modifié par les provinces au gré des fluctuations du prix des ressources naturelles et, par conséquent, des bénéfices réalisés par les sociétés.

D'après la constitution, ces ressources relèvent de la compétence des provinces. Il ressort de l'évolution historique, de la structure et du niveau des prélèvements provinciaux que les provinces s'en servent, au moins en partie, pour obtenir une part supérieure des revenus découlant de l'utilisation de ces ressources et s'assurer ce qu'elles considèrent comme une proportion appropriée de la «rente économique» procurée par ce secteur – cette rente correspondant aux bénéfices «supranormaux» que les entreprises tirent de l'utilisation des ressources provinciales.

Pour un certain nombre de raisons, le Comité est d'avis que les prélèvements provinciaux constituent un moyen imparfait de capter cette rente économique. Si les prélèvements provinciaux représentent un droit d'utilisation des ressources, calculé en proportion de la rente économique, ils devraient être considérés comme un coût déductible des bénéfices. Par ailleurs, dans la mesure où les redevances et impôts provinciaux sur les ressources naturelles peuvent être considérés comme l'équivalent ou un substitut des impôts sur les bénéfices – et représentent donc un détournement, en faveur des provinces, d'une proportion supérieure de l'ensemble des recettes fiscales fournies par l'industrie –, on pourrait soutenir qu'ils constituent davantage une forme d'impôt direct qu'une dépense de production, de sorte qu'ils ne devraient pas être déductibles dans le calcul du bénéfice imposable. La question est encore compliquée par l'argument voulant que, si la deuxième interprétation est la bonne, l'impôt fédéral devrait être diminué d'un crédit tenant compte de la part supérieure d'impôt prélevé par les provinces.

En pratique, cependant, il est impossible d'établir une distinction entre les prélèvements provinciaux qui peuvent être considérés comme des coûts déductibles et ceux qui doivent être traités comme équivalant à un impôt sur les bénéfices.

Conformément aux règles actuelles, dans le cas de la production pétrolière et gazière, les redevances provinciales ne sont pas déductibles dans le calcul de l'impôt fédéral sur les bénéfices depuis 1974. L'octroi de la déduction relative à des ressources – une déduction de 25 % des «bénéfices tirés des ressources» – vise à compenser la non-déductibilité de redevances qui peuvent représenter en partie un coût légitime de production. Certaines provinces – notamment l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan – n'appliquent pas un système parallèle à la déduction fédérale relative à des ressources. Elles accordent plutôt des réductions qui simulent la déductibilité des redevances dans le calcul de l'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés.

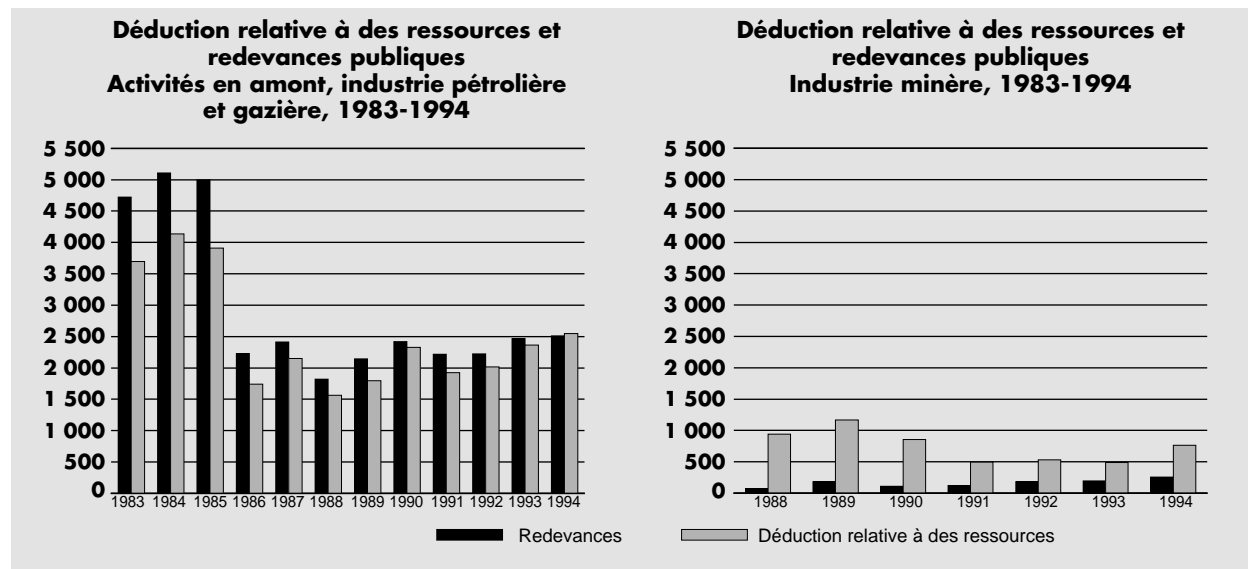
Le graphique 5E illustre la relation entre la déduction relative à des ressources et les redevances, au cours des dernières années, dans le secteur des hydrocarbures et dans l'industrie minière. Si l'on considère l'industrie pétrolière et minière dans son ensemble, les avantages tirés de la déduction relative à des ressources ont plus ou moins compensé la non-déductibilité fiscale des redevances provinciales. Cependant, le rapport entre les redevances et la déduction relative à des ressources varie considérablement d'une société à l'autre. Certaines obtiennent une déduction nettement plus importante que si les redevances provinciales étaient déductibles, tandis que d'autres sont dans la situation inverse. Il se peut que le montant global des redevances pétrolières et gazières diminue au fil du temps, en raison de la baisse de la production tirée des gisements conventionnels existants. La nouvelle production tirée des gisements au large des côtes et dans les régions à coût supérieur procure généralement des redevances moins élevées que celles provenant des gisements plus anciens de type classique.

La situation est un peu différente dans l'industrie minière. Les redevances minières provinciales ne sont pas déductibles non plus dans le calcul du bénéfice imposable. L'industrie minière bénéficie d'une déduction relative à des ressources, comme l'industrie pétrolière et gazière, mais cette déduction a globalement une valeur fiscale plus élevée pour l'industrie que les redevances minières provinciales, si elles étaient déductibles (voir le graphique 5E). Cette différence, à ce que certains ont prétendu, assure, au moins en partie, un traitement quelque peu similaire à celui qui découle de la déduction relative aux activités de fabrication et de transformation jusqu'au stade du métal primaire.

Graphique 5E

Comparaison de la déduction relative à des ressources et des redevances

Millions \$



Remarque : ne tient pas compte des résultats de l'affaire Gulf.

Remarque : ne tient pas compte des résultats de l'affaire Gulf.

Source : Canada, Ressources naturelles Canada (divers).

Source : données du ministère des Finances.

Le Comité est d'avis qu'il ne convient pas d'éliminer la déduction fédérale relative à des ressources et d'autoriser la déduction sans restriction des redevances et autres prélèvements provinciaux. La déductibilité des prélèvements provinciaux inciterait les provinces à étendre leur assiette fiscale aux dépens du Trésor fédéral, ce qui est précisément la raison pour laquelle les prélèvements provinciaux sont devenus non déductibles en 1974 (ce point est également abordé au chapitre 11, consacré aux questions fédérales-provinciales). Les provinces apprécient la marge de manœuvre que leur procure la déduction fédérale relative à des ressources, puisqu'elles peuvent modifier leur régime de redevances sans que cela influe sur les impôts sur les bénéfices payés par le secteur des ressources naturelles. La question est donc de savoir si une restructuration de la déduction relative à des ressources pourrait favoriser l'efficacité économique, tout en accordant un traitement équitable à l'industrie.

Rééquilibrage du régime fiscal applicable aux ressources non renouvelables

Le Comité est d'avis que des arguments valables militent en faveur d'un rééquilibrage des dispositions fiscales applicables au secteur des ressources non renouvelables de manière que les impôts sur les bénéfiques s'y appliquent de façon plus neutre, en entraînant moins de distorsions. Le Comité estime qu'il convient de modifier le régime fiscal applicable à ce secteur de sorte que, tout en continuant de tenir compte de ses caractéristiques particulières, les règles fiscales soient davantage comparables à celles qui s'appliquent aux autres industries pour ce qui est de l'application des déductions dans le temps ainsi que de la structure de calcul du bénéfice imposable et de l'impôt.

Révision de la déduction relative à des ressources. Comme nous venons de l'indiquer, il convient à notre avis de maintenir la non-déductibilité des redevances et autres prélèvements provinciaux sur les ressources naturelles et d'accorder, en lieu et place, une déduction relative à des ressources. Il est cependant possible d'améliorer la structure actuelle de cette déduction; le Comité a envisagé à cette fin deux propositions générales : une déduction relative à des ressources calculée en fonction des revenus bruts de production, d'une part, et une déduction basée sur le bénéfice tiré des ressources, net de tous les frais et déductions connexes, d'autre part.

Une déduction calculée en fonction des revenus bruts présente un avantage de taille : elle évite d'avoir à répartir les coûts entre les activités relatives aux ressources et les autres activités. Par contre, une telle déduction ne tient pas compte des différences de coût, et donc de rentabilité, entre les producteurs. Une déduction calculée de cette manière serait à notre avis inéquitable et contraire au principe de neutralité.

La deuxième solution de rechange envisagée consisterait à restructurer l'actuelle déduction relative à des ressources pour la calculer en proportion des bénéfices tirés des ressources, après déduction de tous les frais connexes, y compris les frais d'exploration, d'aménagement et d'intérêt. En fait, la déduction révisée serait calculée au même taux qu'à l'heure actuelle, 25 %, mais sur une base plus étroite. Le changement serait appréciable : compte tenu du taux réduit de l'impôt général sur les bénéfiques des sociétés – de 33 % en moyenne au niveau fédéral-provincial – que nous proposons par ailleurs dans ce rapport, le taux d'imposition des bénéfices tirés des ressources naturelles, net de la déduction appliquée aux deux paliers du gouvernement, serait de 24,75 % (15 % au niveau fédéral et 9,75 % en moyenne au niveau provincial), soit l'un des taux les plus avantageux à être appliqués dans les principaux pays industrialisés aux bénéfices tirés des ressources naturelles. Nous estimons que notre ensemble de propositions n'augmentera pas le total des impôts fédéraux à payer dans l'industrie pétrolière et gazière.

L'avantage de cette proposition est qu'une déduction basée sur les bénéfices nets effectifs réduirait les distorsions économiques que présente le système actuel, en appliquant un régime uniforme à toutes les formes de revenus et de coûts dans le secteur des ressources naturelles. Le Comité reconnaît que les bénéfices tirés de l'exploitation des ressources naturelles seraient imposés à un taux inférieur à celui applicable aux autres activités, ce qui semble incompatible avec notre préférence déclarée en faveur d'un taux unique d'imposition des bénéfices. Il reste qu'une disparité des taux applicables aux bénéfices dans le secteur des ressources naturelles, d'une part, et dans les autres secteurs de l'économie, d'autre part, est justifiée par la nécessité – dont il a déjà été question – de limiter la déductibilité des prélèvements provinciaux. L'équité fiscale et l'efficacité économique s'en trouveraient améliorées pour les diverses catégories de producteurs.

Le Comité est également conscient que, dans le système de rechange qui est proposé, les frais d'intérêt, d'exploration et d'aménagement subis par les sociétés du secteur des ressources naturelles seraient déduits d'un bénéfice soumis à un taux effectif d'imposition plus bas²⁸. Les contribuables pourraient donc être incités à transférer ces frais de manière qu'ils soient déduits de bénéfices imposés à un taux supérieur – des bénéfices non tirés des ressources naturelles –, si des sociétés actives dans d'autres secteurs pouvaient s'en prévaloir.

Une restructuration du régime fiscal conformément aux propositions décrites précédemment ferait inévitablement des gagnants et des perdants parmi les entreprises existantes et les nouvelles activités prévues. Il reste que les changements que nous proposons d'apporter à la déduction relative à des ressources et les autres modifications recommandées du régime fiscal applicable au secteur des ressources naturelles devraient être replacés dans le cadre des importantes réductions de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés que nous recommandons par ailleurs. Toutes ces mesures sont proposées par le Comité dans le but général d'obtenir un régime fiscal qui soit plus neutre et entraîne moins de distorsions.

R E C O M M A N D A T I O N S

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage, après consultation des provinces, de restructurer la déduction relative à des ressources afin qu'elle soit calculée en fonction du bénéfice tiré de l'exploitation des ressources, net de toutes déductions, au taux actuel de 25 %.

Étant donné que les questions en cause ont fait l'objet récemment de discussions ayant abouti à certains changements, qui ont été annoncés dans le budget de 1996, il convient de tenir des consultations approfondies entre les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que l'industrie au sujet de la déduction relative à des ressources, avant de décider des mesures à adopter.

Nous recommandons que tout changement conforme à la proposition précédente n'entre en vigueur qu'après une période de transition appropriée, d'au moins cinq ans.

Cela donnerait à l'industrie le temps de s'adapter, et cela réduirait au minimum la valeur actuelle des avantages et des inconvénients découlant pour les sociétés considérées individuellement de la modification des fardeaux fiscaux. Cela réduirait aussi les perturbations susceptibles de résulter d'une modification importante de la déduction relative à des ressources, ainsi que du déplacement corrélatif des fardeaux fiscaux.

Nous recommandons aussi que l'abaissement graduel du taux général d'imposition des sociétés qui est recommandé dans le rapport ne s'applique pas aux bénéficiaires tirés des ressources naturelles jusqu'à ce que les consultations proposées aient été effectuées et qu'un examen complet ait été consacré à l'interaction entre, d'une part, les mesures proposées d'élargissement de l'assiette fiscale et de réduction générale des taux, dans la mesure où elles s'appliquent à l'industrie des ressources naturelles, et, d'autre part, la restructuration de la déduction relative à des ressources²⁹.

Déductibilité des dépenses en immobilisations et incorporelles. Le taux auquel peuvent être déduites, sur le plan fiscal, les dépenses en immobilisations engagées dans le secteur des ressources non renouvelables bénéficie également à l'industrie, en lui permettant notamment de reporter l'impôt sur le bénéfice calculé d'après les règles comptables. De façon générale, les frais d'exploration peuvent être déduits immédiatement du bénéfice imposable, tandis que les frais d'aménagement peuvent être déduits au taux de 30 % par année, applicable à la valeur résiduelle des frais³⁰. En outre, certaines dépenses en immobilisations consacrées à une nouvelle mine ou à d'importants travaux d'expansion d'une mine existante peuvent être déduites à concurrence du bénéfice tiré de la mine, de sorte que la production n'est pas imposée avant que ces dépenses n'aient été entièrement amorties. Les taux d'amortissement fiscal du matériel et autres immobilisations (25 % en général) sont relativement généreux aussi, bien qu'on puisse prétendre qu'ils sont un peu moins élevés que pour beaucoup d'actifs servant à la fabrication (30 %).

Étant donné la volatilité des prix des ressources naturelles et le fait que le volume des gisements ne peut être déterminé que de façon incertaine, la rentabilité future des investissements initiaux est entourée de certains risques dans plusieurs secteurs de l'industrie – ce qui milite en faveur d'un maintien de la déductibilité immédiate de certains frais d'exploration. Dans bien des cas, le succès des travaux de prospection ne peut être garanti, de sorte qu'il ne conviendrait pas de reporter la déduction de ces coûts. On pourrait aussi prétendre que les frais de l'exploration infructueuse devraient de toute évidence être passés en charges, tandis que le coût de l'exploration fructueuse devrait être capitalisé et amorti sur la durée utile des ressources ainsi découvertes.

Le Comité a toutefois noté, en se penchant sur cette question, que les dépenses de recherche et certains frais d'exploration présentaient des caractéristiques similaires : les deux visent à obtenir des connaissances nouvelles et précieuses, dont la découverte est incertaine, de sorte qu'un régime particulier mérite de leur être accordé. Pour d'autres catégories de dépenses en immobilisations non liées à l'exploration, notamment l'aménagement et l'extraction des ressources, l'amortissement accéléré qui est actuellement permis risque de créer des distorsions économiques et d'entraîner des iniquités entre les producteurs et les secteurs.

Le Comité est d'avis que les frais d'exploration devraient rester entièrement déductibles lorsqu'ils sont engagés, pour tenir compte de l'incertitude fondamentale des travaux de prospection, ainsi que des effets externes – les avantages perçus au-delà de l'entreprise qui engage les dépenses – engendrés par les nouvelles découvertes.

Les frais d'aménagement des projets d'exploration pétrolière, gazière et minière sont de nature différente. Ces dépenses, qui sont engagées après que l'existence d'un gisement a été établie, visent essentiellement à préparer le gisement à sa mise en exploitation; elles peuvent donc être considérées comme des dépenses en immobilisations et sont d'ailleurs incluses, sur le plan fiscal, dans les frais d'aménagement. Il est parfois difficile de distinguer les dépenses d'exploration des frais d'aménagement préalable à la production.

Le Comité remarque une différence qui paraît sensible entre le traitement des frais d'aménagement préalable à la production dans l'industrie pétrolière et gazière – frais qui sont généralement considérés comme des frais d'aménagement et sont déductibles à 30 % au maximum par année – et les frais de nature similaire engagés pour les nouvelles mines, qui sont généralement traités comme des frais d'exploration, amortissables à 100 % au maximum. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait revoir le régime fiscal des frais de préparation des nouvelles mines à la production et déterminer si les éléments de ces frais qui ne sont pas assimilables à des coûts d'exploration ou d'exploitation devraient être considérés comme des frais d'aménagement.

R E C O M M A N D A T I O N S

Nous recommandons que le taux maximal d'amortissement des frais d'aménagement, aussi bien dans l'industrie minière que dans l'industrie pétrolière et gazière, soit ramené de 30 % à 25 % du solde des dépenses engagées, après une période de préavis de trois ans.

Nous recommandons que les dépenses en immobilisations³¹ engagées pour de nouvelles mines ou d'importants travaux d'expansion de mines existantes ne soient pas entièrement déductibles, la même année, des bénéfices tirés de la mine ou de l'expansion. Ces frais devraient plutôt être classés dans une nouvelle catégorie et être déductibles au taux maximal de 25 % du solde de la catégorie. Cette recommandation ne s'appliquerait qu'après une période de préavis de cinq ans.

En ce qui concerne la seconde recommandation ci-dessus, les exploitants garderaient la possibilité, comme à l'heure actuelle, d'inclure chaque projet dans une catégorie distincte, de manière à pouvoir déduire une perte finale en cas d'abandon des activités. Cette période de transition inhabituellement longue est justifiée, à notre avis, par la nécessité d'assurer des conditions équitables aux projets d'exploitation minière et aux projets d'exploitation de sables bitumineux déjà commencés ou planifiés sous le régime des règles fiscales actuelles. Si le gouvernement fédéral voulait offrir une aide supplémentaire aux investissements dans les nouvelles mines par le biais du régime fiscal, cette aide devrait prendre la forme d'un crédit d'impôt à l'investissement.

Nous recommandons que le coût d'acquisition de nouveaux avoirs miniers soit considéré, dans l'industrie pétrolière et gazière, comme une dépense en immobilisations déductible au taux de 10 % par année, après une période de transition.

Crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique

Le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique (CIIA) a été institué en mars 1977. Il avait pour but de promouvoir le développement économique dans les provinces de l'Atlantique et en Gaspésie. Donnent droit à ce crédit les investissements en immeubles, machines ou matériel admissibles utilisés ou loués par le contribuable pour l'agriculture, la pêche, l'exploitation forestière, l'exploitation minière, pétrolière ou gazière, la fabrication et la transformation³².

Le taux initial du crédit était de 10 %, alors que son taux général, ailleurs au Canada, était de 7 %. Le taux du CIIA a ensuite été porté à 20 % en 1978. En 1989, son taux a été ramené à 15 %, parallèlement à la diminution des taux d'imposition découlant de la réforme fiscale. Le CII offert au taux général de 7 % dans les autres régions a été éliminé en 1986, lors de la première phase de la réforme de l'impôt des sociétés. Le CIIA a encore été réduit dans le budget de février 1994, son taux passant à 10 % à compter de 1995.

Le CIIA est le seul CII régional qui demeure dans le régime fiscal fédéral; il se traduit par une aide d'environ 125 millions de dollars par an, qui a bénéficié pour environ 50 % au secteur manufacturier et pour 25 % à des projets d'exploitation minière, pétrolière et gazière entre 1989 et 1994. En 1994, cependant, l'industrie pétrolière et gazière a représenté environ 45 % du CIIA à cause, principalement, des travaux d'exploitation des hydrocarbures au large des côtes.

En examinant les diverses dispositions spécifiques du régime fiscal applicable aux sociétés au Canada, le Comité a noté que, selon les évaluations consacrées aux CII régionaux, ces derniers ne produisaient généralement pas les résultats souhaités. Par rapport à leur coût, ces mesures ne parvenaient que dans une mesure restreinte à attirer des investissements supplémentaires dans les régions visées, à réduire les disparités économiques ou à créer de nouveaux emplois³³. Les CII présentent d'autres problèmes encore dans la mesure où ils peuvent faire l'objet d'abus et, comme l'ont affirmé les auteurs d'un rapport, ils risquent d'inciter les bénéficiaires à engager des investissements plus élevés que nécessaire ainsi qu'à contracter des obligations financières à long terme plus lourdes que leur entreprise ne peut le supporter sans problème³⁴.

Bien que les dernières considérations soient beaucoup plus pertinentes dans le cas des CII à taux extrêmement élevé, comme l'ancien CII au Cap Breton (dont le taux était de 60 %), le CIIA souffre d'un défaut majeur : les secteurs économiques qui présentent un important potentiel de croissance dans la région de l'Atlantique – le secteur des services de façon générale, notamment le tourisme, les centres d'appel, le commerce, les communications, les services publics et les services de soutien – n'ont pas droit à ce crédit. Or, comme le Comité l'a indiqué à plusieurs reprises dans ce rapport, un crédit d'impôt qui ne vise que certains types d'investissements crée des distorsions et entraîne une allocation sous-optimale des ressources.

Le Comité est conscient que le CIIA n'est que l'une des diverses mesures mises en œuvre au niveau fédéral pour favoriser le développement économique et la petite entreprise dans la région de l'Atlantique. Le gouvernement fédéral recourt également à des prêts, à des garanties d'emprunt, à des subventions et à des contributions remboursables sous condition, relevant de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Le Comité est d'avis qu'un éventail de mesures de soutien de ce genre offre souvent des mécanismes plus souples d'aide à la création d'emplois, sans compliquer le régime fiscal. Le remplacement du CIIA par un programme non fiscal serait conforme à la réduction ou à l'élimination des mesures fiscales préférentielles. Le Comité est en faveur d'une modification du régime fiscal en ce sens, parallèlement à un abaissement des taux d'imposition des bénéfices des sociétés – mesure qui, selon nous, profiterait largement à la région de l'Atlantique.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande d'éliminer progressivement le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique, pour le remplacer par un programme non fiscal d'aide au développement dans la région de l'Atlantique, qui soit économique et de large application.

Institutions financières

Le secteur financier – qui se compose des banques à charte, des sociétés de fiducie, des caisses de crédit et caisses populaires, des sociétés d'investissement, des fonds communs de placement, des courtiers et des négociants en valeurs mobilières, des sociétés d'assurance multirisques et des sociétés d'assurance-vie – joue un rôle important et croissant dans notre économie. Son expansion, au cours des dernières années, s'est accompagnée d'une augmentation générale du nombre d'emplois dans le secteur ainsi que d'un important apport de recettes fiscales aux administrations fédérale, provinciales et municipales³⁵.

Un examen du régime fiscal actuellement applicable au secteur financier amène le Comité à relever que la fiscalité fédérale et provinciale tend à être plus lourde dans ce secteur que dans le reste de l'économie et qu'il en résulte des distorsions non négligeables sur le plan des opérations financières. Ces impôts et taxes fédéraux et provinciaux font que le régime fiscal n'est pas neutre entre les différents prestataires de services financiers, ni entre le secteur financier, d'une part, et le reste de l'économie, d'autre part.

Un secteur en évolution rapide

Après des années de transformation relativement lente, le secteur financier considéré dans son ensemble a été le théâtre, ces dernières années, d'une croissance rapide, d'une importante adaptation et de grands regroupements. On avait coutume de distinguer dans ce secteur quatre «piliers» – les banques à charte, les sociétés de fiducie, les courtiers en valeurs mobilières et les sociétés d'assurance –, chacun ayant des fonctions et des pouvoirs distincts et jouant un rôle bien défini dans l'économie.

D'importants compartiments du secteur financier sont encore soumis à des règles distinctes sur le plan réglementaire, fiscal ou autre, en fonction des lois qui les régissent. Une banque à charte, par exemple, est soumise à des règles fiscales particulières parce qu'elle est constituée sous le régime de la *Loi sur les banques*, et non parce qu'elle se livre à certaines activités. Au cours des dernières années, cependant, l'intensification de la concurrence (intérieure et mondiale), une déréglementation partielle et d'importants changements au niveau technologique et en matière de gestion ont eu pour effet combiné d'estomper en bonne partie les distinctions qui existaient entre les activités et responsabilités des différentes composantes de l'industrie financière. La concurrence a obligé tous les intervenants de ce secteur à répondre aux nouveaux impératifs d'adaptation aux marchés ainsi que de productivité et d'efficacité dans leur exploitation.

Le secteur des services financiers a connu une importante évolution au cours des dernières années :

- une tendance générale, qui a touché les institutions de prêt, à la «désintermédiation» – un nombre croissant d'entreprises ayant accès directement aux marchés financiers au lieu d'être obligées de passer par l'intermédiaire d'institutions financières, à la faveur, par exemple, d'une titrisation des actifs;
- des regroupements non seulement dans chaque secteur d'activité, mais entre catégories d'institutions. Par exemple, le secteur des courtiers en valeurs mobilières appartient maintenant en majeure partie aux banques à charte, tout comme un certain nombre de sociétés de fiducie – et les banques étendent maintenant leurs activités à l'assurance générale;
- l'essor de nouvelles sociétés financières qui, sans faire formellement partie du secteur (en ce sens qu'elles ne sont pas constituées sous la forme d'institutions spécialisées), offrent certains des services fournis par les institutions financières et leur font concurrence;
- des réorganisations et des restructurations, favorisées par la technologie et provoquées par la concurrence, à la suite desquelles diverses institutions ont étendu leurs activités à des produits et à des services nouveaux pour elles;

- l'importance relative croissante des activités menées à l'étranger dans certains secteurs d'activité (par exemple la banque et l'assurance-vie), une augmentation correspondante des activités de certaines institutions étrangères étant observée au Canada; l'industrie canadienne participe davantage maintenant aux marchés internationaux.

Toutefois, malgré l'intensification des forces concurrentielles dans le secteur financier pris dans son ensemble et les importants changements structurels qui ont déjà été observés, des pans entiers de ce secteur restent assujettis à des restrictions et à des exigences réglementaires auxquelles les autres entreprises ne sont pas soumises. Certaines de ces exigences, par exemple la réglementation des banques par le Bureau du surintendant des institutions financières, se justifient par l'importance que revêtent, du point de vue de l'intérêt public, la stabilité et la solvabilité des institutions de dépôts. Il reste que le secteur financier est assujetti à d'autres restrictions importantes qui se répercutent sur la concurrence de façon générale, notamment les règles qui limitent les transferts d'actions des grandes banques à charte et la réglementation fédérale et provinciale portant sur d'autres aspects des diverses activités exercées par l'institution.

Régime fiscal des institutions financières

Le secteur des services financiers, tout en étant soumis à l'impôt général sur les bénéfices des sociétés, est assujetti à un bon nombre de dispositions spéciales pour tenir compte de ce qui était considéré, à l'époque où les dispositions ont été mises en œuvre, comme des circonstances particulières. Voici une liste non exhaustive de ces dispositions spéciales :

- les caisses de crédit et caisses populaires bénéficient du taux réduit d'imposition des bénéfices (normalement réservé à la première tranche de 200 000 \$ de bénéfices réalisés par les petites entreprises) sur la majeure partie de leurs bénéfices, une concession spéciale accordée à ce secteur;
- l'industrie de l'assurance-vie est soumise à plusieurs dispositions spéciales. En premier lieu, l'imposition des bénéfices tirés des polices d'assurance-vie est régie par des règles détaillées touchant le calcul des provisions techniques déductibles; ces règles ont subi d'importants changements au fil des années, le gouvernement cherchant à prélever dans cette industrie des recettes fiscales de montant approprié, correspondant aux bénéfices d'exploitation courants des sociétés. En deuxième lieu, les revenus de placements réalisés par les sociétés d'assurance-vie et attribuables aux assurés sont imposés à un taux uniforme de 15 % à mesure qu'ils sont courus, les gains de mortalité réalisés sur ces provisions techniques étant généralement versés en franchise d'impôt aux bénéficiaires. En troisième lieu, compte tenu du fait que les sociétés d'assurance-vie peuvent être obligées de mener leurs activités à l'étranger sous la forme de succursales plutôt que de filiales étrangères, ces succursales étant imposées et réglementées suivant des règles différentes dans les pays étrangers, les bénéfices que les sociétés d'assurance-vie tirent de leurs succursales à l'étranger ne sont pas assujettis à l'impôt au Canada;
- les grandes institutions financières, comme les autres grandes entreprises, sont assujetties à l'impôt fédéral des grandes sociétés. En outre, les grandes institutions de dépôts et sociétés d'assurance-vie doivent acquitter un impôt spécial sur le capital (l'impôt de la partie VI). L'impôt normal sur les bénéfices (l'impôt de la partie I) peut être porté en déduction de cet impôt spécial, de sorte qu'il peut être considéré dans certains cas comme un impôt minimum. Ces sociétés sont de plus soumises à un impôt «temporaire» (la surtaxe de la partie VI) qui, dans le cas des institutions de dépôts, ne peut être diminué de l'impôt payé sur les bénéfices. Les impôts fédéraux sur le capital ont rapporté environ 100 millions de dollars en 1995 dans le secteur des banques et des compagnies d'assurance-vie.
- Les entreprises de services financiers ne peuvent obtenir, en règle générale, de remboursement de la TPS payée sur leurs intrants ni de compensation à ce titre; en revanche, la plupart des frais qu'elles facturent pour leurs services ne sont pas assujettis à la TPS;

- les assureurs-vie et les assureurs multirisques (IARD) doivent payer des impôts provinciaux sur les primes d'assurance, dont le montant n'est pas négligeable (636 millions de dollars en 1994);
- les institutions financières peuvent être soumises à des impôts provinciaux sur le capital dont le taux est de beaucoup supérieur à celui qui s'applique aux autres sociétés. Les impôts provinciaux sur le capital des institutions financières se sont élevés à 429 millions de dollars au total en 1994;
- des règles spéciales s'appliquent, sous le régime de l'impôt sur les bénéfices, à certaines institutions financières à l'égard, par exemple, des créances irrécouvrables des banques à charte ou de l'évaluation à la valeur du marché des placements de portefeuille. Cette dernière règle se traduit dans bien des cas par une accélération sensible de la constatation des profits et pertes non réalisés;
- les institutions de dépôts doivent payer des primes d'assurance-dépôts à la Société canadienne d'assurance-dépôts ou à d'autres entités. Quand les primes sont supérieures (ou inférieures) au montant raisonnablement exigible pour la protection offerte sur les dépôts, elles constituent, au moins en partie, un impôt (une subvention) pour les institutions concernées.

Certaines des mesures qui viennent d'être décrites visaient à corriger des anomalies passées ou à s'assurer que les institutions financières payaient leur juste part d'impôt. Le Comité est toutefois d'avis que ces mesures sont allées plus loin qu'on pouvait le vouloir à l'origine et que, considérées dans leur ensemble, elles se traduisent par des impôts et taxes nettement plus lourds dans une importante partie du secteur financier que dans les autres secteurs de l'économie (voir le tableau A.1 au chapitre 4). De plus, les impôts frappant les banques ont augmenté plus vite que ceux des autres secteurs : de 1987 à 1994, les impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices et le capital payés par les six plus grandes banques canadiennes sont passés de moins de 500 millions de dollars à près de 2,4 milliards de dollars, alors que, dans l'ensemble des secteurs, ces impôts passaient seulement de 18,4 à 20 milliards de dollars. Le gouvernement fédéral a tiré du secteur des institutions financières environ 15 % de l'ensemble des recettes fournies par les impôts fédéraux sur les bénéfices et le capital des sociétés en 1995.

Les services financiers : perspective à long terme

L'un des thèmes centraux de ce rapport est que, sauf raison impérieuse, tous les secteurs de l'économie canadienne devraient être assujettis à des niveaux d'imposition similaires. Le Comité préconise un régime fiscal neutre, qui permette aux Canadiens et Canadiennes de choisir au mieux la manière dont ils veulent employer leurs ressources. Conformément à cette conception, nous estimons que, à long terme, un secteur de services financiers concurrentiel et largement déréglementé devrait payer des impôts sur les bénéfices et le capital similaires à ceux que versent les autres secteurs de l'économie et être assujetti à un fardeau fiscal équivalent au titre des autres impôts ou taxes fédéraux ou provinciaux. Le Comité est d'avis qu'aucun secteur de l'économie canadienne – et nous parlons ici d'un secteur en expansion, soumis à une concurrence et à une internationalisation croissantes – ne devrait être assujetti en permanence à des taux d'imposition sensiblement plus lourds. Nous estimons que, à mesure que les entreprises du secteur s'adaptent à une concurrence plus vive et plus globale, de manière à servir au mieux l'intérêt public, l'existence de prélèvements spéciaux qui ont pour effet de porter le niveau d'imposition du secteur financier nettement au-dessus de celui des autres secteurs n'a guère de justification.

Le ministre des Finances a mis sur pied un Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien qui est chargé d'examiner, dans une large optique, les questions de réglementation et de concurrence, ainsi que les autres questions d'intérêt public touchant cet important secteur. Le Groupe de travail devrait présenter son rapport au gouvernement en 1998; nous nous attendons à ce que ce rapport, de même que les suites que le gouvernement voudra y donner, ait d'importantes conséquences pour la réglementation et la compétitivité de tout le secteur.

Les intérêts du Groupe de travail et de notre Comité se rejoignent dans le domaine de la compétitivité globale et de la situation financière générale des institutions financières canadiennes. C'est pourquoi le Groupe de travail et le Comité ont commandé conjointement une étude sur le régime fiscal du secteur des services financiers³⁶. Les recherches nécessaires et la rédaction de l'étude ne seront pas achevées avant la production de notre propre rapport. Nous nous attendons à ce que le Groupe de travail, puis le gouvernement jugent cette étude utile pour l'analyse du régime fiscal applicable aux institutions financières.

Conclusions concernant le régime fiscal applicable au secteur des services financiers

Notre Comité a pour mandat de formuler des recommandations visant à améliorer les règles actuelles d'imposition des entreprises – en respectant une condition générale : le régime modifié selon nos recommandations devrait produire des recettes fiscales à peu près similaires à celles que génère le régime fiscal actuel. Le Comité préconise également un régime fiscal et réglementaire qui se traduise par un traitement plus neutre et équitable de toutes les composantes du secteur des services financiers. À la lumière de ces deux thèmes fondamentaux, le Comité est d'avis que, tant que se poursuit l'examen du secteur des services financiers par le Groupe de travail, puis par le gouvernement, nous devons nous abstenir de présenter des recommandations ou de proposer des mesures de nature à modifier sensiblement le montant des recettes fiscales actuellement tirées du secteur financier en application des règles actuelles.

Cela ne veut pas dire que nos autres recommandations, d'application plus large, ne devraient avoir aucun effet dans le secteur financier. Celui-ci, comme les autres secteurs de l'économie, bénéficierait de la réduction des taux généraux d'imposition des bénéfices qui est recommandée dans le rapport. Ce secteur serait également assujéti aux mesures générales d'élargissement de l'assiette fiscale que nous proposons, notamment la non-déductibilité des impôts sur le capital, dont il est question au chapitre 11.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que, dans la mesure où ses propositions se traduisent dans l'ensemble par une diminution des impôts payés par le secteur des services financiers, le gouvernement relève temporairement la surtaxe fédérale sur le capital des institutions de dépôts et des sociétés d'assurance afin de combler la différence. La surtaxe devrait être éliminée lorsque le gouvernement, après avoir examiné notre rapport et celui du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, adopterait un ensemble intégré de mesures à long terme touchant le régime réglementaire et fiscal du secteur.

Comme nous l'avons indiqué, le Comité estime que le gouvernement, tout en élaborant les suites à donner au rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, devrait réexaminer la situation fiscale de ce secteur. Sous réserve du rapport du Groupe de travail ainsi que des contraintes globales imposées par les besoins budgétaires, et compte tenu des changements touchant la réglementation et l'organisation du secteur, le gouvernement devrait entreprendre d'aligner le fardeau fiscal que supportent les entreprises du secteur sur celui que subissent les sociétés dans l'ensemble de l'économie canadienne. Plus précisément, nous proposons de modifier, sur une période appropriée, les impôts sur le capital et les bénéfices des institutions financières afin qu'ils soient comparables à ceux qui s'appliquent aux grandes sociétés actives dans les autres secteurs.

Le Comité est d'avis que le secteur des services financiers canadien – dans l'hypothèse où il opère sur des marchés concurrentiels – devrait à long terme être soumis à des règles du jeu égales sur le plan fiscal, afin d'être en mesure de soutenir efficacement la concurrence au pays et à l'étranger et continuer d'apporter une importante contribution à l'économie canadienne.

Notes :

- ¹ Nous parlons ici indifféremment de PME ou de petites entreprises pour désigner les entreprises de taille inférieure, qu'elles soient ou non constituées en société. Toutefois, nombre de mesures fiscales destinées aux petites entreprises s'appliquent en fait aux sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC), qui ne sont pas toujours des petites entreprises, tandis que certaines mesures préférentielles, comme la déduction accordée aux petites entreprises, sont utilisables par les SPCC tant que leur actif ou leur bénéfice d'exploitation ne dépasse pas un plafond déterminé. (Comme l'indique le chapitre 2, une SPCC est une société privée non contrôlée par un non-résident ou une société ouverte.)
- ² Les données du tableau ne comprennent pas les travailleurs indépendants; elles sont tirées du document de travail 97-11 préparé pour le Comité technique par Hendricks, Amit et Whistler (1997).
- ³ Canada, Industrie Canada (1994).
- ⁴ Salley et Heath (1996).
- ⁵ Le risque lié aux entreprises de capital-risque est étudié dans Amit, Brander et Zott (1997).
- ⁶ Plamondon et associés (1996), document technique 96-9 préparé pour le Comité technique. Erard (1997c), dans le document de travail 97-12 préparé pour le Comité technique, conclut que les coûts d'observation subis par les petites entreprises sont dus principalement au nombre de déclarations à produire ainsi qu'à la paperasserie. Voir aussi Canada, Industrie Canada, Comité de travail sur la petite entreprise (1994).
- ⁷ Bien que, comme l'indique le chapitre 2, certains de ces prélèvements fiscaux soient liés aux avantages que les entreprises retirent des services et programmes publics, ils constituent une source de recettes lorsque leur montant est supérieur à la valeur des avantages en question.
- ⁸ Trois provinces sur quatre qui imposent la masse salariale offrent également certains allègements aux PME.
- ⁹ Le système américain assure l'intégration complète des impôts pour les sociétés du sous-chapitre S, tout comme le régime qui s'applique au Canada aux bénéficiaires distribués par les petites sociétés, mais ce système n'est pas aussi avantageux que le régime canadien car il ne permet pas de reporter l'impôt sur les bénéficiaires non répartis par les petites entreprises.
- ¹⁰ Dans Canada, Industrie Canada, Comité de travail sur la petite entreprise (1994), il a ainsi été recommandé que ce plafond soit porté à 400 000 \$, avec un barème gradué d'imposition des bénéficiaires au niveau fédéral.
- ¹¹ Jog (1997) étudie les appels récents à l'épargne publique par des PME.
- ¹² Dans le cas des groupes de SPCC associés, le crédit d'impôt à l'emploi pourrait être réparti de la manière souhaitée entre les sociétés du groupe.
- ¹³ Voir McFetridge (1995), Bernstein (1994) et Mohnen (1992).
- ¹⁴ Les activités scientifiques et technologiques comprennent la R-D, l'enseignement scientifique et technique ainsi que les services scientifiques et technologiques.
- ¹⁵ Au Québec, cependant, les crédits d'impôt fédéraux ou provinciaux ne sont pas portés en réduction des dépenses déductibles à 100 %. En outre, les crédits d'impôt fédéraux à la RS&DE demandés par le contribuable sont inclus dans son revenu, au Québec, l'année après celle où ils sont demandés.
- ¹⁶ Sauf pour le calcul du crédit d'impôt provincial à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse.
- ¹⁷ Voir Warda (1997).
- ¹⁸ À noter que, si les coûts économiques de la R-D étaient entièrement déduits dans le calcul du bénéfice imposable, le taux de subvention fiscale serait égal à zéro.

- ¹⁹ Voir Zieminski et Warda (1997).
- ²⁰ Canada, Revenu Canada (1997b).
- ²¹ Le gouvernement fédéral prélève aussi des droits sur la production réalisée sur les terres fédérales.
- ²² Voir Brewer, Bergevin et Arseneau (1997). Ces estimations du taux effectif moyen d'imposition sont fondées sur un projet représentatif. Les calculs ne correspondent pas aux taux effectifs d'imposition de l'investissement marginal présentés au chapitre 3.
- ²³ La déduction relative à des ressources a remplacé un abattement de 10 points (pétrole et gaz) et de 15 points (mines) de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés qui jouait le même rôle.
- ²⁴ La plupart des provinces appliquent des règles parallèles aux dispositions fédérales, mais la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan offrent un régime plus avantageux dans certains cas.
- ²⁵ Voici un passage du budget de juin 1975 : «... on pourra déduire les dépenses de prospection et d'aménagement, ainsi que l'épuisement auxquelles elles donnent droit, d'un taux net d'impôt fédéral de 36 p. cent au lieu de 25 p. cent actuellement. Les encouragements que comporte déjà le régime actuel, tels l'épuisement gagné et l'amortissement immédiat des dépenses d'exploration, auront ainsi beaucoup plus d'effet.» (Canada, ministre des Finances (1975))
- ²⁶ La déduction relative à des ressources n'est généralement pas offerte pour le traitement des minerais importés au Canada. Cette activité donne droit depuis 1990 à la déduction au titre de la fabrication et de la transformation, selon un calendrier d'application progressive qui prendra fin en 1999.
- ²⁷ Mentionnons par exemple les règles spéciales applicables aux biens restreints. On peut également citer les règles sur les sociétés remplaçantes, qui limitent les déductions au revenu tiré des biens détenus au moment du changement de contrôle ou de l'acquisition.
- ²⁸ Voir le passage consacré aux actions accréditatives dans la section traitant des pertes au chapitre 4.
- ²⁹ Si le taux réduit de l'impôt général des sociétés qui est proposé ailleurs dans le rapport s'appliquait aussi à l'industrie, tandis que l'actuelle déduction relative à des ressources était maintenue, les entreprises du secteur obtiendraient un important avantage net.
- ³⁰ Certains frais d'aménagement peuvent être déduits à 100 %. Par exemple, dans certaines circonstances, ils peuvent être transférés aux actionnaires et déduits à 100 % par les acheteurs de nouvelles actions.
- ³¹ La déduction incitative supplémentaire prévue à l'alinéa 1100(1)*w* du *Règlement de l'impôt sur le revenu* pour les biens de la catégorie 41*a*).
- ³² Les activités admissibles au CIIA sont définies plus largement que celles qui donnaient droit au crédit d'impôt spécial à l'investissement, également utilisé par le gouvernement fédéral pour promouvoir le développement économique des régions, jusqu'à son élimination dans le budget de 1994. Les critères d'admissibilité au crédit d'impôt spécial à l'investissement visaient uniquement à intéresser les entreprises «mobiles», c'est-à-dire celles qui, dans le secteur manufacturier par exemple, sont relativement libres de s'installer où elles le veulent au Canada. La première transformation des ressources naturelles était expressément exclue des activités admissibles au crédit d'impôt spécial à l'investissement.
- ³³ Voir par exemple May et Rowlands (1993) et Canada, ministère des Finances (1990).
- ³⁴ Voir Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique (1991).
- ³⁵ En 1996, les institutions financières (institutions de dépôts, sociétés d'assurances et filiales de services financiers) ont versé 8,3 milliards de dollars en impôts et taxes fédéraux, provinciaux et municipaux sous la forme d'impôts sur les bénéficiaires, d'impôts sur le capital, d'impôts sur les primes d'assurance, d'impôts fonciers, de charges sociales et de taxes de vente sur leurs intrants. Voir Birbeck et Vanasse (1997). Les autres données fournies dans cette section proviennent du ministère des Finances.
- ³⁶ L'étude a été confiée à Kevin Dancey, de Coopers & Lybrand, et Kenneth J. McKenzie, de l'Université de Calgary.

Fiscalité internationale

6

Introduction

Par nature, la fiscalité internationale est l'un des aspects les plus complexes et les plus difficiles – autant pour les décideurs publics que pour les administrations fiscales et les contribuables – du régime fiscal des entreprises. L'entreprise qui est active dans plusieurs pays est assujettie à une foule d'impôts, de taxes et d'autres prélèvements sur ses diverses formes de revenu, et les règles fiscales applicables aux revenus internationaux – tant dans leur structure que dans leur application – sont d'une extraordinaire complexité dans beaucoup de pays. Cela est particulièrement préoccupant à une époque où les petites et moyennes entreprises (PME), souvent dépourvues de ressources internes spécialisées en fiscalité, participent de plus en plus aux marchés internationaux et doivent se conformer aux règles en question. Le défi consiste, pour les décideurs, à tenir compte dans le régime fiscal canadien des règles disparates qui s'appliquent dans bien des pays, eu égard à l'influence notable que les règles canadiennes peuvent exercer sur la croissance économique, la création d'emplois et la protection de l'assiette fiscale au Canada.

La question n'est pas nouvelle. Le Canada a toujours été un gros importateur de capitaux, relativement dépendant des investissements étrangers. Cependant, comme l'indique le chapitre 3, le Canada est maintenant devenu aussi un important exportateur de capitaux. Le montant cumulatif des investissements directs étrangers au Canada représentait environ 170 milliards de dollars en 1995, soit 20 % des actifs des entreprises canadiennes¹. Cependant, le montant cumulatif des investissements directs des Canadiens à l'étranger était également imposant (environ 140 milliards de dollars en 1995, soit 18 % du total des actifs détenus par les entreprises canadiennes) et il augmente plus vite que les investissements étrangers au Canada.

L'économie mondiale se caractérise de nos jours par une libéralisation continuelle des règles commerciales et par des flux croissants de biens, de services, de capitaux et de technologies par delà les frontières. À mesure que l'intégration devient plus poussée dans l'économie mondiale et que les entreprises sont de plus en plus mobiles, il est encore plus important que le régime fiscal canadien soit au diapason des tendances internationales.

Nous exposons dans ce chapitre quelques notions fondamentales de fiscalité internationale et examinons les principales questions de fond qui se posent dans ce domaine, en nous intéressant principalement aux investissements directs étrangers.

Objectifs concurrents de la politique fiscale internationale

Les mesures fiscales applicables aux investissements de l'étranger au Canada et aux investissements canadiens à l'étranger obéissent à deux objectifs importants : favoriser la croissance économique et la création d'emplois au pays, d'une part, et protéger l'assiette fiscale canadienne, d'autre part. Le Comité est conscient que la poursuite simultanée des deux objectifs n'est pas chose facile et que, dans bien des cas, on ne peut déterminer aisément les «bonnes» ou les «mauvaises» réponses. Une importante contrainte est la nécessité de mettre en balance les considérations d'ordre intérieur et les réalités internationales, sur lesquelles le Canada a peu de prise. Par exemple, des règles fiscales plus

restrictives au Canada qu'à l'étranger peuvent faire obstacle aux activités des entreprises au Canada et, ainsi, freiner la croissance économique et la création d'emplois au pays. Une autre contrainte, lorsqu'on se penche sur la politique fiscale internationale du Canada, est d'ordre pratique : l'expérience des autres pays en matière fiscale indique que, peu importe la nature et la portée des mesures fiscales particulières qui y sont appliquées, les gouvernements ne doivent pas espérer tirer beaucoup de recettes fiscales des investissements directs à l'étranger.

La toile de fond étant ainsi brossée, ce chapitre expose les notions de fiscalité internationale qui sont essentielles à une compréhension des questions en jeu, décrit les principales questions d'orientation posées par les investissements de l'étranger au Canada et les investissements canadiens à l'étranger et, enfin, présente des conclusions. Un thème essentiel parcourt ce chapitre : le Comité est d'avis que, à titre de principe général, les règles fiscales canadiennes devraient maintenir l'équilibre entre la facilitation du commerce et des investissements internationaux, d'une part, et la protection de l'assiette fiscale canadienne, d'autre part.

Le Canada tire des avantages considérables de la présence de multinationales sur son territoire, et nous estimons que la politique fiscale canadienne devrait permettre l'expansion de ces sociétés ainsi que de leurs investissements à l'étranger, mais à des conditions qui soient équitables pour le Canada. Il est important aussi que le Canada continue d'attirer les capitaux étrangers, les investisseurs canadiens et étrangers étant placés sur un pied d'égalité. Le Comité estime que, si nos propositions – une réduction des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés afin qu'ils soient compétitifs avec ceux de nos principaux concurrents à l'étranger, compensée par un élargissement de l'assiette fiscale au moyen, au besoin, de dispositions fiscales internationales – devaient être adoptées, il en résulterait une stimulation des investissements et de la création d'emplois au Canada, une plus grande équité et une meilleure protection de l'assiette fiscale canadienne.

Concepts fondamentaux de fiscalité internationale

Les multinationales jouent un rôle important dans l'économie canadienne. Beaucoup d'entreprises canadiennes sont actives à l'échelle mondiale en investissant à l'étranger; de même, des entreprises étrangères font affaires au Canada. Les investissements canadiens à l'étranger peuvent contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois au pays². Par exemple, les multinationales canadiennes font souvent appel à des fournisseurs intérieurs, à des talents canadiens en matière de direction et aux avantages concurrentiels locaux pour développer des marchés d'exportation qui permettront de vendre des biens et services canadiens à l'étranger.

Les investissements des multinationales canadiennes à l'étranger peuvent également avoir d'importantes retombées, qui contribuent directement et indirectement à une intensification de l'activité économique intérieure. De plus, à mesure que s'accroissent les échanges internationaux de biens, de services, de capitaux et de technologies, et que les marchés étrangers et intérieurs s'ouvrent à la concurrence internationale, nombre d'entreprises canadiennes constatent qu'elles doivent prendre de l'expansion hors des frontières pour atteindre une taille nécessaire à une production efficiente. Dans un certain nombre de secteurs, seules les multinationales de grande taille peuvent être vraiment concurrentielles sur les marchés mondiaux.

Pour ce qui est des investissements provenant de l'étranger, les multinationales étrangères actives au Canada apportent des capitaux, des compétences en gestion et des ressources spécialisées qui permettent de développer des secteurs clés de l'économie, contribuant ainsi au bien-être économique du Canada. Ces investissements peuvent également avoir d'importantes retombées pour les entreprises canadiennes qui fournissent des biens et des services aux multinationales étrangères actives dans le pays. Les sociétés étrangères ont également accès aux marchés financiers de leur pays d'origine, ce qui permet d'obtenir d'abondants capitaux à meilleur marché pour le financement d'activités au Canada.

Le régime fiscal du pays d'accueil – celui où l'entreprise exerce ses activités – peut exercer une influence notable sur le fonctionnement des multinationales, qu'elles appartiennent à des intérêts nationaux ou étrangers. Les impôts et taxes ne sont pas le seul facteur qui influe sur les décisions des entreprises, mais il est clair qu'ils se répercutent sur les décisions d'investissement des multinationales au Canada comme à l'étranger³. Après avoir examiné le régime fiscal canadien, le Comité a conclu que la fiscalité des investissements au Canada avait un effet négatif appréciable sur les investissements, au pays, des sociétés à capitaux canadiens et à capitaux américains⁴.

Les règles fiscales canadiennes influent également sur la manière dont les investissements sont structurés et sur la protection de l'assiette fiscale canadienne. Par exemple, ainsi que nous l'avons indiqué au chapitre 3, les multinationales ont eu tendance à transférer au Canada leurs emprunts et les frais d'intérêt en découlant, ce qui réduit l'assiette fiscale dans notre pays⁵. Le contraste entre les multinationales et les entreprises purement intérieures est frappant à cet égard : les multinationales canadiennes ont porté leur endettement, en proportion de leur actif, de 36 % entre 1986 et 1988 à 43 % de 1992 à 1994, tandis que les entreprises sous contrôle étranger voyaient passer leur endettement de 20 % de leur actif à 26 % pendant les mêmes périodes. De leur côté, les entreprises sous contrôle canadien n'ayant pas de société étrangère affiliée ont légèrement réduit leur financement par emprunt en proportion de leur actif, le ratio étant passé de 33 % à 32 % pendant les périodes en question.

La croissance et l'ampleur des investissements étrangers au Canada et canadiens à l'étranger soulèvent donc deux importantes questions de politique fiscale pour le Canada : la nécessité d'établir un régime fiscal qui soit le plus neutre possible pour toutes les entreprises, qu'elles appartiennent à des capitaux étrangers ou canadiens, et l'obligation pour les gouvernements de protéger leur assiette fiscale de manière à pouvoir financer les activités du secteur public.

Neutralité du régime fiscal applicable aux entreprises au Canada

Un régime fiscal neutre – qui traite de manière égale les entreprises placées dans des conditions similaires – contribue à la fois à l'efficacité de l'économie et à l'équité. Il favorise le commerce international et les mouvements de capitaux en n'introduisant pas de distorsion dans les décisions des multinationales et contribue à la croissance économique et à la création d'emplois en permettant aux entreprises de chercher des possibilités économiques d'investissement sans accorder une importance indue aux considérations d'ordre fiscal. En principe, la neutralité au sens le plus large implique que :

- les entreprises canadiennes supportent des impôts identiques sur leurs investissements au Canada et à l'étranger;
- les entreprises canadiennes actives à l'étranger supportent sur leurs investissements dans les pays étrangers une charge fiscale similaire à celle de leurs concurrents dans ces pays;
- les entreprises à capitaux étrangers qui font affaire au Canada supportent des impôts similaires à ceux des entreprises à capitaux canadiens qui opèrent dans le pays.

En pratique, par contre, la neutralité est un principe difficile à mettre en application au niveau international, chaque pays choisissant lui-même ses impôts, avec des taux et des assiettes variables. Il en résulte que les trois conditions énoncées précédemment ne peuvent être respectées simultanément. Si, par exemple, le fardeau fiscal est moins élevé à l'étranger qu'au Canada, l'application de l'impôt canadien aux multinationales canadiennes sur leurs investissements à l'étranger pourrait assurer la neutralité fiscale entre les investissements au Canada et à l'étranger, mais les entreprises canadiennes se trouveront à payer plus d'impôts que leurs concurrents à l'étranger. La neutralité ne peut donc jamais être absolue dans un contexte international. Le mieux qu'on puisse faire, au Canada, est d'essayer de réduire le plus possible les distorsions économiques.

Neutralité au niveau international

Divers concepts de neutralité sont employés lorsqu'on évalue les questions de fiscalité internationale. Voici quelques-unes des notions les plus importantes.

Neutralité à l'échelle mondiale ou nationale

La neutralité à l'échelle mondiale signifie que les entreprises devraient payer des taux d'imposition similaires au Canada et à l'étranger sur les bénéfices tirés de leurs investissements au Canada ou à l'étranger, peu importe la nationalité du propriétaire de l'entreprise au Canada. D'après ce principe, les impôts payés à l'étranger par les entreprises donneraient droit à des crédits déductibles des impôts canadiens, de manière que le taux global d'imposition, à l'étranger et au Canada, du revenu des investissements étrangers ne soit ni supérieur, ni inférieur au taux applicable aux investissements intérieurs. De même, les gouvernements étrangers autoriseraient les multinationales de leur pays à porter les impôts canadiens en réduction de leurs propres impôts sur les revenus réalisés au Canada.

La notion de neutralité à l'échelle mondiale peut être opposée au principe de neutralité à l'échelle nationale. Cette dernière signifie que les impôts nationaux devraient s'appliquer aux taux nominaux en vigueur dans le pays de l'investisseur, peu importe la provenance géographique du revenu, et que les impôts étrangers sur les revenus ne devraient être réductibles, dans le pays de l'investisseur, que du bénéfice réalisé dans un autre pays, au lieu d'être portés en réduction des impôts. La déductibilité entraîne cependant une certaine double imposition, qui se traduit par une fiscalité plus lourde sur les activités étrangères que sur les activités intérieures. Cela risque de nuire à l'efficacité des multinationales canadiennes.

La plupart des pays ont adopté le principe de la neutralité à l'échelle mondiale, en accordant des crédits au titre des impôts payés à l'étranger, lesquels peuvent être déduits des impôts intérieurs sur le bénéfice réalisé à l'étranger, ou en exonérant les revenus étrangers de tout impôt dans le pays, quand ces bénéfices sont rapatriés sous la forme de dividendes. Étant donné que le Canada souhaite promouvoir le commerce international, le Comité estime que le principe de neutralité à l'échelle mondiale est le plus approprié pour les entreprises canadiennes.

Neutralité à l'égard des capitaux exportés

Un régime fiscal est neutre à l'égard des capitaux exportés lorsque les revenus de provenance étrangère sont assujettis au même taux effectif d'imposition que les revenus réalisés au Canada. Les multinationales canadiennes ne sont alors pas incitées, du point de vue fiscal, à investir plutôt au Canada qu'à l'étranger, ou vice versa. En théorie, la neutralité vis-à-vis des capitaux exportés signifie que les impôts canadiens seraient acquittés sur les revenus imposés à des taux réduits à l'étranger ou, inversement, se traduirait par l'octroi de crédits canadiens remboursables afin de ramener les impôts étrangers au niveau des impôts canadiens.

Neutralité vis-à-vis des capitaux importés

Un régime fiscal est neutre à l'égard des capitaux importés lorsque l'investisseur étranger est assujéti au même taux d'imposition que les contribuables du pays dans lequel il exploite une entreprise. Cela contribue à la compétitivité internationale de ce pays du fait que les revenus de provenance étrangère y sont imposés au même taux que les bénéfices réalisés par les entreprises appartenant à des nationaux. Du point de vue canadien, la neutralité vis-à-vis des capitaux importés signifie aussi que les impôts canadiens sur les investissements provenant de l'étranger devraient être analogues aux impôts frappant les entreprises appartenant à des Canadiens – il ne devrait y avoir aucune distinction, sur le plan fiscal, entre les entreprises étrangères et canadiennes.

Contradictions entre les diverses formes de neutralité

Les diverses formes de neutralité peuvent entrer en contradiction. En particulier, la compétitivité internationale des entreprises canadiennes actives à l'étranger peut entrer en conflit avec la neutralité vis-à-vis des capitaux exportés puisqu'elle implique que les investissements des multinationales canadiennes au pays et à l'étranger peuvent être imposés à des taux différents. Le Comité est conscient des conflits qui existent entre la neutralité vis-à-vis des capitaux exportés et la neutralité par rapport aux capitaux importés lorsque les impôts étrangers sont inférieurs à l'impôt canadien sur les bénéfices réalisés à l'étranger. Il faut donc maintenir un équilibre approprié. Le Canada bénéficie des activités des multinationales actives sur son territoire. L'application intégrale de la neutralité vis-à-vis des capitaux exportés pourrait nuire à la compétitivité des multinationales à l'étranger ou, encore, dissuader les entreprises de mener leurs activités au Canada. Par ailleurs, si les entreprises canadiennes réalisent des bénéfices qui ne sont guère ou pas du tout imposés à l'étranger, les multinationales peuvent être incitées à délocaliser leur production.

Équité et protection des recettes fiscales

La conséquence incontournable de l'imposition des multinationales est que le Canada est obligé de partager avec d'autres pays les recettes fiscales générées par les activités de ces entreprises. Les impôts payés par les multinationales aux administrations publiques canadiennes contribuent au financement d'activités publiques qui bénéficient à tous, y compris aux entreprises à capitaux canadiens et aux entreprises à capitaux étrangers qui sont actives dans le pays. Il en va donc de l'intérêt du Canada de protéger la part qui lui revient des impôts prélevés sur les bénéfices que les multinationales canadiennes et étrangères tirent de leurs activités au Canada.

Le partage des recettes fiscales entre autorités nationales fait intervenir des questions d'équité – puisque deux pays au moins, le pays d'origine (celui où est située la production ou la livraison des biens et services) et celui du domicile fiscal (là où l'entreprise réside ou est constituée en société), ont le droit d'imposer les bénéfices réalisés par l'entreprise. Le pays d'origine impose les revenus réalisés sur son territoire de manière que les entreprises étrangères qui y sont actives contribuent au financement des biens et services publics. Le pays de domicile peut aussi choisir d'imposer les revenus de provenance étrangère de ses résidents afin qu'ils supportent une charge fiscale comparable sur les revenus de toute provenance, intérieure ou étrangère, dans un souci d'efficacité économique et d'équité. Dans ce cas, conformément au principe de neutralité, un crédit pour impôts étrangers est souvent accordé à l'entreprise pour tenir compte du fait que ses bénéfices ont déjà subi l'impôt dans un autre pays et ne devraient pas être soumis à une double imposition.

Défis posés par la mise en application des principes de neutralité et de protection des recettes

Le Comité considère tant la neutralité à l'égard des entreprises canadiennes que la protection des recettes fiscales comme essentielles à la croissance économique et à la création d'emplois, mais il est également conscient des difficultés que présente la mise en oeuvre des mesures visant à atteindre ces objectifs. Les gouvernements nationaux ont des besoins financiers variables et ne conçoivent pas forcément de la même manière un partage approprié des recettes fiscales prélevées dans le secteur des entreprises. Chaque gouvernement décide lui-même de ses niveaux d'imposition et de la composition de ses impôts et taxes, ainsi que des règles définissant l'assiette imposable. En l'absence d'une fiscalité uniforme à l'échelle mondiale dans le secteur des sociétés, la neutralité complète est impossible à réaliser pour toutes les entreprises actives dans tous les pays. Le Canada peut cependant être parfaitement conscient de l'effet que son régime fiscal produit sur les entreprises internationales et prendre les mesures voulues pour que le Canada et les Canadiens bénéficient le plus possible de ces activités économiques.

Par exemple, des impôts élevés (par rapport à l'étranger) sur les investissements étrangers et intérieurs peuvent nuire à la compétitivité des multinationales canadiennes et réduire les avantages économiques que les Canadiens tirent des activités de ces entreprises. De même, des impôts canadiens élevés applicables aux entreprises étrangères actives sur notre territoire peuvent avoir un effet négatif sur les investissements au Canada. Par ailleurs, les opérations internationales qui entraînent une érosion de l'assiette fiscale au Canada – par exemple, la tendance à contracter des emprunts au Canada pour financer un investissement direct à l'étranger, plutôt que dans le pays étranger où l'investissement est effectué – peuvent réduire les recettes fiscales des gouvernements au Canada et les obliger à accroître les impôts et taxes applicables aux autres contribuables, ou encore à réduire les dépenses publiques.

Comme nous l'avons indiqué, les investissements directs de l'étranger ont toujours joué un rôle important dans l'économie canadienne. Si des impôts élevés risquent de réduire les investissements étrangers au Canada, des impôts peu élevés, à l'inverse, peuvent être compensés par des taux d'imposition supérieurs, à l'étranger, des bénéfices réalisés au Canada par les sociétés mères étrangères lorsque le pays étranger applique un système de crédits, comme c'est le cas aux

États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon. L'interaction du régime fiscal canadien avec le régime en vigueur dans les autres pays est donc un facteur dont il convient de tenir compte dans l'élaboration des règles fiscales applicables aux investissements étrangers au Canada.

Même si l'on reconnaît que la neutralité est, en théorie, un objectif souhaitable, la plupart, sinon la totalité, des pays se sont dotés de certaines dispositions fiscales qui créent des distorsions économiques. En outre, chaque pays cherche à protéger ce qu'il considère comme sa juste part de l'assiette fiscale. À cet égard, le Canada est confronté aux mêmes contraintes que ses voisins et partenaires commerciaux : le régime fiscal canadien doit réaliser un équilibre entre les objectifs de neutralité et de protection des recettes fiscales, tout en évitant d'être trop généreux ou trop restrictif par comparaison avec les régimes fiscaux en vigueur à l'étranger.

Revenus assujettis à l'impôt fédéral au Canada

L'impôt canadien sur le revenu – au niveau fédéral – s'applique généralement aux revenus de toutes provenances des personnes résidant au Canada (sous réserve d'un crédit ou d'une déduction au titre des impôts étrangers payés sur les revenus de provenance étrangère) et à certains revenus de provenance canadienne des non-résidents. Cependant, une société canadienne actionnaire n'est généralement pas imposable sur les dividendes reçus par suite d'investissements directs effectués dans des pays étrangers avec lesquels le Canada a conclu une convention fiscale.

Comme l'indique le chapitre 2, les sociétés, les particuliers, les fiducies ou les sociétés de personnes peuvent réaliser des revenus d'entreprise – des bénéfiques – et des revenus de placements. Une société est généralement considérée comme résidente si elle est constituée au Canada ou si sa direction centrale et son contrôle sont situés au Canada. Dans le cas des particuliers, la résidence est une question de fait, mais les personnes qui vivent en permanence au Canada sont considérées comme résidentes. Le statut de résidence d'une fiducie est généralement celui de ses fiduciaires. Enfin, une société de personnes est traitée sur le plan fiscal comme un intermédiaire dont le revenu est transmis aux associés, plutôt que comme un contribuable.

Les non-résidents sont assujettis à l'impôt sur certains revenus de provenance canadienne, selon l'un ou l'autre de deux régimes. Un non-résident qui est employé au Canada, qui y exploite une entreprise ou qui dispose de certains types de biens canadiens est assujetti à l'impôt sur le revenu net provenant de ces sources, aux taux généralement applicables au Canada. Ou encore, les non-résidents peuvent être assujettis à une retenue fiscale de taux uniforme sur certains types de revenus, généralement ceux qui ont un caractère passif, comme les intérêts, les dividendes, les loyers et les redevances, payés ou crédités par des résidents canadiens. Ces types de revenus sont imposés à 25 %, taux qui s'applique généralement au montant brut payé ou crédité. Comme on le verra plus loin, ce taux est souvent réduit dans les conventions fiscales, lesquelles peuvent également atténuer le fardeau fiscal des non-résidents qui exploitent une entreprise au Canada ou qui obtiennent au Canada d'autres formes de revenus imposables.

Ces règles établissant l'assujettissement à l'impôt canadien sont généralement compatibles avec celles qu'appliquent les autres pays importants, malgré des variations considérables, évidemment, lorsqu'on entre dans les détails.

Rôle des conventions fiscales

Les conventions fiscales bilatérales conclues entre le Canada et d'autres pays jouent un rôle important : elles facilitent les mouvements de biens et de services, de revenus et de capitaux entre les deux pays et se traduisent généralement par un régime fiscal plus neutre globalement pour les investissements et les opérations commerciales conclues entre le Canada et les pays signataires de conventions. Le Canada possède l'un des réseaux de conventions fiscales les plus étendus au monde, avec une soixantaine de conventions en vigueur et plusieurs autres en négociation.

Les conventions fiscales modifient le régime applicable aux revenus transfrontaliers de diverses manières, principalement afin de réduire ou d'éliminer la double imposition. Par exemple, le résident d'un pays signataire n'est généralement pas imposable sur le revenu d'une entreprise exploitée dans l'autre pays, à moins que cette entreprise ne soit exploitée au moyen d'un établissement fixe. Pour réduire le plus possible les risques de double imposition, les pays peuvent convenir d'accorder soit un crédit pour impôts étrangers, soit une exonération des dividendes reçus à la suite des investissements directs effectués dans l'autre pays⁶. De plus, en vertu de la plupart des traités, les gains en capital réalisés par les résidents d'un pays sur des actifs situés dans l'autre pays sont généralement exonérés d'impôt dans ce dernier pays, exception faite des immeubles et de certains autres biens. La plupart des traités prévoient d'importantes réductions bilatérales des taux de retenue fiscale applicables aux revenus tels que les intérêts, les dividendes, les loyers et les redevances versés aux résidents de l'autre pays. Ils prévoient aussi l'échange d'informations entre les autorités fiscales des deux pays pour faciliter leurs activités d'application et d'exécution, ainsi que des mécanismes de règlement des différends pour trancher les questions de double imposition, notamment celles qui touchent les prix de transfert.

Le Canada a conclu des conventions fiscales avec presque tous ses importants partenaires commerciaux et financiers, mais il n'a généralement pas conclu de convention avec les pays qualifiés de paradis fiscaux (généralement les pays où les impôts sur les revenus intérieurs sont nuls ou négligeables). Il reste qu'un certain nombre des pays avec lesquels le Canada a conclu une convention fiscale n'imposent pas certaines sources de revenus, ou encore prévoient un régime fiscal plus avantageux pour certains types de revenus ou d'entités.

Imposition des revenus étrangers des investisseurs canadiens

Nous examinerons ici les différentes méthodes possibles pour imposer les revenus que les multinationales canadiennes tirent de leurs investissements directs à l'étranger. Ces revenus sont généralement assujettis à l'impôt dans le pays étranger, mais le pays d'origine de l'investisseur se déclarera souvent lui aussi en droit d'imposer ce revenu. Cette situation soulève de délicates questions de politique fiscale, notamment la mesure dans laquelle on doit éviter une double imposition et l'opportunité d'imposer des restrictions aux déductions obtenues dans le pays d'origine de l'investisseur qui se rapportent à des activités commerciales à l'étranger. Après avoir analysé ces questions, nous passerons à l'imposition des revenus passifs tirés d'investissements à l'étranger.

Méthodes du revenu couru, du revenu différé et de l'exonération

Diverses méthodes peuvent être appliquées pour tenir compte sur le plan fiscal, dans le pays d'origine de l'investisseur, du revenu qu'il tire d'un investissement direct à l'étranger. Par exemple, les bénéficiaires d'exploitation d'une filiale étrangère peuvent être imposés au fur et à mesure (la méthode du **revenu couru**) dans le pays d'origine de la société mère. Autre solution, les bénéficiaires peuvent être pris en compte lorsqu'ils sont distribués sous forme de dividendes à la société mère et imposés à ce moment-là dans le pays d'origine de cette dernière. Cette solution, la méthode du **revenu différé**, permet de reporter l'imposition d'un revenu imposable dans le pays d'origine tant que les bénéficiaires sont conservés ou réinvestis à l'étranger. Une troisième possibilité consiste à **exonérer** de l'impôt national les revenus gagnés à l'étranger, lesquels ne supporteront alors que l'impôt étranger. Dans bien des pays, le régime fiscal contient des éléments des trois méthodes, selon celle qui est jugée la plus appropriée pour chaque source particulière de revenu.

Afin d'éviter une double imposition des revenus, les pays suivent généralement soit la méthode du revenu différé, assortie d'un crédit, soit la méthode de l'exonération. Appliquant la méthode du revenu différé, qui est conforme au principe de neutralité vis-à-vis des exportations de capitaux, des pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon imposent les revenus d'entreprise tirés des investissements directs à l'étranger, puis accordent un crédit au titre des impôts étrangers admissibles, à concurrence de l'impôt national à payer. Grâce à cette méthode, ces revenus sont, en théorie, assujettis à l'impôt au taux nominal d'imposition dans le pays étranger ou dans le pays d'origine de l'investisseur, le plus élevé des deux taux s'appliquant. Lorsqu'on applique la méthode de l'exonération, les revenus tirés des investissements directs à l'étranger sont exonérés d'impôt dans le pays d'origine de l'investisseur et, donc, imposés uniquement dans le pays où l'investissement est effectué. Cette méthode peut être considérée comme un substitut approximatif de la méthode du revenu différé assortie d'un crédit, l'hypothèse étant que le revenu en question a déjà été imposé à l'étranger à un taux comparable à celui qui se serait appliqué dans le pays d'origine. On peut aussi considérer que la méthode de l'exonération favorise la compétitivité internationale en veillant à ce que les investisseurs du pays d'origine qui sont actifs à l'étranger supportent une charge fiscale analogue à celle des entreprises appartenant à des résidents du pays étranger, conformément au principe de neutralité vis-à-vis des importations de capitaux.

Aperçu du régime fiscal actuel au Canada⁷

Le régime fiscal canadien, comme celui de la plupart des autres pays, contient des éléments des trois méthodes décrites précédemment. Les revenus des succursales étrangères, tout comme le «revenu étranger accumulé, tiré de biens» (REATB), sont imposés selon la méthode du revenu couru, les impôts étrangers donnant droit à un allègement dans les deux cas. Pour ce qui est des bénéfices réalisés par les succursales étrangères de sociétés canadiennes, leur imposition à mesure qu'ils sont courus est conforme au principe fondamental voulant que le revenu de toutes provenances des résidents canadiens soit imposé au Canada. Dans le cas du REATB – qui comprend, comme on le verra plus loin, les revenus de placements passifs des sociétés étrangères affiliées –, cette méthode d'imposition permet de protéger l'assiette fiscale canadienne, en empêchant les Canadiens de transférer des revenus passifs mobiles dans des pays où les impôts sont moins élevés. Par ailleurs, les dividendes reçus par une société canadienne à partir des bénéfices d'exploitation d'une société étrangère affiliée ne sont pris en compte au Canada que lorsqu'ils sont reçus, le Canada appliquant à la fois la méthode de l'exonération et celle du revenu différé dans ce cas.

Une société étrangère affiliée est généralement définie comme une société étrangère dans laquelle le contribuable canadien détient, directement ou indirectement, au moins 10 % d'une catégorie d'actions (ou, plus précisément, au moins 1 % d'une catégorie d'actions, à condition que le contribuable, avec toutes les personnes liées, soit propriétaire, directement ou indirectement, d'au moins 10 % d'une catégorie d'actions). Les revenus tirés d'une entreprise exploitée activement par une société étrangère affiliée – que nous appellerons «bénéfices d'exploitation» – dans un pays signataire d'une convention fiscale avec le Canada sont inclus dans ce qu'on appelle le surplus exonéré; les dividendes versés sur le surplus exonéré à une société canadienne sont déductibles dans le calcul de son bénéfice imposable, peu importe le fardeau fiscal subi à l'étranger. Les bénéfices d'exploitation réalisés par une société étrangère affiliée dans un pays non signataire sont inclus dans son surplus imposable et, quand celui-ci sert à verser des dividendes à une société canadienne, des déductions (corrigées de manière à équivaloir à un crédit) peuvent être effectuées par la société au titre à la fois de l'impôt étranger applicable aux bénéfices distribués et des retenues fiscales éventuellement applicables aux dividendes à l'étranger.

La méthode suivie au Canada est conforme à celle qu'appliquent d'autres grands pays investisseurs. Le Japon, les États-Unis et le Royaume-Uni ont opté pour la méthode du revenu différé, en accordant un crédit au titre des bénéfices rapatriés des filiales étrangères. Cependant, beaucoup d'autres pays, notamment en Europe, appliquent la méthode de l'exonération. Certains, comme l'Australie et l'Allemagne, appliquent les deux systèmes, comme le Canada. Le Canada accorde une exonération

dans le cas des dividendes versés par des sociétés étrangères affiliées dans les pays signataires de convention fiscale et utilise la méthode du revenu différé, avec l'équivalent d'un crédit, pour les dividendes versés par des sociétés étrangères affiliées dans les pays non signataires.

Solutions de rechange à envisager

À l'instar d'autres pays, le Canada prend généralement en compte les bénéfices d'exploitation des sociétés étrangères affiliées lorsqu'ils sont versés sous forme de dividendes. Une autre solution consisterait pour le Canada à adopter le système du revenu couru, en imposant au fur et à mesure les bénéfices tirés de tous les investissements directs à l'étranger (que ce soit par les sociétés étrangères affiliées ou par les succursales étrangères), en accordant un crédit au titre des impôts étrangers applicables. Cela permettrait d'imposer au fur et à mesure, à des taux comparables, les revenus de provenance intérieure et étrangère, mais les entreprises canadiennes seraient alors considérablement défavorisées par rapport à leurs concurrents dans les pays qui sont les principaux partenaires commerciaux du Canada et dont aucun n'a adopté cette méthode. Pour cette raison et pour certains autres motifs, le Comité est d'avis que l'imposition des revenus de toute provenance à mesure qu'ils sont courus n'est pas une option viable.

D'autres méthodes, décrites ci-après, pourraient être envisagées à la place du système actuel au Canada.

Méthode de l'exonération totale. Le Canada pourrait adopter un système d'exonération totale, dans lequel tous les dividendes reçus par une société canadienne à partir des bénéfices d'exploitation d'une société étrangère affiliée donneraient droit à une exonération, peu importe que l'entreprise ait été exploitée dans un pays ayant ou non conclu une convention fiscale avec le Canada. Ce changement pourrait être justifié en partie par le fait que le Canada possède un réseau très étendu de conventions fiscales, qui englobent à peu près tous ses importants partenaires commerciaux et financiers. Si l'on excepte les entreprises qui sont actives principalement dans les pays en développement, une forte proportion des bénéfices d'exploitation des sociétés étrangères affiliées constituent déjà un surplus exonéré. En outre, les sociétés canadiennes reçoivent rarement des dividendes prélevés sur le surplus imposable lorsque cela entraîne un impôt supplémentaire au Canada. La mise en place d'un système d'exonération complète ne devrait donc pas faire perdre beaucoup de recettes fiscales aux autorités canadiennes, tout en réduisant sensiblement les frais d'administration et d'observation en éliminant l'obligation de tenir le solde des comptes de surplus exonéré et de surplus imposable, ce qui exige des calculs complexes.

Un problème de taille est cependant posé par les gains en capital. Si le Canada devait adopter un système d'exonération complète, dans lequel aussi bien les dividendes versés par les sociétés étrangères affiliées que les gains en capital provenant de la disposition d'actions de sociétés étrangères affiliées seraient exonérés d'impôt au Canada, les contribuables seraient incités à investir à l'étranger dans des actifs présentant un potentiel de plus-value, ce qui réduirait l'attrait d'investissements analogues sur le marché canadien. Si, par contre, les gains en capital réalisés à la disposition d'actions de sociétés étrangères affiliées ne donnaient pas droit à l'exonération, il faudrait continuer d'effectuer des calculs détaillés pour connaître le solde des comptes de surplus des sociétés étrangères affiliées (ou mettre en place des règles complexes pour éviter le dépouillement des surplus, c'est-à-dire la conversion de gains en capital en dividendes exonérés), ce qui annihilerait en bonne partie la simplification découlant par ailleurs d'un système d'exonération totale. On pourrait enfin faire valoir qu'un système d'exonération complète, même pour les dividendes, serait trop généreux, comparativement aux règles appliquées dans beaucoup de pays qui sont d'importants partenaires commerciaux du Canada et ont conclu avec lui des conventions fiscales.

Méthode du revenu différé avec crédit. À la place du système d'exonération, le Canada pourrait appliquer de façon complète la méthode du revenu différé assortie d'un crédit, tous les bénéfices d'exploitation des sociétés étrangères affiliées étant inclus dans le surplus imposable. Les dividendes seraient imposables lorsqu'ils seraient versés à la société canadienne et celle-ci bénéficierait d'un

allègement au titre des impôts payés et des retenues fiscales effectuées à l'étranger. Dans la méthode du revenu différé, l'allègement accordé au titre des impôts étrangers pourrait être calculé globalement, ou l'on pourrait instaurer des règles plus détaillées, exigeant des calculs distincts pour des sources particulières de revenus.

On pourrait faire valoir que la conversion à l'application intégrale de la méthode du revenu différé ne rendrait pas le régime fiscal canadien beaucoup plus complexe qu'il ne l'est. Depuis 1972, les sociétés canadiennes sont tenues de calculer le solde de leurs comptes de surplus. Par conséquent, après une période de transition appropriée, tous les bénéfices d'exploitation pourraient être versés uniquement au compte de surplus imposable. Cependant, l'expérience acquise dans les pays qui appliquent la méthode du revenu différé avec un crédit prouve que les règles deviennent immanquablement d'une extraordinaire complexité, entraînant un alourdissement notable des coûts d'administration et d'observation⁸. Même s'il est vrai que les règles régissant le calcul du surplus imposable sont en place depuis bien des années au Canada, des dividendes sont rarement versés au Canada sur le surplus imposable et, si l'on optait ici pour l'application intégrale de la méthode du revenu différé avec crédit, les règles devraient être beaucoup plus sophistiquées et complexes qu'elles le sont à l'heure actuelle, notamment pour tenir compte des importantes différences de constatation des revenus entre le Canada et les pays étrangers.

Il est peu probable que la mise en oeuvre d'une méthode de revenu différé assortie d'un crédit permette en soi aux autorités canadiennes d'accroître sensiblement leurs recettes fiscales. L'expérience acquise à l'étranger, et notamment aux États-Unis, indique que des bénéfices d'exploitation réalisés à la suite d'investissements directs à l'étranger génèrent un volume relativement faible de recettes fiscales dans le pays d'origine de l'investisseur lorsqu'on applique le système du revenu différé⁹. Les sociétés se contentent généralement de ne pas rapatrier les bénéfices réalisés à l'étranger si cela doit entraîner des impôts appréciables dans leur pays d'origine, ou elles élaborent des mesures de planification fiscale de manière à se prévaloir au maximum des crédits accordés au titre des impôts étrangers. Enfin, le droit au bénéfice du système du surplus exonéré est incorporé aux diverses conventions fiscales conclues par le Canada, et l'abandon de ce système en faveur de la méthode du revenu différé assortie d'un crédit risquerait d'exiger soit la renégociation d'un grand nombre des conventions fiscales, processus qui prendrait plusieurs années, soit une modification de la législation intérieure canadienne qui aurait préséance sur les obligations prévues dans les conventions fiscales existantes.

Méthode de l'impôt élevé. Une autre solution, qui se situe à mi-chemin entre les méthodes du revenu différé et de l'exonération, maintiendrait la distinction actuelle entre les bénéfices d'exploitation réalisés dans les pays signataires et dans les pays non signataires, tout en comportant une exigence supplémentaire : les bénéfices réalisés dans un pays signataire seraient versés au surplus exonéré uniquement s'ils subissaient un «impôt élevé». On pourrait exiger, par exemple, que les bénéfices subissent un taux effectif d'imposition égal à un montant déterminé ou à un taux équivalent à un certain pourcentage de l'impôt canadien sur les bénéfices des sociétés.

Si l'on appliquait cette méthode hybride, le taux nominal d'imposition à l'étranger ne serait sans doute pas pertinent, puisqu'il ne reflèterait pas le fardeau fiscal effectivement supporté par le revenu en question. On retiendrait plutôt le taux effectif d'imposition (le montant d'impôt divisé par le bénéfice) réellement subi par chaque société étrangère affiliée en particulier sur ses diverses sources de revenus. Par conséquent, comme dans la méthode du revenu différé assortie d'un crédit, des règles complexes devraient être mises en place pour la détermination à la fois de l'assiette fiscale (d'après les règles fiscales canadiennes, les règles fiscales étrangères ou une combinaison des deux) et le montant d'impôt payé. Il faudrait tenir compte, dans ces règles, de diverses questions comme l'effet des reports de pertes, l'exécution des calculs société par société ou dans le cadre du groupe, l'incidence des crédits d'impôt et autres encouragements fiscaux à l'étranger ainsi que la conversion en monnaie nationale. Avant toute chose, peut-être, la méthode de l'impôt élevé limite la possibilité pour les contribuables canadiens de regrouper les impôts payés sur toutes les sources de revenus

d'entreprise à l'étranger, comme c'est le cas quand on applique la méthode du revenu différé assortie d'un crédit d'impôt global, ce qui défavoriserait les sociétés canadiennes par rapport à leurs concurrents de pays comme le Japon, les États-Unis et le Royaume-Uni, où les sociétés ont plus de marge de manoeuvre pour faire une moyenne entre les sources de revenus lourdement et faiblement imposés.

En résumé, la méthode de l'impôt élevé, dont le Trésor canadien ne pourrait espérer tirer que de modestes recettes supplémentaires, risquerait de défavoriser les multinationales canadiennes et d'accroître sensiblement la complexité du régime fiscal.

Conclusions et recommandations

Tout bien considéré, le Comité est d'avis que le régime actuel – qui prévoit une exonération du revenu tiré d'une entreprise exploitée activement par les sociétés étrangères affiliées dans les pays signataires d'une convention fiscale avec le Canada, le report du revenu avec crédit pour les revenus de ce genre obtenus dans les pays non signataires et la méthode du revenu couru assortie d'un crédit, ou une imposition au fur et à mesure, pour les revenus réalisés par les succursales étrangères et le REATB – est fondamentalement sain et devrait être maintenu. Les solutions de rechange constituées par l'application intégrale du système de revenu différé ou par un système hybride, le système de l'impôt élevé, accroîtraient sensiblement la complexité du régime fiscal et feraient obstacle dans une certaine mesure aux investissements directs des multinationales canadiennes à l'étranger, sans guère accroître les recettes fiscales au Canada. Par contre, le Comité estime que le régime actuel comporte certains éléments qui nuisent à son intégrité et devraient donc être corrigés.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité est d'avis que le seuil de propriété qui détermine l'accès au système de surplus exonéré et de surplus imposable (généralement, la propriété directe ou indirecte d'au moins 10 % d'une catégorie d'actions de la société étrangère affiliée pour le contribuable canadien, seul ou avec les parties qui lui sont liées) est faible, autant dans l'absolu que par rapport aux normes internationales. Par exemple (et sous réserve de l'application possible d'une disposition anti-évitement spécifique), il suffit de détenir 10 % d'une catégorie spéciale d'actions privilégiées, même de montant minimal, pour se prévaloir du système. Cela rend possibles certains mécanismes d'évitement fiscal permettant aux contribuables d'investir dans des actions privilégiées pour avoir accès au surplus exonéré de contribuables non liés par ailleurs.

Nous recommandons de renforcer la définition actuelle des sociétés étrangères affiliées de manière qu'elle ne s'applique qu'aux sociétés étrangères dans lesquelles des sociétés canadiennes détiennent une participation appréciable.

Par exemple, on pourrait relever le seuil de propriété en exigeant que le contribuable canadien, seul ou avec les parties qui lui sont liées, soit propriétaire (directement ou indirectement) d'au moins (i) 10 % des actions assorties d'un droit de vote complet dans toutes les circonstances et (ii) 10 %, en valeur, de toutes les actions en circulation. Il existe à l'heure actuelle une relation entre les règles qui définissent les sociétés étrangères affiliées et celles qui définissent les sociétés étrangères affiliées contrôlées, qui sont assujetties aux règles sur le REATB. Le Comité ne juge pas approprié d'assouplir l'application des règles sur le REATB. Nous proposons par conséquent de maintenir la définition actuelle des sociétés étrangères affiliées contrôlées.

Une deuxième faiblesse que nous avons relevée dans le régime actuel tient au traitement du revenu provenant de sociétés étrangères affiliées. La méthode de l'exonération est un substitut, peut-on soutenir, de la méthode plus complexe du crédit, lorsqu'on fait l'hypothèse que le revenu de la société

étrangère affiliée a supporté à l'étranger un impôt de taux à peu près équivalent au taux canadien (bien que la méthode de l'exonération puisse aussi être considérée comme favorisant la compétitivité internationale, conformément au principe de la neutralité vis-à-vis des capitaux importés). Cependant, étant donné le réseau sans cesse plus étendu de conventions fiscales conclues par le Canada, il arrive de plus en plus souvent – généralement à l'occasion d'opérations entre sociétés affiliées qui donnent lieu au versement d'un revenu passif, par exemple des intérêts, des loyers ou des redevances – que les revenus obtenus dans un pays signataire soient assujettis à un faible taux effectif d'imposition, grâce à des règles spéciales applicables à cette forme de revenu. Le Comité est d'avis que, lorsqu'on permet de verser ces revenus au surplus exonéré, on tend à encourager les contribuables à utiliser des mécanismes de planification fiscale qui entraînent une érosion de l'assiette fiscale canadienne. Nous recommandons par conséquent dans les pages suivantes de ce chapitre que les revenus versés entre sociétés affiliées qui sont obtenus par certaines entités faiblement imposées dans des pays signataires soient inclus dans le surplus imposable.

Intérêts débiteurs liés aux investissements de contribuables canadiens à l'étranger

Contexte

Avant la réforme fiscale de 1972, les intérêts payés sur les fonds empruntés par des sociétés canadiennes pour investir dans des filiales au Canada ou à l'étranger n'étaient pas déductibles. Les contribuables recouraient à des techniques de planification fiscale pour échapper à cette règle (par exemple, la mise de côté de liquidités, qui étaient accumulées dans un compte distinct pour servir, le moment venu, à investir dans les filiales canadiennes ou étrangères, les emprunts servant à financer les activités courantes de la société mère). Cette planification était parfois efficace, mais la règle en question avait pour effet de réduire les emprunts au Canada.

Depuis la réforme de 1972, les sociétés canadiennes peuvent déduire les intérêts payés sur les fonds qu'elles empruntent pour investir aussi bien dans d'autres sociétés canadiennes que dans des sociétés étrangères affiliées. On a fait valoir à l'époque que cette modification placerait les sociétés canadiennes sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers en leur permettant de déduire l'intérêt sur les capitaux empruntés pour investir dans d'autres sociétés. Cette déductibilité des intérêts a entraîné une diminution appréciable de l'assiette fiscale au Canada, mais elle s'est aussi traduite par un abaissement notable du coût des emprunts après impôt et a permis aux sociétés canadiennes d'être plus concurrentielles dans leurs investissements, tant dans le pays qu'à l'étranger.

Règles appliquées à l'étranger

Il n'existe aucune norme internationale concernant la déductibilité des intérêts sur les fonds empruntés afin d'effectuer des investissements directs à l'étranger. Certains pays, comme le Canada, permettent la déduction totale des intérêts, tandis que des limitations s'appliquent, directement ou indirectement, dans d'autres pays. Par exemple, l'Australie et les Pays-Bas refusent la déduction des intérêts sur les fonds rattachables aux investissements directs à l'étranger lorsque les dividendes tirés de l'investissement ouvrent droit à la méthode de l'exonération. Dans certains pays européens, les intérêts ne sont pas déductibles au cours d'une année particulière, mais uniquement à concurrence des dividendes exonérés reçus la même année. Enfin, dans d'autres pays, comme les États-Unis, les intérêts débiteurs doivent être répartis entre les revenus de provenance intérieure et de provenance étrangère au moyen d'une formule – le montant d'intérêt attribuable aux revenus de provenance étrangère, tout en restant déductible, vient réduire les droits au crédit pour impôts étrangers.

Méthodes de rechange à envisager

Comme nous l'avons indiqué, le Canada utilise à la fois la méthode de l'exonération et celle du revenu différé (surplus exonéré et imposable) pour les investissements directs à l'étranger de sociétés canadiennes, mais en pratique il est rare que des dividendes soient versés sur le surplus imposable; par conséquent, le système d'exonération est la norme. En vertu de ce système, le revenu rapatrié sous forme de dividendes au Canada n'est pas imposé au pays, de sorte qu'il subit uniquement l'impôt étranger. Dans ce contexte, on peut soutenir que, à titre de principe général, le régime fiscal du pays étranger dans lequel l'entreprise est exploitée (et non le pays d'origine de l'investisseur) devrait supporter la plus grande part du coût du financement des activités d'entreprise.

On peut aussi faire valoir que, en limitant le système de l'exonération aux pays signataires d'une convention fiscale (et en faisant l'hypothèse que le Canada négocie des conventions fiscales uniquement avec les pays qui imposent les revenus à un taux raisonnable), le système de l'exonération tient compte des impôts qui ont été payés à l'étranger, tout en étant conforme au principe de neutralité vis-à-vis des capitaux importés. Par conséquent, la déductibilité des intérêts au Canada ne devrait pas être critiquable du point de vue de la neutralité globale. En outre, le surplus exonéré peut être imposé en fin de compte au Canada, lorsqu'il est distribué sous forme de dividendes à des particuliers ou réalisé sous forme de gains en capital.

Transfert des frais d'emprunt des entreprises au Canada

Lorsqu'on se penche sur les différences évidentes qui existent entre ces deux conceptions de la déductibilité des intérêts, il faut bien se rappeler que les sociétés canadiennes ont souvent le choix entre emprunter au Canada les fonds nécessaires pour investir à l'étranger – ce qui produit des intérêts déductibles pour la société mère canadienne – ou faire emprunter les fonds à l'étranger par la société étrangère affiliée. Pour effectuer ce choix, les entreprises tiennent compte d'un certain nombre de facteurs autres que l'impôt, mais les questions fiscales ont souvent une influence déterminante sur la décision d'emprunter les fonds au nom de la société mère ou au nom de la société étrangère affiliée. Comme nous l'avons indiqué, au cours des dernières années, il semble que, pour diverses raisons, un volume disproportionné d'emprunts aient été effectués au Canada plutôt qu'à l'étranger, ce qui a entraîné une érosion notable de l'assiette fiscale au Canada. Ainsi que nous l'avons indiqué aux pages précédentes de ce chapitre de même qu'au chapitre 3, les multinationales canadiennes ont considérablement accru leurs emprunts au Canada depuis les années 1986-1988. Cette tendance est imputable, selon le Comité, à un certain nombre de facteurs.

En premier lieu, comme nous l'avons vu aux chapitres 2 et 3, le taux combiné des impôts fédéral et provinciaux sur les bénéfices que les sociétés tirent d'activités autres que la fabrication au Canada est supérieur au taux correspondant dans plusieurs autres pays. Cela incite les sociétés canadiennes à payer des intérêts au Canada, où leur déduction immédiate réduit un bénéfice imposé à un taux relativement lourd, d'où une augmentation des opérations d'emprunt des multinationales au Canada.

En deuxième lieu, beaucoup de pays signataires de conventions fiscales offrent chez eux des encouragements fiscaux qui, souvent, peuvent réduire sensiblement le poids des impôts à l'étranger. Il en résulte une augmentation de l'écart des taux d'imposition entre le pays étranger et le Canada, ce qui rend d'autant plus intéressante la déduction des intérêts au Canada.

En troisième lieu, les modifications fiscales adoptées au cours des dernières années par d'autres pays, notamment les États-Unis, ont eu tendance à restreindre la déduction des intérêts relatifs aux investissements à l'étranger, ce qui a incité les sociétés américaines et les autres sociétés étrangères à transférer leurs frais d'intérêt à leurs filiales dans d'autres pays, par exemple au Canada.

En quatrième et dernier lieu, il se peut qu'une société emprunte au Canada les fonds nécessaires pour investir dans une société étrangère affiliée lorsqu'elle s'attend à ce que la filiale soit déficitaire, ce qui l'empêchera de déduire immédiatement les intérêts.

Évaluation des solutions de rechange – facteurs à prendre en considération

Lorsqu'on envisage les solutions possibles pour enrayer l'érosion de l'assiette fiscale canadienne, il faut être parfaitement conscient des effets négatifs que pourrait avoir une limitation de la déductibilité des intérêts sur les investissements directs des sociétés canadiennes à l'étranger. Nous avons déjà mentionné un certain nombre d'études selon lesquelles les investissements directs à l'étranger sont bénéfiques pour le pays d'origine de l'investisseur. Dans cet ordre d'idées, on pourrait faire valoir de façon légitime que la déductibilité des intérêts est un prix acceptable à payer par le Canada pour que ses multinationales puissent continuer de se développer à l'échelle mondiale et de soutenir la concurrence internationale. On pourrait aussi arguer, cependant, qu'une limitation de la déductibilité des intérêts se répercute principalement sur le mode de financement des investissements à l'étranger, plutôt que sur leur montant absolu. Par exemple, dans la plupart des cas, les fonds qui seraient autrement empruntés par la société mère canadienne pourraient être obtenus directement par ses sociétés étrangères affiliées (moyennant, au besoin, la garantie de la société mère).

Le Comité a pesé le pour et le contre de la déductibilité des fonds empruntés afin d'investir dans des sociétés étrangères affiliées. Nous sommes d'avis que les règles actuelles ont entraîné une érosion notable de l'assiette fiscale au Canada et que les autres contribuables canadiens paient davantage d'impôts pour combler la différence. Nous sommes convaincus qu'une réduction des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, compensée par un élargissement de l'assiette fiscale, notamment par des mesures touchant l'imposition des revenus de provenance étrangère, au besoin, stimulerait les investissements créateurs d'emplois au Canada, améliorerait l'équité du régime fiscal et assurerait la protection de l'assiette fiscale canadienne. Une limitation de la déductibilité des intérêts sur les fonds empruntés pour investir dans une société étrangère affiliée constituerait l'une des mesures en question. Nous estimons également que, en règle générale, c'est le régime fiscal du pays étranger dans lequel l'entreprise est exploitée qui devrait contribuer à financer en majeure partie les activités de l'entreprise étrangère.

Pour ces raisons, le Comité recommande plus loin de limiter la déduction des intérêts sur les fonds empruntés qui se rattachent, directement ou indirectement, aux investissements dans des sociétés étrangères affiliées. Nous sommes conscients qu'une règle de ce genre risque, dans certains cas, de pénaliser les petites entreprises en démarrage, qui ne pourront se financer directement qu'au Canada; aussi recommandons-nous une exonération de 10 millions de dollars pour les emprunts liés aux investissements des sociétés étrangères affiliées, seuil qui, dans le cas d'un groupe, devrait être partagé entre les sociétés qui en font partie.

Avant de conclure qu'il convenait de limiter la déduction des intérêts, le Comité a envisagé une solution de rechange consistant à continuer d'autoriser la déductibilité totale des intérêts sur tous les fonds empruntés qui servent à investir dans des sociétés étrangères affiliées, tout en passant à l'application intégrale du système du surplus imposable (la méthode du revenu différé assortie d'un crédit), décrit précédemment. D'après cette méthode, il faudrait répartir les frais d'intérêt entre les revenus de provenance étrangère et de provenance intérieure afin de calculer les déductions disponibles au Canada au titre des impôts étrangers, conformément au système en vigueur aux États-Unis. Cette solution nécessiterait toutefois une période de transition longue et hérissée de difficultés, et elle se traduirait par un régime d'imposition des revenus de provenance étrangère qui, tout à la fois, présenterait une très grande complexité et pourrait constituer une sérieuse entrave pour les contribuables qui cherchent à investir et à prendre de l'expansion à l'échelle internationale.

Restrictions de la déductibilité des intérêts : méthodes de répartition

Si, comme nous le proposons, on adopte des règles qui limitent la déduction des intérêts sur les fonds empruntés au Canada pour investir dans des sociétés étrangères affiliées, une question importante à résoudre est celle de la méthode à utiliser pour déterminer les intérêts attribuables aux investissements à l'étranger (par opposition aux investissements au Canada). Le Comité a étudié quatre méthodes possibles : le rattachement, une formule de répartition selon l'actif canadien, une formule modifiée de répartition selon l'actif canadien prévoyant une «franchise» pour un montant déterminé d'emprunts au Canada, et une formule de répartition d'après l'actif mondial. Chacune de ces méthodes est décrite ci-après, avec ses avantages et ses inconvénients.

Rattachement

Selon la méthode du rattachement, le contribuable canadien qui emprunterait pour investir dans des sociétés étrangères affiliées, que ce soit directement ou indirectement, par l'entremise d'une ou de plusieurs filiales ou sociétés affiliées canadiennes, serait soumis à une restriction pour la déduction des intérêts afférents à ces emprunts. La méthode serait conforme aux principes généraux du régime fiscal canadien et éviterait un grand nombre des résultats arbitraires, des distorsions et des complications qui peuvent découler des diverses méthodes de répartition.

La règle, qui serait énoncée en termes généraux, porterait sur les emprunts qu'on peut raisonnablement considérer, compte tenu de toutes les circonstances, comme ayant servi à aider, directement ou indirectement, une autre personne à effectuer l'investissement direct à l'étranger. Des dispositions anti-évitement supplémentaires devraient être adoptées pour contrecarrer les techniques de planification fiscale visant à contourner la règle, comme la «mise de côté des liquidités».

Un désavantage de la méthode du rattachement est que, si l'on se fie aux résultats qu'ont donnés par le passé les règles interdisant la déduction des intérêts, les contribuables cherchent à mettre sur pied des mécanismes permettant aux emprunts effectués pour un investissement direct ou indirect dans une société étrangère affiliée de paraître rattachés à un investissement à l'égard duquel les intérêts sont déductibles. Il est également difficile d'après cette méthode – même avec des règles anti-évitement élaborées – de contrecarrer les mécanismes par lesquels un contribuable canadien emprunte pour investir dans des activités au Canada et, à l'occasion d'une opération distincte, se sert de capitaux propres existants pour financer des investissements directs à l'étranger.

En pratique, une règle de rattachement aurait une efficacité maximale dans le cas des entreprises canadiennes qui investissent beaucoup dans des sociétés étrangères affiliées par rapport à leurs activités au Canada, ou lorsque le mode de financement choisi par la compagnie est tel que l'application de la méthode est assez simple. Par contre, on peut s'attendre à ce que les grandes multinationales, avec leur structure de financement complexe et leurs importantes activités aussi bien au Canada qu'à l'étranger, parviennent dans certains cas à échapper en partie à l'application de la règle de rattachement.

Compte tenu de ces limitations, le Comité est néanmoins d'avis que la méthode du rattachement réduirait le montant des fonds empruntés au Canada pour investir dans des sociétés étrangères affiliées et inciterait les contribuables à contracter un volume supérieur d'emprunts au nom de leurs sociétés étrangères affiliées plutôt qu'au nom de la société canadienne.

Formule de répartition selon l'actif canadien

Lorsqu'on applique un système de répartition en fonction de l'actif canadien, on considère que l'endettement d'une société canadienne sert à financer ses investissements directs à l'étranger dans le même rapport que le ratio de ses actifs étrangers à son actif total. Si, par exemple, une société canadienne a 50 \$ d'actifs au Canada et 50 \$ d'investissements directs à l'étranger (donc, un actif total

de 100 \$), financés par 70 \$ d'emprunts auprès de tiers et 30 \$ de capitaux propres, on considérerait d'après cette méthode que 50 % des emprunts servent à financer les investissements directs à l'étranger. Par conséquent, les intérêts relatifs à 35 \$ d'emprunts seraient soumis à des restrictions.

La méthode de répartition est fondée sur l'argument voulant que l'argent soit une ressource fongible et que, donc, l'ensemble des fonds empruntés par une entreprise soit considéré comme servant à financer la totalité de son actif à un moment déterminé. Ce système présente toutefois un certain nombre d'inconvénients de taille, dont les suivants :

- la méthode de répartition selon l'actif intérieur ne tient pas compte de la mesure dans laquelle les entreprises étrangères ont été elles-mêmes financées par des emprunts auprès de tiers;
- comme toute méthode de répartition selon une formule, le système de répartition d'après l'actif intérieur entraîne inévitablement des résultats économiques peu souhaitables. Considérons par exemple le cas d'une entreprise canadienne dont 50 % de l'actif est investi au Canada et 50 % dans des sociétés étrangères affiliées. Si l'entreprise décide d'emprunter pour effectuer un nouvel investissement au Canada, environ 50 % des intérêts correspondants seront restreints, d'après la méthode de répartition. Cette règle pourrait donc dissuader l'entreprise d'emprunter pour financer ses investissements au Canada, lorsqu'une bonne partie de son actif est déjà investi à l'étranger. Si, par ailleurs, la même entreprise décide d'emprunter pour investir dans une société étrangère affiliée, environ 50 % de ses frais d'intérêt seront déductibles au Canada et, dans cette mesure, le régime fiscal canadien continuera d'accorder un avantage au contribuable sous la forme d'une déductibilité partielle des intérêts sur les fonds empruntés pour investir à l'étranger;
- pour être efficace, la méthode de la formule de répartition doit être appliquée à un groupe de sociétés (et non à chaque contribuable), ce qui implique une «consolidation» obligatoire pour le calcul de tous les actifs et de tous les emprunts du groupe, conformément à la définition choisie. Faute de consolidation, la méthode est peu efficace et, moyennant une planification fiscale appropriée, la majorité, sinon la totalité, des frais d'intérêt restera déductible. Si, par exemple, une société mère canadienne empruntait des fonds pour les investir dans le capital-actions d'une filiale canadienne en propriété exclusive, celle-ci investissant ensuite dans une société étrangère affiliée, la société mère canadienne aurait utilisé les fonds à une fin admissible (investir dans une autre société canadienne) et les intérêts seraient entièrement déductibles;
- les règles de consolidation qui seraient nécessaires sous le régime de répartition selon une formule accroîtraient indéniablement la complexité du régime fiscal canadien et alourdiraient en conséquence les coûts d'administration et d'observation. De plus, la détermination du seuil de propriété pour la définition d'un groupe de sociétés pourrait entraîner des résultats non souhaitables. Si le seuil de propriété était fixé à un niveau relativement élevé, il y aurait des cas où les règles ne s'appliqueraient pas. Supposons par exemple que le seuil de propriété soit fixé à 90 % et que, par ailleurs, une société canadienne contracte un emprunt pour investir dans une filiale à 80 %, cette filiale se servant elle-même des fonds pour investir dans une société étrangère affiliée. Comme la filiale ne serait pas considérée comme faisant partie du groupe de sociétés d'après la définition, les intérêts seraient déductibles en totalité. Si l'on appliquait la méthode du rattachement, par contre, les fonds empruntés seraient considérés comme ayant servi, directement ou indirectement, à aider une autre personne à investir dans une société étrangère affiliée, de sorte que les intérêts ne seraient pas déductibles. Pour tenir compte de ce genre de situation, on pourrait fixer à un niveau relativement bas le seuil de propriété servant à définir l'existence d'un groupe de sociétés. Cette option présente toutefois elle-même des inconvénients. En particulier, dans tous les cas où les règles s'appliquent à un groupe de sociétés, les décisions d'emprunt et d'investissement d'un des membres du groupe pourraient nuire aux déductions d'intérêt d'un autre membre du groupe et, plus le seuil de propriété serait bas, plus il y aurait de risques que les intérêts des actionnaires minoritaires soient lésés;

- il faudrait également définir le mode de mesure des actifs canadiens et étrangers : faudrait-il se fonder sur les valeurs comptables, les valeurs fiscales ou les justes valeurs marchandes? Le plus simple serait d'utiliser les valeurs comptables, mais ce système pourrait produire des résultats non souhaités. Aux États-Unis, les règles d'attribution des intérêts permettent au contribuable d'effectuer, à son choix, des calculs en fonction de la juste valeur marchande, mais il en résulte une complexité encore plus grande du système.

Pour toutes les raisons exposées précédemment, le Comité est d'avis que, outre qu'elles rendraient le régime fiscal canadien encore plus complexe, les formules de répartition en fonction de l'actif canadien produiraient inévitablement des résultats qui seraient à la fois incertains et arbitraires, tout en augmentant indûment, dans certains cas, le coût des investissements effectués aussi bien à l'étranger que dans le pays par les multinationales canadiennes. Nous ne croyons pas qu'une formule de répartition selon l'actif canadien soit une solution de rechange viable, particulièrement dans le contexte d'un régime tel que celui du Canada, qui fait appel dans une large mesure à la méthode de l'exonération et où les intérêts non admissibles ne seraient pas déductibles (à la différence des États-Unis, où l'on utilise la méthode du revenu différé, de sorte que les intérêts non admissibles restent déductibles, mais servent à réduire les crédits pour impôts étrangers auxquels le contribuable américain a droit par ailleurs).

Formule modifiée de répartition selon l'actif canadien

Afin de corriger certaines des anomalies susceptibles de résulter de la méthode de répartition selon l'actif canadien, on pourrait concevoir une formule modifiée, comportant deux volets. Tout d'abord, on permettrait à un groupe de sociétés canadiennes de déduire les intérêts sur ses emprunts, à concurrence d'un montant déterminé d'actif total au Canada. Par exemple, si l'on utilisait un ratio dettes/capitaux propres de 2 pour calculer cette «franchise», le groupe pourrait déduire dans tous les cas les intérêts sur des emprunts allant jusqu'à 66 % du montant ou de la valeur de ses actifs canadiens. Ensuite, les intérêts subis par le groupe au-delà de cette franchise seraient assujettis à une méthode de répartition du genre décrit précédemment, compte tenu à la fois de l'endettement déjà permis au Canada et des actifs canadiens financés par ces emprunts, les deux étant exclus du calcul. L'effet global de cette méthode serait que les emprunts, à concurrence d'un certain pourcentage de l'actif canadien, donneraient droit à la déductibilité totale des intérêts, tandis que les emprunts excédentaires feraient l'objet de la méthode de répartition selon une formule.

Le principal avantage de cette méthode modifiée est que la «franchise» permettrait de déduire les intérêts à concurrence d'un montant raisonnable de manière que, pour les groupes de sociétés qui ne dépassent pas la «franchise», les emprunts supplémentaires contractés pour financer de nouveaux investissements au Canada n'aient aucun effet négatif. Son principal inconvénient est la complexité de sa structure et de son application, comme dans le cas, vraisemblablement, de la méthode générale de répartition selon l'actif canadien. La méthode modifiée soulève deux préoccupations supplémentaires. Premièrement, elle inciterait encore les groupes de sociétés canadiennes qui respectent la «franchise» à placer davantage d'emprunts au Canada. Deuxièmement, pour les groupes de sociétés actifs dans des secteurs qui nécessitent généralement un endettement supérieur (l'immobilier et certains autres secteurs), il pourrait être difficile de se conformer à la «franchise», ce qui conduirait à envisager la possibilité d'accorder des dérogations spécifiques pour certains secteurs, d'où une complexité encore plus grande du système.

Formule de répartition selon l'actif mondial

Dans un système de consolidation à l'échelle mondiale, le groupe de sociétés serait défini compte tenu à la fois des sociétés canadiennes et des sociétés étrangères affiliées, et l'ensemble des emprunts à l'échelle mondiale serait considéré comme servant à financer des actifs étrangers dans le même rapport que le ratio des actifs étrangers à l'actif total à l'échelle mondiale. La formule produirait un

montant d'emprunts consolidés considérés comme servant à financer les actifs étrangers et, dans la mesure où les sociétés étrangères affiliées du groupe auraient contracté auprès de tiers des emprunts égaux ou supérieurs à ce montant, aucune restriction ne s'appliquerait au Canada. Cependant, dans la mesure où les emprunts considérés comme servant à financer les actifs étrangers d'après la formule dépasseraient le montant des emprunts contractés auprès de tiers par des sociétés étrangères affiliées, l'excédent serait considéré comme ayant été emprunté au Canada pour financer des investissements à l'étranger, et les intérêts sur cet excédent seraient soumis à des restrictions.

Du point de vue théorique, la méthode de répartition selon l'actif mondial est nettement supérieure aux méthodes de répartition d'après l'actif canadien qui ont été décrites précédemment, car elle tient compte de la mesure dans laquelle les emprunts ont été contractés par les sociétés étrangères affiliées. Toutefois, cette méthode semble présenter une telle complexité que, à toutes fins pratiques, elle est quasiment inapplicable. Par exemple, le seuil actuel de propriété pour les sociétés étrangères affiliées est, de façon générale, la détention directe ou indirecte d'au moins 10 % d'une catégorie d'actions. Le Comité a conclu que, dans ce contexte, il y aurait bien des cas où les tentatives de préparer des comptes consolidés à l'échelle mondiale seraient en fait vouées à l'échec.

Restriction de la déductibilité des intérêts : méthodes fiscales possibles

Une fois qu'une méthode a été adoptée pour définir les emprunts liés aux investissements dans les sociétés étrangères affiliées, l'étape suivante consiste à décider du traitement applicable aux intérêts relatifs à ces emprunts. Là encore, le Comité a examiné plusieurs méthodes possibles. Par exemple, la déduction de ces intérêts pourrait être purement et simplement interdite, ou encore refusée seulement à concurrence des dividendes reçus sur le surplus exonéré au cours de l'année ou d'une période prescrite (méthode qui aurait de toute évidence des effets négatifs sur le rapatriement des bénéfices). Une autre méthode consisterait à interdire la déductibilité des intérêts au début, puis à la rétablir si le montant investi dans la société étrangère affiliée produit un bénéfice imposable au cours de l'année ou d'une période prescrite.

Comme toujours en fiscalité internationale, aucune solution n'est parfaite, en particulier dans le contexte des règles fiscales actuellement appliquées au Canada, qui reprennent certains éléments des méthodes du revenu couru, de l'exonération et du revenu différé. Toute règle qui chercherait à répartir les intérêts débiteurs entre les sociétés étrangères affiliées «admissibles» et «non admissibles» (par exemple, les sociétés affiliées dans les pays signataires d'une convention fiscale avec le Canada et celles qui sont situées dans les autres pays) serait complexe, arbitraire et inapplicable dans bien des cas, surtout si l'on considère que les sociétés étrangères affiliées peuvent obtenir des montants variables de surplus exonéré et imposable à partir de sources différentes et dans différents pays, d'une année à l'autre.

Dans l'ensemble, cependant, l'interdiction de la déductibilité des intérêts semble, aux yeux du Comité, être appropriée dans le contexte du système général d'exonération en vigueur au Canada, les dividendes étant versés par les sociétés étrangères affiliées à des sociétés canadiennes principalement sur le surplus exonéré et le fardeau fiscal étant limité, en conséquence, aux impôts sur les bénéfices acquittés dans le pays étranger où l'entreprise est exploitée. Dans la mesure où la société canadienne reçoit des dividendes prélevés sur le surplus imposable, nous jugeons approprié d'autoriser la déduction d'un certain montant d'intérêt, égal au montant net de dividendes incorporé au bénéfice imposable (autrement dit, net des déductions au titre des impôts étrangers), pour le motif que les intérêts débiteurs devraient alors être considérés comme ayant été engagés pour gagner un revenu assujéti à l'impôt au Canada.

On pourrait raffiner cette méthode en limitant le montant des déductions au titre des impôts étrangers, par incorporation à la formule de calcul des revenus de provenance étrangère de la totalité ou d'une partie des intérêts soumis à restriction dont la déduction est actuellement admise. Cependant, cette méthode s'accompagnerait d'un ensemble de questions complexes de répartition, sans laisser espérer beaucoup de recettes supplémentaires pour le Trésor canadien.

Nous proposons que les intérêts dont la déduction est refusée au titre du montant investi par une société canadienne dans les actions d'une société étrangère affiliée détenue directement soient ajoutés au prix de base de cette action. Les intérêts dont la déduction est refusée pourraient s'accumuler dans un compte dont le solde pourrait être reporté afin de réduire les dividendes imposables nets éventuellement reçus sur les actions de cette société étrangère affiliée (ils seraient alors déduits du prix de base des actions). Le Comité a envisagé d'autres méthodes, notamment la possibilité de porter les intérêts dont la déduction est refusée en compensation des dividendes imposables nets reçus sur les actions d'une société étrangère affiliée, ou des gains en capital réalisés sur ces actions. Nous avons cependant conclu que cette option serait trop généreuse.

Le Comité est d'avis que le REATB, par contre, ne doit pas être traité de la même manière que les autres surplus imposables. Les règles sur le REATB sont principalement des dispositions anti-évitement qui ont pour but d'inclure dans le revenu imposable les revenus de placements ou les revenus passifs qui auraient pu être réalisés au Canada plutôt qu'à l'étranger ou qui entraînent par ailleurs une érosion de l'assiette fiscale canadienne. On pourrait soutenir que les intérêts débiteurs ne devraient pas être déductibles du revenu assujéti à ce genre de dispositions anti-évitement. Une double imposition pourrait survenir si un contribuable canadien contractait un emprunt pour investir dans des sociétés étrangères affiliées qui obtiennent un REATB, mais le comportement à adopter en conséquence devrait être de réaliser ce revenu directement au Canada. En outre, si le solde cumulatif des intérêts dont la réduction est refusée pouvait être porté en réduction du REATB, les contribuables canadiens qui auraient des soldes de ce genre seraient fortement incités à établir des sociétés étrangères affiliées dans le but exprès d'obtenir un REATB. L'inclusion du REATB serait tout simplement compensée par l'application d'un montant correspondant d'intérêt dont la déduction aurait été refusée.

Résumé et recommandations

Ainsi que nous l'avons indiqué, un certain nombre d'objectifs concurrents, et souvent contradictoires, ainsi que de questions techniques s'appliquent aux intérêts sur les fonds empruntés afin d'investir dans des sociétés étrangères affiliées. Mentionnons l'efficacité économique, la compétitivité internationale, la complexité du régime fiscal et la protection de l'assiette fiscale canadienne. Toutefois, comme nous l'avons déjà déclaré, le Comité est d'avis que la réduction générale des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés qui est proposée dans notre rapport, accompagnée de mesures d'élargissement de l'assiette fiscale (mesures qui s'appliqueraient, au besoin, aux revenus de provenance étrangère), sera bénéfique dans l'ensemble au Canada. De plus, à titre de principe général, nous estimons que c'est le régime fiscal du pays étranger dans lequel l'entreprise est exploitée (et non celui du pays d'origine de l'investisseur) qui devrait supporter en majeure partie les coûts de financement de l'entreprise à l'étranger.

Compte tenu de ces principes généraux :

R E C O M M A N D A T I O N S

Le Comité recommande que les frais d'intérêts des contribuables canadiens sur les emprunts contractés afin d'investir dans des sociétés étrangères affiliées ne soient pas déductibles.

Cette règle devrait également s'appliquer aux particuliers, dans la mesure où les fonds sont empruntés pour investir dans des sociétés étrangères affiliées du particulier par l'entremise de sociétés canadiennes.

Les emprunts attribuables aux investissements dans des sociétés étrangères affiliées devraient être déterminés à l'aide de la méthode du rattachement.

Ce montant devrait comprendre les intérêts sur les fonds empruntés par un contribuable qui peuvent raisonnablement être considérés comme ayant servi, directement ou indirectement, à aider une autre personne à investir dans une société étrangère affiliée du contribuable; d'autres dispositions anti-évitement devraient être prévues, ainsi qu'il a été indiqué.

Les intérêts dont la déduction n'est pas admissible devraient être ajoutés au prix de base des actions de la société étrangère affiliée et accumulés dans un «compte d'intérêts non admissibles».

Dans la mesure où des dividendes sont versés sur ces actions à partir du surplus imposable, une somme égale au solde cumulé du compte d'intérêts non admissibles ou à la somme nette incorporée au revenu imposable, le moindre des deux étant retenu, devrait être admise en déduction (et déduite du prix de base des actions). Les soldes cumulés au compte d'intérêts non admissibles ne devraient cependant pas pouvoir être déduits du REATB.

Pour ne pas pénaliser les petites entreprises en démarrage qui doivent se financer par emprunt au Canada, de même que pour atténuer le fardeau d'administration et d'observation imposé aux PME, nous recommandons qu'une exonération de 10 millions de dollars s'applique aux emprunts cumulés liés aux investissements dans des sociétés étrangères affiliées (l'exonération étant partagée entre les sociétés faisant partie d'un même groupe).

Les emprunts contractés ou faisant l'objet d'un engagement en vertu des règles actuelles ne devraient pas être passibles du nouveau régime ou devraient donner droit à une période de transition généreuse.

Des dispositions de transition ou de protection des droits acquis sont particulièrement importantes dans ce domaine, compte tenu du fait que les contribuables ont pu faire d'importants emprunts et prendre d'importants engagements en matière d'investissement, en fonction des règles actuellement applicables.

Déductibilité des autres frais liés aux investissements directs à l'étranger

Bien que les intérêts constituent généralement la principale dépense subie au Canada au titre des investissements dans les sociétés étrangères affiliées, ces derniers occasionnent d'autres frais aux entreprises canadiennes, notamment le coût des cadres canadiens, certains honoraires d'avocats et de comptables et les dépenses liées aux services de soutien. Dans la mesure où ces frais sont liés à la gestion des investissements (et donc relèvent davantage de la société mère canadienne que de sa société étrangère affiliée), on pourrait soutenir qu'ils doivent être assujettis à la même restriction générale que celle qui peut s'appliquer aux intérêts engagés pour les investissements directs à l'étranger.

Par ailleurs, les frais de gestion des investissements sont fondamentalement différents des intérêts. Si leur déduction devait être refusée, les contribuables pourraient être incités à déménager leur personnel de direction à l'étranger. De plus, la non-déductibilité des frais de gestion des investissements subis au Canada entraînerait une double imposition, étant donné que ces frais ne seraient pas déductibles dans le pays étranger. Enfin, l'économie canadienne bénéficie des investissements directs en provenance de l'étranger, ainsi que des dépenses d'administration subies à l'étranger par les sociétés mères étrangères.

Le Comité est donc d'avis que, même si Revenu Canada doit demeurer vigilant pour veiller à ce que tous les coûts engagés au Canada au titre des services fournis pour le compte d'une société étrangère affiliée soient imputés à cette dernière, il n'existe aucune raison impérieuse de modifier les règles fiscales canadiennes touchant les autres frais qui sont de nature administrative.

Revenu étranger accumulé, tiré de biens

Tout contribuable canadien, particulier ou entreprise, qui a une participation dans une «société étrangère affiliée contrôlée», peut être imposé selon la méthode de la comptabilité d'exercice lorsque cette société affiliée réalise certains types de revenus, y compris des revenus passifs comme des intérêts ou des dividendes sur un portefeuille de placement, de même qu'à l'égard de montants prescrits, lorsque la déduction correspondante entraîne une érosion de l'assiette fiscale canadienne. On parle à ce sujet de règles sur le revenu étranger accumulé, tiré de biens (REATB). À titre de régime anti-évitement, les règles sur le REATB ont un but préventif, de manière à éviter que les contribuables, en détournant des revenus à l'étranger, ne portent atteinte à l'intégrité de l'assiette fiscale canadienne. On peut donc considérer que c'est lorsque les sociétés étrangères affiliées de contribuables canadiens ne gagnent guère ou pas du tout de REATB que ces règles ont une efficacité maximale.

Le traitement appliqué à ce genre de revenu varie selon les pays, allant de règles de portée très limitée à des dispositions extrêmement détaillées et complexes comme celles qui sont en vigueur aux États-Unis. La politique fiscale à appliquer dans ce domaine pose donc des questions difficiles, en ce qui a trait à la nature et à la portée des règles en question. Le revenu à attribuer doit être défini de manière suffisamment large pour protéger l'assiette fiscale canadienne, sans pour autant avoir une application tellement générale que les règles nuiraient à la capacité des multinationales canadiennes de soutenir la concurrence internationale.

Contexte

Une société étrangère affiliée contrôlée est définie, de façon générale, comme une société étrangère affiliée du contribuable résidant au Canada qui est contrôlée par celui-ci (seul ou avec des personnes qui ont un lien de dépendance avec lui) ou encore par le contribuable et pas plus de quatre autres personnes résidant au Canada (qu'elles soient ou non liées au contribuable). Pour être définie comme une société étrangère affiliée contrôlée, une société étrangère doit d'abord être une «société étrangère affiliée» du contribuable canadien. Dans les pages précédentes de ce chapitre, le Comité a recommandé de relever le seuil de propriété permettant de définir une «société étrangère affiliée», afin qu'une participation plus importante au capital de la société étrangère considérée soit requise pour avoir accès au système de surplus exonéré et de surplus imposable. Cependant, le Comité recommande aussi que le seuil (plus faible) qui est actuellement en vigueur continue de s'appliquer pour la définition d'une société étrangère affiliée contrôlée, afin d'éviter l'érosion que subiraient autrement les revenus susceptibles d'être assujettis aux règles sur le REATB.

Les contribuables résidant au Canada doivent inclure au fur et à mesure dans leur revenu (sous réserve de déductions équivalant à des crédits au titre des impôts étrangers sous-jacents) la partie qui leur revient du REATB réalisé par une société étrangère affiliée contrôlée, que ce revenu soit ou non distribué par la société affiliée sous forme de dividendes. Ces règles s'appliquent aux particuliers résidant au Canada de même qu'aux sociétés, ainsi qu'aux sociétés affiliées établies dans des pays signataires d'une convention fiscale avec le Canada et dans les autres pays. Le montant attribuable est fonction du pourcentage de participation du contribuable (conformément à la définition qui en est donnée) dans la société étrangère affiliée, à la fin de chaque année d'imposition de cette dernière. Le REATB inclut le revenu que la société affiliée tire de biens et d'entreprises autres que des entreprises exploitées activement, ainsi que les gains en capital imposables découlant de la disposition de certains biens (généralement, les biens qui ne sont pas détenus ni utilisés afin de tirer un revenu d'une entreprise exploitée activement).

La portée de la définition du REATB a été sensiblement élargie par les modifications apportées en 1995 aux règles concernant les sociétés étrangères affiliées, et diverses formes de revenus tirés d'une entreprise exploitée activement sont en fait qualifiées de REATB. Outre les revenus tirés de biens, qui ont un caractère strictement passif, le REATB inclut le revenu tiré d'une entreprise de placement, sauf si la société affiliée emploie plus de cinq personnes à temps plein (ou leur équivalent) dans la conduite active de l'entreprise, ainsi que des genres déterminés de revenus réalisés par une société étrangère affiliée, lorsque la déduction correspondante entraîne une érosion de l'assiette fiscale canadienne. Il existe quelques dispositions d'allégement, qui prévoient des exonérations précises dans le cas des revenus qui seraient autrement qualifiés de REATB, mais qui découlent de paiements ou d'autres opérations effectués entre différentes sociétés étrangères affiliées d'un même contribuable canadien (généralement appelé «opérations entre filiales»).

Opérations entre filiales

Ainsi qu'il vient d'être indiqué, les modifications apportées en 1995 aux règles sur les sociétés affiliées étrangères ont sensiblement élargi la portée et la définition du REATB. Le Comité est toutefois au courant de certaines propositions voulant que les dispositions sur le REATB soient encore élargies, par une abrogation ou une stricte limitation de l'exonération prévue par les règles relatives aux opérations entre filiales. Nous examinerons maintenant cette question.

Contexte

D'après les règles sur le REATB, le revenu qui est reçu par une société étrangère affiliée d'un contribuable canadien et qui est versé par une autre société étrangère affiliée du contribuable (ou par une société non résidente liée) est considéré comme un revenu tiré d'une entreprise exploitée activement (plutôt que comme un REATB), à condition que son montant soit porté en déduction du revenu tiré d'une entreprise exploitée activement par le payeur (et que d'autres critères déterminés soient respectés)¹⁰. Outre qu'il est exclu du REATB, ce revenu provenant d'opérations entre filiales est inclus dans le surplus exonéré à condition que, en général, les paiements réduisent le surplus exonéré du payeur et bénéficient à une société affiliée située dans un pays signataire d'une convention fiscale avec le Canada. Par conséquent, ce revenu, qui serait autrement considéré comme ayant un caractère passif, est qualifié d'après les règles de revenu tiré d'une entreprise exploitée activement et, dans bien des cas, de surplus exonéré.

Surplus exonéré ou imposable

Ainsi que nous l'avons indiqué dans ce chapitre, la méthode de l'exonération, appliquée au revenu tiré d'une entreprise exploitée activement par une société étrangère affiliée dans un pays signataire de convention fiscale, peut être considérée comme reposant en partie sur l'hypothèse que le revenu de la société étrangère affiliée a supporté des impôts équivalant plus ou moins à l'impôt canadien. Or, nombre de pays avec lesquels le Canada a conclu une convention fiscale permettent à certaines activités ou entités de bénéficier d'un taux d'imposition de beaucoup inférieur aux normes intérieures. D'après les règles canadiennes, les revenus de ce genre sont admissibles au traitement applicable au surplus exonéré, même si la convention fiscale dispose expressément que l'entité dont il est question n'a pas droit aux avantages prévus.

Par exemple, le Canada a conclu une convention fiscale avec la Barbade, pays où le taux général d'imposition des bénéficiaires des sociétés est de 40 %; les entités à statut particulier comme les sociétés internationales (*international business corporations* ou IBC) de la Barbade, qui sont imposées dans ce pays à un taux préférentiel de 1 à 2 ½%, se voient expressément refuser les avantages prévus dans la convention, mais elles demeurent admissibles au traitement applicable au surplus exonéré. Il en va de même de certaines entités jouissant d'un régime fiscal préférentiel dans d'autres pays, comme Chypre, Israël, la Jamaïque et le Luxembourg. Généralement, les revenus obtenus par ces entités sont générés par des opérations entre filiales faisant intervenir des mécanismes de financement non résidents et des dispositions du même genre, de même que par des placements à caractère passif. On pourrait faire valoir que cela tend à encourager les mécanismes de planification fiscale qui portent atteinte à l'assiette fiscale canadienne, en particulier lorsque les paiements entre filiales portent sur des sommes déductibles au Canada. Par exemple, beaucoup de structures de financement se caractérisent par des emprunts effectués au Canada afin d'investir dans une société de financement non résidente captive, laquelle prête ensuite les fonds à une autre société étrangère affiliée dans un pays où les impôts sont plus élevés.

Le Comité estime, à titre de principe général, que le Canada ne devrait pas chercher à récupérer unilatéralement le bénéfice des encouragements d'ordre général offerts par les pays avec lesquels il a conclu une convention fiscale, lorsque ces encouragements ont trait à des entreprises exploitées activement sur leur territoire. Cependant, les revenus provenant d'opérations entre filiales créent généralement peu d'emplois directs, lorsqu'elles en créent, dans le pays étranger.

Pour ces raisons, le Comité recommande plus loin que le gouvernement revoie la règle grâce à laquelle les paiements entre filiales ont droit au traitement du surplus exonéré, à l'égard des revenus obtenus par les entités auxquelles ce régime est expressément refusé d'après les conventions fiscales conclues par le Canada. Ces revenus seraient donc inclus dans le surplus imposable de la société affiliée bénéficiaire (même si le paiement réduit le surplus exonéré de la société affiliée qui effectue le paiement), conformément au traitement qui s'applique aux revenus de ce genre lorsqu'ils sont réalisés par des sociétés affiliées dans des pays non signataires de convention fiscale avec le Canada. Nous incitons vivement le gouvernement, aussi, à chercher activement à renégocier les conventions fiscales en vigueur, de façon que les autres entités jouissant d'un régime fiscal privilégié dans les pays signataires d'une convention fiscale n'aient pas droit au système d'exonération à l'égard des opérations entre filiales qui ont par ailleurs un caractère passif.

Exemption des règles sur le REATB

Certains prétendent que l'exemption des règles sur le REATB dans le cas des paiements entre filiales (lorsque la déduction correspondante réduit le revenu tiré d'une entreprise exploitée activement par la société affiliée effectuant le paiement) devrait être entièrement abrogée pour le motif que, comme nous l'avons indiqué, cette exemption tend à encourager les mécanismes de planification fiscale qui réduisent l'assiette fiscale canadienne. En fait, l'exemption des paiements entre filiales ne fait en soi qu'assurer que le revenu tiré d'une entreprise exploitée activement par une société étrangère affiliée du contribuable canadien n'est pas, en raison de paiements déductibles (comme des intérêts, des loyers et des redevances), considéré comme un REATB au niveau de la société affiliée bénéficiaire. L'exemption des règles sur le REATB facilite donc les paiements entre filiales lorsque la consolidation des bénéfices d'un groupe de sociétés étrangères affiliées ne serait pas possible autrement. Il existe par exemple bien des cas où des dispositions réglementaires ou d'autres raisons ne tenant pas à la fiscalité (par exemple, aux États-Unis et dans l'Union européenne) exigent une structure à plusieurs paliers.

Il y a en outre bien des situations qui donnent lieu à des paiements entre filiales, par exemple des redevances, des intérêts et diverses autres dépenses courantes, à l'égard desquels un changement fondamental des règles serait très peu indiqué. Nous reconnaissons aussi que cette exemption permet aux entreprises canadiennes d'être plus compétitives au niveau mondial avec les multinationales de certains autres pays, qui peuvent souvent bénéficier de dispositions similaires.

La recommandation du Comité (dont il a déjà été question dans ce chapitre) concernant la limitation de la déductibilité des intérêts sur les fonds empruntés pour investir dans des sociétés étrangères affiliées contribuera à protéger l'assiette fiscale canadienne contre l'effet négatif des opérations de financement. Si, outre cette mesure et l'abrogation recommandée de la règle étendant le régime du surplus exonéré aux paiements entre filiales obtenus par les entités privées du bénéfice des conventions fiscales, l'exemption des règles sur le REATB pour les revenus provenant d'opérations entre filiales devait être éliminée, l'effet combiné de ces modifications risquerait de nuire sensiblement à la compétitivité internationale des entreprises canadiennes.

Conclusions et recommandations

Le Comité estime que le régime du REATB – notamment la portée de la définition du revenu étranger accumulé, tiré de biens – est généralement sain et, depuis l'extension de ces règles dans le cadre des modifications apportées en 1995 aux dispositions touchant les sociétés étrangères affiliées, contribue efficacement à protéger l'assiette fiscale canadienne. Il reste que le système devrait être resserré dans certains domaines.

R E C O M M A N D A T I O N S

Nous recommandons que l'exemption des règles sur le REATB dont bénéficient les opérations entre filiales soit maintenue, mais que ces paiements soient inclus dans le surplus imposable quand le revenu bénéficie à une entité qui, tout en étant située dans un pays signataire d'une convention fiscale avec le Canada, est expressément privée du bénéfice de la convention.

Par conséquent, ce revenu serait soumis au même traitement que celui qui est tiré d'opérations entre filiales par des entités situées dans des paradis fiscaux n'ayant pas conclu de convention fiscale avec le Canada.

Nous recommandons que le gouvernement renégocie activement les conventions fiscales en vigueur de manière que les entités bénéficiant d'un régime fiscal préférentiel dans les pays signataires de convention ne puissent se prévaloir du système d'exonération à l'égard du revenu tiré d'opérations entre filiales.

Sont exclus du REATB non seulement les paiements entre filiales, mais aussi le revenu d'une société étrangère affiliée d'un contribuable canadien, lorsqu'elle le reçoit d'une société non résidente qui n'est pas elle-même une société étrangère affiliée du même contribuable, à condition qu'il s'agisse d'une société non résidente à laquelle la société étrangère affiliée et le contribuable canadien sont liés. Cette disposition a incité les contribuables à mettre sur pied un certain nombre de transactions de financement dites «de second niveau», qui risquent de réduire l'assiette fiscale canadienne, lorsqu'une société mère étrangère contrôle la société canadienne et que cette dernière n'a guère, sinon pas du tout, d'intérêt économique dans les opérations financées à l'étranger.

Le Comité recommande que la disposition qui exempte des règles sur le REATB les paiements reçus de sociétés non résidentes liées qui ne sont pas des sociétés étrangères affiliées du contribuable canadien soit révisée afin d'exclure les cas dans lesquels le statut de partie liée est dû uniquement au fait que des actions appartiennent à une société mère étrangère située hors du Canada.

Enfin, le Comité est préoccupé par les indications selon lesquelles d'importants montants d'actifs canadiens sont placés dans toute une série de mécanismes de fiducie à l'étranger, les contribuables canadiens et leurs conseillers soutenant que le revenu gagné par les fiducies étrangères ne relève pas du champ d'application des dispositions canadiennes sur le REATB. Ces opérations portent atteinte à l'intégrité du régime fiscal canadien et réduisent la confiance placée dans ce dernier. Les nouvelles exigences de déclaration des opérations à l'étranger devraient aider Revenu Canada à cerner les cas dans lesquels des opérations de ce genre sont effectuées.

Le Comité recommande que le recours à des mécanismes fiduciaires à l'étranger repérés par Revenu Canada soit contesté devant les tribunaux lorsque le revenu de la fiducie pourrait être assujéti aux règles sur le REATB et que, si ces contestations judiciaires ne portent pas fruit, la législation fiscale soit modifiée en conséquence.

Dans la suite du rapport (au chapitre 10), le Comité recommande aussi d'instituer des peines civiles plus lourdes en cas de faute lourde des conseillers fiscaux et des promoteurs – des peines qui, selon nous, devraient également s'appliquer dans le domaine des fiducies étrangères.

Fonds de placement non résidents

Comme nous l'avons indiqué, les règles sur le REATB s'appliquent uniquement aux sociétés étrangères affiliées contrôlées d'un actionnaire canadien. Par conséquent, conformément à la méthode adoptée dans certains autres pays qui se sont dotés de dispositions anti-évitement analogues aux règles sur le REATB, ces dernières ne s'appliquent pas aux actions d'entités étrangères à capital largement réparti qui sont détenues par des résidents canadiens, comme des fonds communs de placement, des fiducies de revenu ou d'autres entités étrangères non résidentes. C'est pourquoi les règles (instituées en 1984) sur les fonds de placement non résidents servent à renforcer les dispositions applicables dans ces cas.

Les règles sur les fonds de placement non résidents s'appliquent lorsqu'un contribuable canadien a une participation dans une entité étrangère qui n'a pas le caractère de société étrangère affiliée contrôlée, dans les cas où la valeur de cette participation découle principalement de placements de portefeuille et que l'une des principales raisons pour lesquelles le contribuable acquiert ou détient la participation est de réduire son impôt au Canada. Lorsque ces règles s'appliquent, le contribuable canadien doit inclure dans son revenu un montant théorique égal au coût désigné du placement (selon la définition qui en est donnée), multiplié par un taux prescrit. Celui-ci peut évidemment être supérieur ou inférieur au revenu effectif obtenu par l'entité étrangère et attribuable à la participation du contribuable canadien. La règle est arbitraire et, lorsqu'elle s'applique, elle peut pénaliser sensiblement le contribuable canadien. Cependant, comme il s'agit d'une disposition anti-évitement, ce résultat n'est pas nécessairement critiquable. Les règles sur les fonds de placement non résidents pourraient être révisées de manière à s'appliquer de façon plus étroite, mais ces changements ne renforceraient pas nécessairement la protection de l'assiette fiscale canadienne.

Le montant des revenus déclarés par les contribuables ou faisant l'objet d'une cotisation de Revenu Canada sous le régime des règles sur les fonds de placement non résidents semble peu important. Cela pourrait être dû au fait que les règles ont produit l'effet souhaité et que les placements de portefeuille qu'on cherche à prévenir n'ont pas été effectués. Le Comité craint cependant que certaines opérations ne relèvent du champ d'application des règles, mais que le revenu qui en est tiré ne soit ni déclaré, ni cotisé par Revenu Canada. Nous proposons que Revenu Canada examine les placements effectués dans des entités étrangères et applique avec rigueur les dispositions sur les fonds de placement non résidents, le cas échéant.

Imposition du revenu des investisseurs non-résidents

Introduction

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans ce chapitre (dans l'encadré «Revenus assujettis à l'impôt fédéral au Canada»), les non-résidents sont imposables au Canada sur le revenu de provenance canadienne tiré d'un emploi ou d'une entreprise, ainsi qu'à la disposition de certains genres de biens canadiens ou sur les revenus de biens désignés (notamment les dividendes, les intérêts, les loyers et les redevances) payés ou crédités par des résidents canadiens. Ces règles sont modifiées de façon bilatérale par les conventions fiscales conclues entre le Canada et les pays étrangers de manière, généralement, à limiter le droit du premier pays signataire d'imposer le revenu d'un résident de l'autre pays signataire, afin de faciliter le commerce et les investissements et de réduire les risques de double imposition. Les conventions fiscales prévoient aussi en général des réductions appréciables du taux des retenues fiscales applicables aux revenus tel que les dividendes, les intérêts, les loyers et les redevances versés aux résidents de l'autre pays.

En ce qui concerne les investissements étrangers au Canada, le Comité est d'avis que les règles fiscales applicables dans ce domaine devraient viser deux objectifs : premièrement, les investisseurs étrangers au Canada devraient, dans la mesure du possible, être traités sur un pied d'égalité avec les investisseurs canadiens actifs dans le pays et, deuxièmement, le Trésor canadien devrait obtenir sa juste part des recettes fiscales engendrées par les entreprises exploitées au Canada. Pour réaliser un juste équilibre entre les deux objectifs, il faut déterminer le niveau acceptable des retenues fiscales appliquées aux revenus tirés de biens par des non-résidents et définir le champ d'application des dispositions relatives à la capitalisation restreinte.

Dans cette section du rapport, le Comité, après avoir commenté les objectifs de la politique fiscale en matière d'investissements étrangers au Canada, se penche sur les questions exposées au paragraphe précédent, de même que sur l'exonération des intérêts payés sur les emprunts sans lien de dépendance et le statut des sociétés de placement appartenant à des non-résidents.

Équilibre entre l'opportunité d'attirer les capitaux étrangers et la nécessité de protéger l'assiette fiscale canadienne

Ainsi que nous l'avons indiqué, les investissements étrangers au Canada donnent lieu, sur le plan de la politique fiscale, à un certain nombre d'objectifs parfois contradictoires. Mentionnons essentiellement la nécessité d'attirer au Canada des capitaux et un savoir-faire étrangers qui profitent à notre économie et, simultanément, le besoin de protéger l'assiette fiscale canadienne. Ces objectifs contradictoires ne sont pas faciles à concilier.

L'un des moyens de protéger l'assiette fiscale canadienne consiste à imposer un taux élevé de retenue fiscale aux intérêts et aux autres sommes déductibles versés aux investisseurs non résidents. Les prélèvements de ce genre risquent cependant de nuire aux mouvements de capitaux et de revenus avec l'étranger et de jouer un rôle de droits à l'importation de capitaux ou de connaissances, ce qui est contraire au principe de la neutralité. Il en est particulièrement ainsi lorsque ces prélèvements ne donnent pas entièrement droit à un crédit dans le pays d'origine du non-résident. Cette situation se produit souvent, car les retenues fiscales canadiennes s'appliquent généralement au revenu brut (sans tenir compte des frais déductibles connexes), tandis que l'impôt est calculé dans le pays d'origine de l'investisseur sur son revenu net, après déduction des dépenses. Les retenues fiscales peuvent être répercutées sur les Canadiens, au détriment, en fin de compte, de l'économie nationale. Par exemple, les retenues fiscales sur les intérêts sont souvent transférées à l'emprunteur, ce qui augmente le coût des capitaux étrangers pour les entreprises canadiennes. De même, dans le cas des redevances, les retenues fiscales peuvent rendre plus coûteux aux entreprises canadiennes l'accès aux technologies étrangères, ce qui représente un droit à l'importation des connaissances.

Des réalités tout aussi impérieuses s'exercent toutefois en sens inverse. Les retenues fiscales sur les paiements déductibles tels que les intérêts, les loyers et les redevances jouent un rôle important dans la protection de l'assiette fiscale canadienne et apportent des recettes non négligeables au Trésor canadien – près de 1,7 milliard de dollars en 1995.

Placements de portefeuille étrangers et investissements directs étrangers

Dans l'examen du régime appliqué aux investissements étrangers, le Comité est demeuré conscient de la nécessité de distinguer les placements de portefeuille étrangers, d'une part, des investissements directs étrangers, d'autre part, particulièrement en ce qui concerne les retenues fiscales et les dispositions relatives à la capitalisation restreinte. Les investissements directs étrangers sont généralement considérés comme les prises de participation d'au moins 10 % dans le capital d'une entreprise. En pratique, ce niveau de participation est souvent suffisant pour permettre à l'investisseur non résident d'influer sur les décisions d'emprunt et d'investissement de l'entreprise. Un investisseur direct

étranger s'intéresse souvent au taux de rendement de l'entreprise elle-même, de manière à en tirer un revenu, que ce soit sous la forme de dividendes ou d'une plus-value qui sera réalisée lorsqu'il se départira de sa participation. L'investisseur étranger qui fait un placement de portefeuille, par contre, exercera généralement peu de contrôle, s'il en a, sur les décisions d'emprunt et d'investissement de l'entreprise et s'intéressera principalement au rendement de ses actions ou de ses titres de créance, plutôt qu'aux résultats fondamentaux de l'entreprise elle-même.

Retenues fiscales

Contexte

La législation fiscale canadienne prévoit généralement un taux de 25 % pour les retenues fiscales, mais ce taux est presque toujours réduit par les conventions fiscales bilatérales conclues par le Canada. Celui-ci a toujours été – et demeure – un important importateur de capitaux – sous la forme tant d'investissements directs que de placements de portefeuille étrangers – et a donc généralement essayé, par le passé, de négocier des taux de retenue fiscale plus élevés dans ses conventions fiscales qu'un grand nombre de ses principaux partenaires commerciaux et cosignataires de conventions.

Le modèle de convention fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoit un barème uniforme de retenues fiscales sur les revenus de différentes sources. Ce modèle vise à guider les pays membres de l'Organisation lorsqu'ils négocient des conventions fiscales bilatérales, mais ces pays ne sont pas tenus de suivre le modèle. Celui-ci prévoit un taux de retenue fiscale de 5 % sur les dividendes pour les investissements directs étrangers, un taux de 15 % sur les dividendes relatifs aux placements de portefeuille étrangers, de 10 % sur les intérêts et de 0 % sur les redevances. Le Canada a généralement cherché à négocier dans ses conventions fiscales des taux de retenue plus élevés que ceux du modèle de convention – souvent 15 % pour les dividendes (que ce soit les investissements directs ou les placements de portefeuille), 15 % pour les intérêts et 10 % pour les redevances.

Au cours des dernières années, cependant, le Canada a changé d'orientation dans la négociation de ses conventions fiscales, de sorte que ses taux de retenue fiscale sont maintenant plus voisins de ceux que prévoit le modèle de l'OCDE. Dans ses budgets de 1992 et 1993, le gouvernement fédéral annonçait que le Canada, lorsqu'il négocierait des conventions fiscales, serait disposé à ramener à 5 % le taux de retenue fiscale sur les dividendes relatifs à des investissements directs et à éliminer la retenue sur les redevances versées pour l'utilisation de logiciels et à l'égard du droit d'utiliser certains renseignements brevetés ou renseignements touchant l'expérience scientifique. Le Canada a négocié depuis un certain nombre de nouvelles conventions, ou de protocoles à des conventions existantes, auxquels sont incorporés ces taux réduits de retenue, de même qu'une retenue fiscale de 10 % sur les intérêts.

Le Comité est d'avis que la position actuelle du Canada en ce qui concerne les taux de retenue fiscale prévus dans les conventions fiscales bilatérales est conforme aux normes internationales et réalise un équilibre acceptable entre les objectifs concurrents de neutralité globale et de protection de l'assiette fiscale canadienne; par conséquent, aucune modification n'est nécessaire dans ce domaine à l'heure actuelle.

Exonération des intérêts payables sur les emprunts sans lien de dépendance

D'après la législation fiscale applicable aux opérations intérieures, les intérêts payables par une société résidente à un non-résident avec lequel la société n'a pas de lien de dépendance sont exonérés de retenue fiscale, si certaines conditions sont réunies. L'exonération s'applique de façon générale si, selon les modalités de l'emprunt, la société emprunteuse canadienne n'est pas tenue de rembourser plus de 25 % du principal de l'emprunt dans les cinq ans suivant la date à laquelle ce dernier a été

contracté, sauf en cas de défaillance de l'emprunteur ou de non-respect des modalités de l'emprunt. Cette exonération a été instituée à titre temporaire en 1975 pour permettre aux sociétés canadiennes d'avoir plus largement accès aux marchés de capitaux internationaux. Elle a été prolongée à plusieurs occasions, avant de devenir une disposition permanente du régime fiscal canadien à l'occasion du budget fédéral de 1988.

Comme nous l'avons indiqué, les retenues fiscales sur les intérêts tendent à être répercutées sur l'emprunteur, ce qui accroît le coût du capital. L'exonération prévue pour les intérêts payables sur les emprunts conclus sans lien de dépendance permet aux entreprises canadiennes d'avoir plus facilement accès aux marchés financiers internationaux, à des taux d'intérêt concurrentiels. Aussi le Comité est-il favorable au maintien de cette exonération, moyennant cependant deux changements.

R E C O M M A N D A T I O N S

Le Comité recommande que l'exonération de retenue fiscale sur les intérêts versés à des prêteurs non résidents sans lien de dépendance avec l'emprunteur soit étendue à tous les emprunts, peu importe leur terme.

Il n'existe à notre avis aucune raison impérieuse de limiter l'exonération aux emprunts à long terme. On pourrait faire valoir que, en limitant ainsi l'exonération, on contrôle mieux les conditions monétaires ou que l'on facilite la réglementation des institutions financières canadiennes, mais ces arguments ne sont guère valables dans le climat actuel de mondialisation.

Nous recommandons aussi de refuser le bénéfice de l'exonération aux opérations adossées et aux mécanismes de financement similaires, selon les modalités exposées plus loin pour les dispositions relatives à la capitalisation restreinte.

À l'heure actuelle, aucune disposition de la législation fiscale ne prive expressément les investisseurs non résidents du bénéfice de l'exonération en cas de mécanisme de prêt adossé conclu par l'entremise d'intermédiaires financiers non liés ou de mécanismes similaires. Il est certes exigé, pour bénéficier de l'exonération, que l'emprunteur canadien et l'institution financière n'aient pas de lien de dépendance, mais la question de savoir si des parties non liées par ailleurs n'ont pas de lien de dépendance lorsqu'elles concluent une opération particulière doit, à l'heure actuelle, être tranchée au cas par cas, ce qui est source d'incertitude et de complexité.

Règles applicables aux entreprises à capitalisation restreinte

Contexte

Une entreprise est considérée comme ayant une capitalisation restreinte lorsqu'elle est financée dans une proportion relativement élevée par des capitaux d'emprunt plutôt que par des capitaux propres. En l'absence de règles à cet effet, les investisseurs étrangers désireux de réduire le plus possible les impôts applicables à un investissement au Canada chercheraient à financer ce dernier dans une mesure disproportionnée par des prêts (plutôt que par des rapports de capitaux propres). Les intérêts payés sur les prêts viendraient réduire le bénéfice imposable au Canada. En capitalisant faiblement une entreprise canadienne, l'investisseur étranger pourrait recevoir une plus forte proportion de son rendement sous forme d'intérêts déductibles (généralement assujettis à une retenue

fiscale de 10 % selon les conventions) plutôt que de dividendes distribués à partir du bénéfice après impôt. Le but des règles relatives à la capitalisation restreinte est de lutter contre cette cause d'érosion de l'assiette fiscale nationale dans le pays où l'entreprise est exploitée.

Le Canada a été l'un des premiers pays à se doter de règles sur la capitalisation restreinte, lesquelles interdisent la déduction des intérêts payables sur les capitaux empruntés à certains non-résidents, lorsque ces capitaux d'emprunt sont supérieurs au triple des capitaux propres¹¹. Instituées en 1972, ces règles sont restées applicables depuis cette date, moyennant quelques modifications mineures. Après avoir exposé les règles en vigueur au Canada et les avoir comparées aux dispositions appliquées dans d'autres pays, nous examinerons dans ce chapitre l'efficacité des règles et les méthodes de rechange qui pourraient être envisagées.

Survol des règles relatives à la capitalisation restreinte au Canada

Le seuil de capitalisation restreinte, d'après la législation fiscale canadienne, est de 3 pour 1. Cela signifie que, quand les capitaux d'emprunt sont supérieurs au triple des capitaux propres, les intérêts qui seraient normalement déductibles, lorsqu'ils sont versés par une société résidant au Canada à un non-résident déterminé, ne peuvent être déduits. Pour l'application de cette règle, un non-résident déterminé est un actionnaire non résident qui, seul ou avec d'autres personnes qui lui sont liées, détient 25 % ou plus (en droits de vote ou en valeur) des actions de la société canadienne; la définition des non-résidents déterminés englobe les non-résidents qui ont un lien de dépendance avec l'actionnaire en question.

Pour l'application du ratio d'endettement de 3 pour 1, on définit généralement les capitaux propres comme l'ensemble des éléments suivants : (i) les bénéfices non répartis de la société canadienne, sur une base non consolidée; (ii) le surplus d'apport des actionnaires non résidents déterminés de la société; (iii) le capital versé de la société, dans la mesure où le capital-actions appartient à des actionnaires non résidents déterminés. Les capitaux d'emprunt sont généralement définis comme le montant le plus élevé de dettes portant intérêt envers des non-résidents déterminés à un moment quelconque de l'année.

Si, par exemple, une société canadienne a des capitaux propres de 100 \$ et des dettes portant intérêt de 400 \$ envers des non-résidents déterminés, 100 \$ de ces dettes seront considérés comme dépassant le seuil admissible, de sorte que 25 % des intérêts payés dans l'année à des non-résidents déterminés ne seront pas déductibles. Si, par ailleurs, les dettes portant intérêt envers des non-résidents déterminés ne dépassent jamais 300 \$ dans l'année, les intérêts seront entièrement déductibles.

Dans la mesure où la déduction des intérêts est interdite par l'application de la formule de capitalisation restreinte, il y aura souvent une double imposition. En effet, les intérêts resteront assujettis à la retenue fiscale canadienne, tout en étant généralement imposables dans le pays d'origine de l'investisseur étranger. Les règles ont donc un caractère préventif, leur application visant les financements fournis par des actionnaires non résidents lorsqu'ils ont un lien de dépendance avec la société emprunteuse. Les sociétés canadiennes qui se trouvent dans cette situation suivent généralement de très près leur ratio d'endettement de manière à éviter que les intérêts payés ne soient pas déductibles.

Règles appliquées à l'étranger

Il n'existe aucune norme commune concernant l'application des règles relatives à la capitalisation restreinte; par conséquent, les méthodes utilisées par les différents pays varient considérablement sous l'angle tant de la structure que des modalités. Comme nous l'avons indiqué, le Canada a été l'un des premiers pays à se doter de règles relatives à la capitalisation restreinte, en 1972. D'autres pays, en nombre croissant, adoptent des règles de ce genre, tout particulièrement depuis la fin des années 1980. Dans bien des cas, ces pays appliquent une formule objective du même genre que celle qui est en vigueur au Canada, la plupart d'entre eux utilisant le même ratio d'endettement de 3 pour 1. Au cours des dernières années, cependant, un ratio moins élevé de 2 pour 1 a été adopté dans plusieurs pays.

Certains pays appliquent une méthode plus subjective. Au Royaume-Uni, par exemple, les sommes versées aux investisseurs non résidents sont généralement traitées comme des distributions de dividendes, plutôt que comme des intérêts déductibles, lorsque (i) l'emprunteur est une filiale à 75 % du prêteur, ou que les deux sont des filiales à 75 % d'une société tierce et que (ii) tout ou partie du paiement n'aurait pas été effectué si les parties n'avaient pas eu de lien de dépendance. Pour appliquer cette règle, les autorités fiscales britanniques tiennent généralement compte à la fois du ratio d'endettement et du taux de «couverture des intérêts» (c'est-à-dire de la mesure dans laquelle les bénéfices ou les flux de trésorerie prévus sont suffisants pour honorer les obligations de paiement d'intérêt).

Les États-Unis suivent une méthode unique en son genre qui combine des éléments subjectifs et objectifs. Les dettes peuvent être considérées comme des capitaux propres lorsque la société est faiblement capitalisée. De plus, un critère objectif a été adopté aux États-Unis en 1989; cette disposition, appelée «règle sur le dépouillement des bénéfices» (*earnings stripping rule*), s'applique généralement à un groupe de sociétés ayant un ratio dettes/capitaux propres supérieur à 1,5. Au-delà de ce ratio, les intérêts payés sur les prêts consentis par des parties liées sont considérés comme non déductibles, si le bénéficiaire de l'intérêt n'est pas assujéti à l'impôt américain, ou sont imposés à un taux inférieur à 30 %, taux qui s'applique aux pays non signataires d'une convention fiscale avec les États-Unis. La règle s'applique aussi bien quand les intérêts sont reçus par un investisseur étranger que lorsqu'ils reviennent à un investisseur américain (par exemple, une entité exonérée américaine qui est liée au payeur). Les intérêts non admissibles ne sont pas déductibles si le groupe de sociétés américaines a des frais d'intérêt excédant le niveau défini, et ils peuvent être généralement reportés pendant une période indéterminée.

Certains autres pays ont adopté le principe de primauté de la substance sur la forme. Ainsi, les capitaux d'emprunt fournis par un actionnaire peuvent, dans certaines conditions, être considérés comme des capitaux propres (par exemple, en l'absence de disposition fixe de remboursement ou quand les intérêts sont fonction des bénéfices réalisés). Dans d'autres pays, un montant excessif de financement par emprunt pour une filiale peut être considéré comme un abus de droit (bien que, dans ces pays, cette notion générale ne semble guère avoir été appliquée en pratique aux cas de capitalisation restreinte). Enfin, certains pays n'appliquent aucune restriction dans ce domaine.

Règles canadiennes en matière de capitalisation restreinte – évaluation et solutions de rechange

Méthodes objectives ou subjectives. La méthode objective appliquée au Canada, avec son ratio d'endettement fixe, est évidemment rigide et quelque peu arbitraire. Par exemple, elle ne tient pas compte des différences «normales» d'endettement relatif entre secteurs ou entreprises d'un même secteur. Les avantages de la méthode objective sont toutefois appréciables : les règles sont faciles à comprendre et à appliquer, et elles permettent généralement de protéger efficacement l'assiette fiscale canadienne. Les méthodes subjectives créent en général plus d'incertitude, tout en accroissant les coûts d'administration et d'observation.

Méthodes fondées sur les bénéfices. Une autre solution consisterait à garder un calcul objectif, mais en utilisant un critère fondé sur les bénéfices plutôt que sur un ratio d'endettement – comme c'est le cas aux États-Unis avec la règle sur le dépouillement des bénéfices. Cependant, à moins de modifier les règles canadiennes afin qu'elles s'appliquent aux intérêts (et, peut-être, à d'autres dépenses non déductibles) versés à une plus grande variété de contribuables, comme les investisseurs canadiens (ainsi qu'il en est question au chapitre 7), nous ne sommes pas en faveur d'une méthode fondée sur les bénéfices. Les méthodes de ce genre, comme la règle sur le dépouillement des bénéfices aux États-Unis, sont beaucoup plus complexes que les dispositions relatives à la capitalisation restreinte qui s'appuient sur un ratio dettes/capitaux propres fixe. Outre qu'elles accroissent sensiblement les coûts d'administration et d'observation, ces méthodes plus complexes rendent incertaines la détermination du niveau d'endettement acceptable et la mesure dans laquelle les intérêts pourraient être considérés comme non déductibles au cours d'une année particulière.

Application possible des dispositions relatives à la capitalisation restreinte aux emprunteurs autres que les sociétés. Au Canada, les dispositions relatives à la capitalisation restreinte s'appliquent uniquement aux sociétés résidentes, à l'exclusion des autres formes d'entreprises, comme les succursales canadiennes de sociétés étrangères, les sociétés de personnes ou les fiducies. On peut donc recourir à des entités de ce genre pour tourner les règles et, ainsi, réduire l'assiette fiscale canadienne. Par ailleurs, l'extension des règles relatives à la capitalisation restreinte aux entreprises canadiennes autres que les sociétés résidentes rendrait la législation fiscale plus complexe. Ainsi, il faudrait définir les entités non résidentes auxquelles les règles s'appliquent, de même que la répartition des capitaux propres entre les différentes entités; des règles distinctes seraient probablement nécessaires pour chaque catégorie d'entité (succursales canadiennes de sociétés étrangères, sociétés de personnes et fiducies). Dans le cas des fiducies discrétionnaires, il pourrait être difficile, sinon impossible, de déterminer les montants attribuables à des bénéficiaires particuliers.

Financements adossés et prêts garantis. Un investisseur non résident peut prêter des capitaux à une entreprise canadienne soit directement, soit par l'entremise d'institutions financières tierces ou d'autres intermédiaires. Par exemple, dans un cas extrême (et en l'absence de règles fiscales contrariant cette pratique), un investisseur non résident pourrait accorder un prêt à un tiers, le même montant étant ensuite prêté par ce tiers à l'entreprise canadienne. Dans d'autres formules de financement adossé, le rattachement peut être plus difficile. Par exemple, l'investisseur non résident pourrait s'engager, dans le cadre de ses relations commerciales avec une tierce partie (souvent une institution financière), à laisser un certain montant en dépôt auprès d'elle, montant qui peut ou non correspondre à celui du prêt accordé par la tierce partie à l'entreprise canadienne. Autre exemple encore, l'investisseur non résident pourrait garantir le prêt accordé par une tierce partie à l'entreprise canadienne, cette garantie étant appuyée par le nantissement d'actifs ou d'autres sûretés, ou encore tout simplement par le crédit de l'investisseur non résident. Il existe donc toute une série de situations dans lesquelles le financement accordé par un investisseur étranger peut donner lieu à l'application des règles sur la capitalisation restreinte, certaines de ces situations étant manifestement motivées par des raisons fiscales – le but visé étant d'échapper à l'application des règles – tandis que d'autres peuvent être conclues principalement pour des raisons commerciales.

Là encore, les règles appliquées aux financements adossés et aux prêts garantis varient d'un pays à l'autre. Les dispositions canadiennes en matière de capitalisation restreinte s'appliquent à la forme la plus extrême de planification fiscale en stipulant, de façon générale, que lorsqu'un prêt a été accordé par un actionnaire non résident déterminé à une autre personne à la condition qu'un deuxième prêt soit accordé par une personne quelconque à une société résidant au Canada, le moindre des deux prêts est considéré comme assujéti aux dispositions en question. Cette règle ne semble toutefois pas s'appliquer dans les cas où un non-résident détermine des fonds en dépôt auprès d'un tiers et que celui-ci accorde à l'entreprise canadienne un prêt de montant différent et assorti de conditions différentes. Enfin, les prêts de tiers qui ne sont que garantis par un non-résident déterminé sortent clairement du champ d'application des règles canadiennes sur la capitalisation restreinte.

Même s'il est clair que, du point de vue de la politique fiscale, les dispositions relatives à la capitalisation restreinte devraient porter sur les mécanismes de financement adossé, le traitement des prêts garantis est moins évidente. Les garanties de prêts accordées par des tiers liés peuvent être considérées comme une façon de contourner les règles sur la capitalisation restreinte, ce qui a amené un certain nombre de pays à appliquer ces règles aux garanties de prêts en question. Par ailleurs, l'inclusion des prêts garantis risque, dans bien des cas, de perturber les dispositions normales de financement commercial. Il peut arriver, par exemple, qu'une entreprise canadienne ait une capacité d'emprunt suffisante, ou que le prêteur exige quand même la garantie de la société mère (les prêteurs cherchant normalement à obtenir le plus de garanties possible). Il y a aussi beaucoup de cas dans lesquels un emprunteur canadien et des entités étrangères liées concluent des accords de financement conjoints qui peuvent prévoir, par exemple, des garanties croisées entre les emprunteurs.

Conclusions et recommandations

Le Comité est d'avis, de façon générale, que les dispositions relatives à la capitalisation restreinte fonctionnent bien et ne constituent pas un obstacle de taille aux activités courantes des entreprises canadiennes. Les règles sont simples et efficaces, et la rareté des jugements rendus dans ce domaine laisse à penser que les différends avec les autorités fiscales canadiennes sont peu nombreuses à cet égard, bien que les règles soient en application depuis plus de 25 ans maintenant. Le Comité n'est pas en faveur de modifications techniques qui viseraient à instaurer un système plus pur du point de vue théorique, mais qui accroîtraient la complexité de la législation fiscale, sans beaucoup d'avantages pour les contribuables ou pour l'administration fiscale. Le Comité appuie donc la méthode reposant sur un ratio dettes/capitaux propres fixe plutôt qu'une méthode subjective ou une méthode fondée sur les bénéficiaires. Le Comité ne voit guère de justifications, non plus, à des modifications techniques des dispositions définissant les capitaux propres et les capitaux d'emprunt (comme un ratio dettes/capitaux propres global qui pourrait mettre l'accent sur la capacité d'emprunt totale des entreprises canadiennes ou sur la mesure des capitaux propres ou des capitaux d'emprunt attribuables au non-résident déterminé).

RECOMMANDATIONS

Le Comité estime cependant que les dispositions existantes devraient être renforcées dans certains domaines, après un préavis qui fournirait une période d'adaptation convenable, de manière à mieux protéger l'assiette fiscale canadienne, sans pour autant nuire exagérément, en général, aux opérations commerciales normales.

Le Comité recommande que le ratio de capitalisation restreinte, qui est actuellement de 3 pour 1, soit ramené à 2 pour 1, de manière à mieux correspondre au financement généralement disponible dans une situation sans lien de dépendance.

Certains pays acceptent des ratios d'endettement un peu plus élevé pour les entreprises actives dans des secteurs particuliers (les institutions financières par exemple), mais ces exceptions n'ont pas eu d'application jusqu'ici au Canada, et la nécessité de prévoir des coefficients moyens plus élevés pour certains secteurs ne paraît guère justifiée.

Les dispositions relatives à la capitalisation restreinte devraient être révisées de manière à s'appliquer aux sommes investies non seulement dans des sociétés canadiennes, mais aussi dans des succursales canadiennes de sociétés étrangères, dans des sociétés de personnes et dans des fiducies.

Il en résulterait un système un peu plus complexe, mais il importe de protéger l'assiette fiscale canadienne. Dans les situations qui font intervenir des fiducies discrétionnaires, la part qui revient réellement à chaque bénéficiaire ne pouvant être déterminée, la règle relative à la capitalisation restreinte pourrait s'appliquer à tous les emprunts attribuables, directement ou indirectement, aux bénéficiaires non résidents.

Les dispositions actuellement applicables aux mécanismes adossés faisant appel à des tiers intermédiaires devraient être renforcées de manière à porter sur toutes les formes d'endettement (comme les fonds mis en dépôt) entre un non-résident déterminé et un tiers, lorsque tout ou partie du montant peut raisonnablement être considéré comme ayant été prêté ou transféré, directement ou indirectement, par le tiers à une entreprise canadienne.

L'application des règles aux prêts de tiers garantis par un «non-résident déterminé» ne revêt pas, selon le Comité, le même caractère de nécessité. Tout bien considéré, nous proposons que les prêts garantis ne soient pas inclus pour le moment dans le champ d'application des dispositions relatives à la capitalisation restreinte, mais que le gouvernement réexamine périodiquement cette question afin de déterminer si elle donne lieu à des abus.

Sociétés de placement appartenant à des non-résidents

Introduction

Une société de placement appartenant à des non-résidents (SPANR) est un mécanisme à fins particulières, qui donne droit à un régime fiscal spécial. Ce régime, qui remonte à la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1948, semble avoir été adopté à l'origine pour offrir aux investisseurs non résidents (que ce soit pour des investissements directs ou des placements de portefeuille) le même résultat, du point de vue fiscal, qu'ils investissent directement ou par l'entremise d'une filiale canadienne. Au cours des dernières années, cependant, il semble que les SPANR aient été utilisées principalement à des fins de planification fiscale.

Analyse des règles actuelles sur les SPANR

Une SPANR est, de façon générale, une société constituée au Canada qui choisit d'être imposée à titre de SPANR et qui se conforme à diverses conditions, notamment :

- toutes les actions et tous les titres d'emprunt qu'elle a émis appartiennent à des non-résidents;
- au cours de chaque année d'imposition, elle tire son revenu de sources déterminées, comme des intérêts, des loyers et des redevances;
- elle ne tire pas plus de 10 % de son revenu brut, au cours de chaque année d'imposition, de loyers;
- son entreprise principale ne consiste ni à prêter de l'argent, ni à faire le commerce d'obligations, d'actions, d'hypothèques, d'effets, de billets ou d'autres biens semblables.

Diverses règles spéciales s'appliquent pour le calcul du revenu d'une SPANR, ce revenu étant ensuite imposé à un taux forfaitaire de 25 %. Cet impôt est remboursé lorsque le revenu est distribué aux non-résidents sous forme de dividendes, la retenue fiscale canadienne sur les dividendes s'appliquant alors. Cela signifie que, en fin de compte, l'impôt payable sur la majeure partie du revenu obtenu par une SPANR correspond à la retenue fiscale canadienne sur les dividendes.

Au cours des dernières années, il semble que les SPANR aient servi dans bien des cas à des opérations de planification fiscale. Si, par exemple, un investisseur étranger décide d'établir ou d'acquérir une société canadienne, il peut former une SPANR afin de fournir une partie du capital nécessaire. Une SPANR est considérée comme une personne non résidente, pour l'application des règles canadiennes relatives à la capitalisation restreinte, dont il a été question précédemment. Si l'on suppose, donc, que l'investissement est de 100 \$, l'investisseur étranger peut par exemple investir 25 \$ dans les actions de la société canadienne et 75 \$ dans les actions de la SPANR, cette dernière se servant des 75 \$ pour acquérir des titres de créance de la filiale canadienne. Le ratio d'endettement de 3 pour 1 prévu dans les règles relatives à la capitalisation restreinte est ainsi respecté. Les intérêts versés par la société canadienne à la SPANR sont déductibles au taux normal et imposés au taux de 25 % au niveau de la SPANR. Lorsque, ultérieurement, des dividendes sont distribués, l'impôt de 25 % est remboursé à la SPANR, et la retenue fiscale canadienne s'applique aux dividendes.

Pour l'investisseur, le type de structure que nous venons de décrire présente plusieurs avantages sur le plan fiscal. En premier lieu, le taux effectif d'imposition au Canada peut, dans la mesure où les paiements déductibles d'intérêts et de redevances faits à la SPANR le permettent, être réduit pour passer du taux ordinaire au taux spécial remboursable de 25 %, même si le revenu demeure au

Canada. Ce taux sera encore probablement réduit, pour descendre au taux applicable aux dividendes selon la convention fiscale, quand le revenu sera distribué. En second lieu, tout dépendant du régime fiscal applicable dans le pays d'origine de l'investisseur étranger, celui-ci pourra reporter ou éliminer l'impôt dans son pays de résidence. Par exemple, dans certains pays (comme les États-Unis), le versement d'un dividende en actions n'est généralement pas imposable. Il peut alors être possible à la SPANR de verser des dividendes en actions et de ramener son taux effectif d'imposition de 25 % au taux de la retenue sur les dividendes applicable aux SPANR d'après la convention fiscale pertinente, sans qu'aucun montant ne soit inclus dans le revenu de l'investisseur, dans son pays de résidence. Le Comité s'inquiète particulièrement du fait que ces possibilités de planification peuvent inciter des investisseurs non résidents à transférer des dettes à leurs filiales canadiennes alors que cela n'aurait peut-être pas été le cas autrement.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que les dispositions sur les sociétés de placement appartenant à des non-résidents soient abolies, moyennant une période de transition.

Même si les SPANR peuvent être considérées comme des mécanismes qui stimulent les investissements directs et les placements de portefeuille des non-résidents dans des sociétés canadiennes – contribuant ainsi à la création d'emplois et à la croissance économique au Canada –, le Comité est d'avis que les avantages sont limités. Tout d'abord, ce mécanisme n'est guère utilisé : en 1994, on comptait moins de 100 SPANR. Ensuite, il est difficile de déterminer si les SPANR contribuent à attirer des capitaux supplémentaires au Canada ou si, en fait, elles ne sont pas plus souvent mises sur pied une fois que la décision d'investir au Canada a été prise, l'existence des SPANR pouvant alors inciter les investisseurs non résidents à capitaliser dans une mesure restreinte leurs filiales canadiennes.

Prix de transfert

Introduction

On appelle prix de transfert le prix auquel des biens, des services ou des capitaux sont cédés entre des entités liées soumises à des administrations fiscales différentes. La structure et l'application des règles canadiennes en matière de prix de transfert peuvent avoir un effet important sur l'assiette fiscale. Pour l'année 1993, par exemple, les opérations transfrontalières entre parties liées qui ont été déclarées par les contribuables à Revenu Canada s'élevaient à 248 milliards de dollars, dont 166 milliards de dollars entre des entités liées situées au Canada et aux États-Unis. Compte tenu du fait que les recettes fédérales et provinciales tirées de l'impôt sur les bénéfices des sociétés représentaient environ 20 milliards de dollars en 1996, on constate qu'une modification, même si elle est relativement faible, du revenu provenant d'opérations entre parties liées qui est attribuable au Canada peut se traduire par une érosion (ou une amélioration) notable des recettes fiscales canadiennes.

Dispositions législatives et administratives relatives aux prix de transfert

Avant le budget fédéral de février 1997, la législation canadienne exigeait que les opérations entre un contribuable canadien et un non-résident lié se fassent à un prix qui aurait été raisonnable si les parties n'avaient pas eu de lien de dépendance. Le budget de 1997 annonçait que les dispositions législatives applicables seraient rendues plus conformes aux principes de l'OCDE, de nouvelles mesures législatives ayant été proposées à cette fin. Lors de la rédaction du présent rapport, ces mesures n'avaient pas encore été adoptées.

Sous l'effet des pressions législatives et administratives exercées par les États-Unis (et décrites ci-après) et d'autres pays, le gouvernement fédéral proposait aussi dans le budget de février 1997 que les contribuables soient tenus de fournir des documents à jour pour étayer leur méthode d'établissement des prix de transfert et suggérait des pénalités lorsque ces exigences en matière de documentation n'étaient pas respectées ou que le contribuable n'entreprenait pas avec diligence d'établir des prix de transfert conformes au principe de pleine concurrence. Ces mesures relatives à la documentation et aux pénalités font également partie des propositions législatives.

Approche législative et administrative aux États-Unis

L'approche est quelque peu différente aux États-Unis. Bien qu'elles souscrivent aux principes de l'OCDE, les autorités américaines ont également inscrit dans la loi des dispositions complexes et détaillées en matière de prix de transfert qui autorisent, par exemple, l'utilisation de la méthode des «bénéfices comparables». Selon cette méthode, les bénéfices d'une entité liée particulière sont comparés de façon générale à ceux des sociétés sans lien de dépendance qui se livrent à des activités similaires.

Depuis quelques années, les États-Unis ont adopté, sur le plan tant législatif qu'administratif, une politique plus vigoureuse que la plupart des autres pays dans le domaine des prix de transfert. Sur le plan législatif, les règles en vigueur dans ce domaine aux États-Unis obligent les entreprises à tenir des documents à jour à la disposition des autorités lorsqu'elles produisent une déclaration de société aux États-Unis, afin de pouvoir justifier la méthode qu'elles emploient en matière de prix de transfert; faute de quoi, les redressements éventuellement appliqués aux prix de transfert peuvent entraîner des pénalités de 20 % ou de 40 % du montant du redressement (en fonction du montant d'impôt en jeu). Sur le plan administratif, les autorités fiscales américaines consacrent d'importantes ressources à l'examen des prix de transfert et à l'avancement des dossiers en la matière, souvent à l'aide d'équipes qui comprennent non seulement des spécialistes en fiscalité internationale, mais aussi des économistes et des ingénieurs industriels.

Le Comité est conscient des craintes voulant que, en raison des exigences législatives et administratives en vigueur aux États-Unis, les entreprises aient tendance à suivre, en matière de prix de transfert, des méthodes qui entraînent la déclaration d'une plus forte proportion de leurs bénéfices aux États-Unis et que, en outre, de nombreux contribuables soient incités à adopter, en totalité ou en partie, la méthode des bénéfices comparables lorsqu'ils élaborent leur politique en matière de prix de transfert, laquelle peut ne pas être entièrement conforme aux principes de l'OCDE. Ces phénomènes sont particulièrement préoccupants pour le Canada en raison du volume considérable d'opérations effectuées entre des parties liées, de part et d'autre de la frontière, et du risque de réduction sérieuse de l'assiette fiscale canadienne.

Conclusions

L'existence de clauses de pénalité et d'exigences en matière de documentation dans certains autres pays (tout spécialement aux États-Unis), combinée à une vérification rigoureuse des prix de transfert dans les pays en question, constitue une menace pour l'assiette fiscale canadienne. Il se peut notamment que beaucoup d'entreprises aient jusqu'ici cherché à déployer un excès de zèle pour se conformer aux règles fiscales en vigueur dans ces pays, au détriment de l'assiette fiscale canadienne. Par ailleurs, lorsque les pays étrangers répliquent en imposant leurs propres règles en matière d'administration, d'exécution et de pénalités, les contribuables sont confrontés au risque d'une double imposition et d'un alourdissement de leurs coûts d'observation.

Il importe certes de maintenir l'équilibre entre la protection de l'assiette fiscale canadienne, d'une part, et les coûts d'observation ainsi que les risques de double imposition des contribuables, d'autre part; le Comité est cependant d'avis que, compte tenu du volume des opérations transfrontalières exécutées entre entités liées (notamment aux États-Unis), la menace qui plane sur l'assiette fiscale canadienne ne doit pas être prise à la légère et que le Canada devrait, par sa législation et ses règles

d'exécution, veiller à obtenir sa juste part des bénéfices tirés des opérations transfrontalières entre entités liées. Les auteurs d'une étude consacrée aux prix de transfert à la demande du Comité et publiée en décembre 1996 ont recommandé que le Canada prévoie désormais des pénalités en cas de sous-déclaration des bénéfices résultant d'une manipulation des prix de transfert et que l'application de ces pénalités varie selon que les contribuables agissent ou non de bonne foi, celle-ci étant établie par des documents à jour¹². Le Comité appuie ces recommandations et souscrit au principe voulant que les contribuables soient tenus de fournir une documentation à jour et suffisante pour étayer la méthode qu'ils suivent en matière de prix de transfert, de même que l'application de pénalités si ces exigences en matière de documentation ne sont pas respectées.

Le Comité est en outre d'avis que les éléments suivants devraient être incorporés aux mesures législatives régissant les prix de transfert au Canada :

- les pénalités devraient être fixées de manière à tenir compte du fait que le Canada, à la différence de certains autres pays, n'autorise pas la déduction des intérêts sur les impôts;
- les pénalités devraient être levées si le contribuable fournit une documentation à jour suffisante;
- la pénalité devrait s'appliquer uniquement au redressement net imposé au contribuable, lorsque celui-ci fait l'objet de redressements à la hausse ou à la baisse;
- si le contribuable subit des pertes, la pénalité devrait prendre la forme d'une réduction de la perte plutôt que d'un paiement à effectuer immédiatement;
- les dispositions canadiennes en matière de prix de transfert devraient être conformes aux principes de l'OCDE;
- sauf cas exceptionnel, il faudrait tenir compte de la nature véritable des opérations effectuées par les contribuables et ne pas leur substituer d'autres opérations. Cette règle serait arbitraire et entraînerait aussi une double imposition si l'administration fiscale de l'autre pays avait un avis différent sur la restructuration de l'opération. La règle générale anti-évitement qui est en vigueur devrait suffire à faire face à ces cas exceptionnels, lorsqu'il convient de ne pas tenir compte de la structure adoptée par le contribuable.

Les opérations effectuées entre des contribuables canadiens et des entités liées dans des pays à faible taux d'imposition offrent des possibilités toute particulières de diminution des impôts au Canada au moyen d'une politique «dynamique», de la part des entreprises, en matière de prix de transfert. Le Comité invite donc les autorités fiscales canadiennes à faire preuve d'une vigilance toute particulière à l'égard de ces opérations.

Questions d'actualité à l'échelle internationale

Étant donné leurs répercussions sur les recettes fiscales de façon générale, certaines questions d'actualité, comme le commerce électronique et la concurrence fiscale entre pays, présentent un intérêt particulier pour le Comité.

Commerce électronique

La croissance rapide du commerce électronique remet en question un grand nombre des notions traditionnelles dans le domaine des impôts directs. Par exemple, lorsque des biens ou services sont fournis sur l'Internet, les principes et règles habituels peuvent être inefficaces pour déterminer le ou les pays qui devraient avoir le droit d'imposer tout ou partie des bénéfices correspondants.

Ainsi que nous l'avons indiqué, un résident canadien est généralement imposé sur son revenu de toutes provenances et un non-résident, sur certains genres de revenus de provenance canadienne, notamment ceux d'une entreprise exploitée au Canada. Le revenu tiré de services est généralement attribué au pays où les services sont rendus; il pourrait toutefois être difficile de déterminer l'origine des revenus quand les services sont offerts sous forme électronique. De plus, le droit d'imposer les

bénéfices d'entreprise est généralement modifié par les conventions fiscales, de sorte qu'une personne résidant dans un pays avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale n'est généralement pas imposable sur le bénéfice tiré d'une entreprise exploitée au Canada, à moins qu'elle ne soit exploitée par l'intermédiaire d'un établissement permanent. Dans la convention fiscale Canada-États-Unis, par exemple, un établissement permanent comprend un établissement fixe tel qu'un bureau de gestion, une succursale ou un bureau. La nature du commerce électronique est telle que, dans bien des cas, il n'est pas nécessaire d'être physiquement présent, au sens habituel du terme, au point de vente ou de livraison.

La transmission électronique de l'information remet aussi en question la définition du «produit» qui est acheté ou vendu, étant donné que le produit de forme concrète auquel on est habitué n'existe pas forcément. C'est souvent la nature d'une opération qui déterminera sa classification sur le plan fiscal, notamment en ce qui concerne l'imposition des redevances. La vente d'un bien corporel comme un disque compact par un non-résident dans un pays déterminé pourrait ne pas être assujettie à l'impôt dans le pays en question, mais le paiement du bien corporel livré sous forme électronique pourrait être considéré comme une redevance rémunérant l'utilisation d'un droit d'auteur et, par conséquent, être imposable dans le pays en question. Le Trésor américain a proposé des lignes directrices touchant la classification des revenus relatifs aux programmes informatiques¹³.

Outre les questions de politique fiscale posées par le commerce électronique, la technologie présente des défis aux administrations fiscales sur le plan de l'observation et de l'exécution. Il est souvent difficile aux tiers – notamment les autorités fiscales – de remonter la piste des opérations électroniques. Il peut exister des registres électroniques, mais ils peuvent faire l'objet de modifications indétectables, et l'on ne dispose souvent pas de registre de tiers sur support papier pour étayer les opérations. Le développement de systèmes électroniques de paiement ou de l'argent électronique pourrait poser les mêmes difficultés aux administrations fiscales que les opérations en liquide, encore que les systèmes électroniques puissent être conçus de manière à laisser des pistes et à permettre de suivre l'utilisation des fonds, comme pour les opérations effectuées au moyen de cartes de crédit. L'évolution technologique souligne cependant la nécessité d'une coopération internationale en matière d'observation et d'exécution.

Les gouvernements et leurs administrations fiscales doivent continuer de suivre les répercussions du commerce mondial sur les recettes fiscales. Le défi consiste, pour les autorités fiscales, à trouver les moyens de rattacher ces opérations à un pays particulier, que ce soit en étendant les principes existants au commerce électronique ou en créant de nouvelles règles. Il se pourrait également que l'imposition en fonction de la provenance des revenus perde de son importance et que l'impôt en fonction du lieu de résidence devienne la norme à l'égard des revenus tirés du commerce électronique.

Les questions de fiscalité et de commerce électronique intéressent à la fois les gouvernements et les entreprises – les premiers étant confrontés au risque d'une érosion de leur assiette fiscale et les secondes, à des incertitudes concernant les règles fiscales applicables à leurs activités. Plusieurs pays étudient activement ces questions, l'OCDE a mis en route des travaux dans ce domaine, et un groupe de travail a été chargé du dossier au Canada. Les risques éventuels sont bien connus, mais la technologie ne cesse d'évoluer et les solutions ne sont pas évidentes. Le Comité préconise une poursuite des débats et de l'analyse de ces questions au Canada, dans le cadre de l'OCDE et au niveau des entreprises qui se livrent au commerce électronique.

Concurrence fiscale entre pays

À mesure que l'intégration économique s'accélère au niveau mondial, les pays prennent de plus en plus conscience de leur interdépendance économique. Les gouvernements savent maintenant que la fiscalité des entreprises influe sur l'investissement et l'emploi, tout particulièrement lorsqu'ils appliquent des impôts plus lourds que dans les pays concurrents. Par ailleurs, ils sont également

conscients que les recettes fiscales financent les dépenses publiques dans des domaines comme l'éducation et les transports, des facteurs importants dont les entreprises tiennent compte lorsque vient le moment de choisir un pays pour s'implanter. Étant donné que chaque pays a ses propres préférences en la matière, il ne faut pas s'attendre à ce que tous les pays choisissent un niveau identique d'impôts et de dépenses publiques face à l'intégration économique globale – et cela n'est pas souhaitable non plus, à notre avis.

Cependant, un certain nombre de pays importateurs de capitaux, conscients de la sensibilité des investissements et des emplois aux charges fiscales, se sont engagés dans une «concurrence fiscale» en offrant des mesures préférentielles ou en établissant des entités imposées à taux réduit afin d'attirer les capitaux et les emplois qui, autrement, pourraient se diriger ailleurs. Parmi les formes les plus courantes de concurrence fiscale, mentionnons les exonérations temporaires d'impôt, les zones franches et d'autres mesures, comme les taux réduits d'imposition d'activités déterminées, les déductions pour investissement, les crédits d'impôt à l'investissement et l'amortissement accéléré. Les pays exportateurs de capitaux ont constaté que, en raison de ces mesures, ils ne perdaient pas uniquement des emplois et des investissements. Des taux relativement faibles d'imposition des bénéfices incitent également les entreprises à transférer leurs bénéfices imposables des pays à taux d'imposition élevé à ceux où la fiscalité est moins lourde, ce qui entraîne une érosion de l'assiette fiscale dans les pays qui essaient de maintenir l'intégrité de leur régime d'imposition des sociétés.

L'agressivité dont font preuve certains pays importateurs de capitaux pour attirer chez eux les investissements et les emplois tend à inciter les pays exportateurs de capitaux à adopter, en guise de représailles, des mesures fiscales préférentielles. Il en résulte une surenchère dans les réductions fiscales – une stratégie à court terme de promotion de l'emploi et de l'investissement qui entraîne sans cesse de nouvelles mesures de rétorsion de la part des gouvernements désireux de protéger leurs intérêts nationaux. En fin de compte, chaque pays choisit une structure fiscale inefficace. C'est pourquoi certains experts ont fait valoir que les gouvernements devaient resserrer leur coopération au niveau international afin de contrer les effets les plus nuisibles de la concurrence fiscale¹⁴. Le Comité invite le gouvernement canadien à participer à ces efforts internationaux.

Notes :

- ¹ Les investissements directs sont généralement définis, à cette fin, comme les participations de plus de 10 % au capital d'une entreprise.
- ² Dans deux enquêtes de grande portée qu'il a menées récemment, Lipsey (1995) prétend que les activités étrangères des multinationales suédoises ont stimulé l'économie intérieure et la création d'emplois en Suède, tandis que Feldstein (1995) soutient que chaque dollar d'investissement à l'étranger s'est traduit par une diminution équivalente des investissements des multinationales américaines au pays. Brean (1997) est d'avis qu'il existe une complémentarité notable entre les investissements intérieurs et étrangers des multinationales canadiennes. Dans une recherche effectuée pour le Comité, Altshuler et Cummins ont conclu que les investissements étrangers et intérieurs étaient substituables, si l'on fait abstraction de l'effet d'échelle et de la situation concurrentielle d'un secteur (Altshuler et Cummins (1997), document de travail 97-4 préparé pour le Comité technique). Il existe à notre avis une certaine complémentarité entre les activités des entreprises canadiennes dans le pays et à l'étranger.
- ³ Voir Hines (1996).
- ⁴ Voir dans Cummins (1996), document de travail 96-4 préparé pour le Comité technique, une analyse des investissements des multinationales américaines au Canada et aux États-Unis, et dans Altshuler et Cummins (1997), document de travail 97-4 préparé pour le Comité technique, une étude des investissements des multinationales canadiennes aux États-Unis et au Canada.
- ⁵ Voir par exemple Jog et Tang (1997), document de travail 97-14 préparé pour le Comité technique.

- ⁶ Ces mesures d'allègement à l'égard de la double imposition sont souvent accordées unilatéralement dans la législation fiscale nationale, indépendamment des dispositions des conventions fiscales.
- ⁷ On trouvera une description plus complète des dispositions fiscales actuellement applicables aux revenus de provenance étrangère au Canada et une comparaison avec les règles en vigueur dans plusieurs autres pays dans le document de travail 96-1, préparé pour le Comité technique par Arnold, Li et Sandler (1996).
- ⁸ En ce qui concerne les coûts d'observation du système américain de crédit pour impôts étrangers, voir Blumenthal et Slemrod (1995).
- ⁹ Grubert et Mutti (1995) estiment que les États-Unis ont même perdu des recettes fiscales en imposant les revenus de provenance étrangère au moyen de la méthode du revenu différé.
- ¹⁰ La non-application des règles sur le REATB aux paiements entre filiales et à d'autres opérations bénéficie aux paiements reçus par certaines sociétés de personnes, à certains paiements faits par des sociétés de portefeuille étrangères affiliées dans des pays qui ont consolidé ou regroupé les déclarations fiscales des membres du groupe de sociétés et au revenu tiré par une société affiliée particulière de l'affacturage des créances ou encore de prêts d'argent ou d'actifs, à condition que les créances, ou encore l'argent ou les actifs prêtés, aient été acquis par la société affiliée auprès d'une société non résidente liée, et que d'autres critères prescrits soient respectés.
- ¹¹ On trouvera un exposé détaillé dans le document de travail 96-12 préparé pour le Comité technique par Williamson et Garland (1996).
- ¹² Voir Turner (1996), document de travail 96-10 préparé pour le Comité technique.
- ¹³ Proposition de règlement du Trésor 1.861-18, 61 *Fed. Reg.* 58, 152 (13 novembre 1996).
- ¹⁴ Voir, par exemple, Tanzi (1995). Le Conseil européen des ministres des finances s'est également mis d'accord, récemment, sur un ensemble de mesures visant à lutter contre la concurrence fiscale jugée «nuisible».

L'impôt des sociétés et l'impôt des particuliers

7

Introduction

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, l'impôt sur les bénéfices des sociétés joue essentiellement deux rôles. En premier lieu, il sert de mécanisme de retenue afin que l'impôt soit bel et bien perçu sur les revenus distribués aux actionnaires, ce qui empêche un report de l'impôt. En second lieu, il permet de prélever un certain montant d'impôt sur les revenus courus en faveur des propriétaires qui ne sont pas assujettis à l'impôt des particuliers, par exemple les non-résidents¹ et les entités exonérées. Pour ce qui est de ce deuxième rôle, quand toutes les sociétés et leurs propriétaires paient un impôt similaire sur leur revenu, l'efficacité économique et la compétitivité s'en trouvent renforcées dans le secteur des sociétés. Si, en outre, les entreprises bénéficient de certains des avantages généraux découlant des programmes publics sans être soumises à des droits d'utilisation, l'impôt sur les bénéfices permet de recouvrer en partie le coût de ces avantages. À l'heure actuelle, l'impôt des sociétés est une importante source de recettes pour les administrations publiques au Canada.

Ces deux fonctions distinctes de l'impôt des sociétés font que le rapport qui existe entre la fiscalité des sociétés et le régime d'imposition des particuliers n'est pas simple. Ce rapport répond, en particulier, à deux objectifs distincts et parfois contradictoires. Le premier objectif consiste à réduire ou à éliminer les possibilités de double imposition d'un même revenu, d'abord au niveau des sociétés, puis à celui des particuliers. Par ailleurs, à titre de mécanisme de retenue renforçant l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés peut constituer une charge fiscale supplémentaire sur les revenus d'entreprise que les actionnaires réalisent par le truchement des sociétés. En effet, les revenus gagnés par les sociétés subissent d'abord l'impôt sur les bénéfices, au niveau de la société, puis l'impôt des particuliers, lorsqu'ils sont distribués sous forme de dividendes aux actionnaires.

Cette double imposition peut être prise en compte de diverses manières dans le régime d'imposition des particuliers. Dans un régime «classique», comme celui des États-Unis, la société est considérée comme une entité distincte de ses actionnaires et l'impôt qu'elle paie sur ses bénéfices n'est pas pris en considération au niveau des particuliers actionnaires. Même aux États-Unis, cependant, le régime fiscal s'écarte sensiblement d'un système classique «pur» en permettant, en vertu de dispositions spéciales, de considérer certaines sociétés à capital fermé ou entités hybrides comme de simples intermédiaires, de sorte que leur revenu n'est imposé qu'une fois, au niveau des actionnaires. Une autre méthode, plus couramment employée, et appliquée dans de nombreux régimes fiscaux de par le monde, par exemple dans les pays de l'Union européenne² de même qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande, est un système d'«imputation». Ce système consiste à reconnaître qu'une société représente ses actionnaires et à éviter une imposition totale des revenus aux deux niveaux – sociétés et actionnaires – en imputant aux actionnaires les bénéfices et l'impôt de la société. Le régime fiscal canadien prévoit actuellement un allègement partiel à l'égard d'une double imposition principalement au moyen d'un crédit d'impôt pour

dividendes, accordé aux particuliers actionnaires sous la forme d'un pourcentage déterminé des dividendes imposables qu'ils reçoivent de sociétés résidentes (autres que les sociétés exonérées d'impôt). On parle souvent d'«intégration» pour désigner cette façon de réduire la double imposition des revenus des sociétés.

Le second élément de la relation entre l'impôt direct des sociétés et celui des particuliers est le maintien d'une certaine charge fiscale au niveau des sociétés de manière à établir des règles du jeu égales dans le secteur des sociétés et de fournir des recettes au secteur public. Il faut donc, de ce fait, protéger dans une certaine mesure l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en empêchant son érosion au profit de l'impôt sur le revenu des particuliers. Par exemple, les paiements effectués par les sociétés au titre des intérêts, des loyers ou des redevances, qui sont déductibles dans le calcul de leurs bénéfices imposables, représentent normalement pour le bénéficiaire un revenu imposable, mais celui-ci court-circuite l'impôt des sociétés. Lorsque les bénéficiaires de ces formes de revenu ne sont pas des résidents canadiens, le régime fiscal canadien ne permet généralement pas de percevoir l'équivalent intégral de l'impôt sur le revenu des particuliers sur ces paiements. Quand les bénéficiaires sont des résidents canadiens, ces formes de revenu peuvent être assujetties à un impôt plus faible que celui qui s'applique à une société (par exemple, un taux nul quand le bénéficiaire est exonéré d'impôt). De plus, même lorsque ces revenus sont imposés au niveau des particuliers à un taux équivalent ou supérieur à celui des sociétés, le fisc perd un certain montant de recettes fiscales si ce revenu remplace des dividendes, c'est-à-dire une forme de revenu qui serait imposée à la fois au niveau de la société et à celui du particulier.

Une intégration complète entraînerait en théorie une réduction de l'impôt des particuliers sur les revenus distribués aux actionnaires³, des mesures d'intégration pour les actionnaires non-résidents et la remboursabilité de l'impôt des sociétés à tous les actionnaires, y compris les particuliers qui ne paient guère ou pas du tout d'impôt sur leur revenu personnel, les entités exonérées d'impôt et les actionnaires non-résidents.

Le Comité est d'avis qu'une intégration complète, bien que conforme au rôle de retenue joué par l'impôt des sociétés, ne permettrait pas de percevoir, conformément à l'objectif visé, un certain montant de recettes fiscales sur les bénéfices des sociétés. Le Comité est quand même d'avis qu'il convient d'envisager des mesures qui rattachent le degré d'intégration offert aux propriétaires résidents au montant d'impôt versé par les sociétés sur leurs bénéfices. Cependant, les avantages de l'intégration pour les non-résidents seraient compensés par les régimes fiscaux étrangers qui ne prévoient pas toujours un traitement analogue. De plus, la remboursabilité des impôts des sociétés se traduirait par une érosion non négligeable des recettes fiscales au Canada et nuirait à la compétitivité de certaines sociétés en avantageant les entreprises dont les propriétaires ne paient guère ou pas d'impôt au Canada.

Le Comité a conclu que l'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers ne peut être que partielle, si l'on veut maintenir un bon équilibre entre ces rôles concurrents de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Cela étant, le Comité étudiera, dans les sections qui suivent, trois aspects importants de la relation entre l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers : intégration de l'impôt des sociétés, le court-circuitage de l'impôt des sociétés et l'imposition des gains en capital.

Intégration de l'impôt sur les bénéfices des sociétés

Avantages de l'intégration

L'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers vise en principe à appliquer un traitement neutre (c'est-à-dire à imposer à peu près au même taux) aux différentes formes de revenus – dividendes, gains en capital, intérêt et salaires – obtenus par les propriétaires d'une

entreprise, peu importe qu'ils obtiennent ce revenu directement ou par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs sociétés. Faute d'intégration, les revenus versés aux propriétaires d'actions – c'est-à-dire de sociétés – seraient soumis à une double imposition, au niveau de la société puis des actionnaires. Cela entraîne des comportements particuliers de la part des entreprises, qui cherchent à éviter l'impôt supplémentaire (non intégré) acquitté sur le revenu des actions, notamment :

- les besoins de capitaux auraient tendance à être couverts par des emprunts, puisque les intérêts sont déductibles dans le calcul du bénéfice imposable des sociétés, tandis que le rendement des capitaux propres, sous forme de dividendes, subit une certaine double imposition;
- la rémunération des dirigeants et des travailleurs, notamment dans les sociétés à capital fermé, prendrait généralement la forme de salaires, lesquels sont déductibles dans le calcul du bénéfice imposable, plutôt que de distributions des bénéfices, qui ne sont pas traités de la même façon;
- l'absence d'intégration inciterait les entreprises, et en particulier les petites entreprises, à ne pas se constituer en sociétés (voir, au tableau 7.1, une comparaison des rendements après impôt dans un système non intégré).

Tableau 7.1

Comparaison du rendement après impôt du capital employé dans une entreprise non constituée en société et dans une société en l'absence d'intégration

	Société	Entreprise non constituée en société
		(\$)
Chiffre d'affaires brut	100	100
Salaires	(30)	(30)
Intérêts	(10)	(10)
Amortissement	(10)	(10)
Bénéfice imposable	50	50
Impôt sur les bénéfices des sociétés (à 20 %)	(10)	–
Bénéfice après impôt des sociétés	40	–
Revenu distribué	40	–
Impôt sur le revenu des particuliers (à 50 %)	(20)	(25)
Revenu net	20	25

Il apparaît donc que l'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers est conforme au principe de neutralité, contribuant ainsi à un régime fiscal plus efficient et plus équitable. Même l'intégration partielle qui est prévue dans le régime fiscal canadien procure d'importants avantages économiques aux Canadiens et Canadiennes, sous quatre formes distinctes :

Investissements. Les capitaux propres sont indispensables au financement des dépenses en capital des entreprises. Les propriétaires partagent les profits – et les risques – de l'entreprise et peuvent participer dans une certaine mesure à sa direction. Les capitaux propres constituent une importante source de financement pour de nombreuses formes d'investissement (par exemple en actifs incorporels axés sur le savoir), car les investisseurs ont alors un meilleur contrôle de l'entreprise⁴. Lorsque le régime fiscal décourage le financement par capitaux propres, les entreprises sont surendettées et risquent davantage de devenir insolvables ou de faire faillite⁵, ce qui accroît les risques pour les investisseurs et déprime l'investissement en général. Par conséquent, l'intégration partielle de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers au Canada favorise les investissements et, ainsi, améliore les perspectives de croissance économique.

Accroissement de l'efficacité. L'intégration rend le régime fiscal plus neutre à l'égard des décisions prises par les entreprises pour financer leurs besoins d'investissement, pour récompenser les dirigeants et les travailleurs de leurs efforts et pour choisir diverses formes d'organisation. L'intégration partielle qui est actuellement prévue au Canada, sans éviter entièrement les distorsions économiques, a certainement pour effet de les réduire, ce qui accroît indéniablement l'efficacité du secteur des entreprises au Canada.

Réduction des coûts d'observation et d'administration. L'intégration réduit la nécessité pour les entreprises de se préoccuper de structures de planification fiscale particulières visant à réduire l'effet d'impôts multiples sur le revenu des capitaux propres. En fin de compte, cela réduit les coûts d'observation pour les entreprises. Grâce à l'intégration, il est également plus facile à l'administration publique de gérer le régime fiscal en dépendant moins des règles, portant par exemple sur le dépouillement des surplus ou des dividendes, qui compliquent le système pour tous les intéressés. Là encore, l'intégration partielle du régime canadien réduit cette complexité, sans toutefois l'éliminer totalement.

Équité. L'intégration rend le régime fiscal plus équitable. Dans la mesure où l'impôt des sociétés, qui réduit le montant de dividendes et de gains en capital distribué aux actionnaires, est reconnu comme un paiement anticipé d'impôt sur le revenu des actionnaires, les sociétés et les entreprises non constituées en sociétés sont traitées sur un pied d'égalité. Le régime fiscal canadien tient entièrement compte de l'impôt des sociétés acquitté par les petites entreprises au taux réduit applicable à ces dernières et tient en partie compte de l'impôt des sociétés payé sur les autres revenus des petites entreprises et sur celui des grandes entreprises.

Limites de l'intégration

Les avantages économiques de l'intégration de l'impôt des sociétés et des particuliers sont limités lorsqu'on prend en considération le rôle joué par les marchés internationaux dans le financement des entreprises canadiennes. Les investisseurs étrangers ne bénéficient généralement pas d'un crédit d'impôt pour dividendes tenant compte du paiement de l'impôt canadien sur les sociétés, que ce soit au Canada ou dans leur pays de résidence, sur les dividendes reçus du Canada. Dans certains pays, comme aux États-Unis, l'impôt des sociétés et celui des particuliers ne sont pas intégrés, sauf dans des cas limités. De plus, sur le plan pratique, il serait peut-être inefficace pour le Canada d'accorder unilatéralement des allègements, au nom de l'intégration, aux investisseurs étrangers puisque le gouvernement du pays de résidence de ces investisseurs pourrait, en les imposant, les priver du bénéfice de ces allègements.

Les avantages de l'intégration partielle prévue dans le régime fiscal canadien sont limités dans la mesure où ils ne bénéficient qu'aux résidents et non, de façon générale, aux actionnaires étrangers qui reçoivent des dividendes de sociétés canadiennes. Dans la mesure où les entreprises se financent sur les marchés internationaux, le crédit d'impôt pour dividendes et d'autres caractéristiques de notre mécanisme d'intégration ne contribuent peut-être pas beaucoup à atténuer la double imposition des revenus obtenus par l'intermédiaire des sociétés⁶. C'est pourquoi certains prétendent que les avantages de l'intégration devraient être limités aux petites entreprises. Cependant, les preuves dont dispose le Comité démontrent de façon convaincante que la disponibilité des capitaux propres fournis par les investisseurs canadiens réduit le coût du financement par fonds propres pour les entreprises canadiennes⁷. Même si les entreprises canadiennes ont largement accès aux marchés internationaux des capitaux propres, elles peuvent être en mesure d'émettre des actions à des conditions plus favorables sur les marchés canadiens, ce qui les rend plus concurrentielles.

Ainsi qu'il a été indiqué, le régime fiscal canadien n'assure qu'une intégration partielle de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers sur les revenus provenant des grandes entreprises, de même que sur les bénéfices des petites entreprises qui dépassent un certain plafond : le crédit d'impôt pour dividendes est fixé à un taux qui équivaut à peu près au taux réduit d'imposition des petites entreprises – un taux sensiblement inférieur à celui qui s'applique généralement aux bénéfices des sociétés. L'intégration est donc moins profitable aux grandes entreprises qu'aux petites.

Le Comité est cependant d'avis que cette intégration partielle des impôts des sociétés et des particuliers fournit quand même d'importants avantages économiques aux entreprises canadiennes. Le Comité estime en outre que l'importance des allègements fournis par le système d'intégration partielle au Canada est appropriée dans les conditions actuelles. Une intégration accrue se traduirait peut-être par d'importants avantages économiques, mais il en coûterait cher aux gouvernements en recettes fiscales perdues, et certains des effets positifs seraient annihilés par le rôle important des capitaux étrangers dans le financement de l'économie canadienne. Le Comité juge néanmoins que, lorsque les circonstances le permettront, il faudrait envisager d'accroître le degré d'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers au Canada.

Le crédit d'impôt pour dividendes sur les revenus de provenance étrangère

Comme nous l'avons indiqué, l'un des éléments du système d'intégration au Canada est le crédit d'impôt accordé aux particuliers au titre des dividendes qu'ils reçoivent des sociétés résidentes. Ce crédit n'est pas offert sur les dividendes versés directement aux investisseurs canadiens par les sociétés étrangères, mais les dividendes distribués par les sociétés canadiennes à des particuliers donnent droit aux crédits d'impôt pour dividendes, peu importe que ces derniers soient tirés de revenus de provenance canadienne ou étrangère⁸.

Comme l'indiquait le chapitre précédent, les dividendes que les sociétés canadiennes reçoivent de sociétés affiliées étrangères sont soit exonérés de l'impôt canadien, soit soumis à l'impôt, mais en tenant compte des retenues fiscales et des impôts sur les bénéficiaires payés à l'étranger⁹. Ainsi, le crédit d'impôt pour dividendes tient compte de l'impôt des sociétés et des retenues fiscales du Canada et des autres pays sur les revenus de provenance étrangère rapatriés au Canada sous forme de dividendes sur les investissements directs à l'étranger de sociétés résidentes. Le Comité est d'avis que l'octroi du crédit d'impôt pour les dividendes versés par les sociétés canadiennes sur leurs investissements directs à l'étranger est conforme au principe de neutralité entre les activités menées à l'étranger et celles qui sont exercées au pays. De plus, sous sa forme actuelle, le crédit d'impôt permet de tenir compte des avantages procurés par les investissements directs des multinationales canadiennes à l'étranger, sous forme d'investissements et de création d'emplois au Canada.

Dispositions d'intégration dans le régime fiscal canadien

Le régime fiscal canadien prévoit des dispositions bien précises pour assurer l'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers, et ce, dans deux domaines. En premier lieu, certaines dispositions réduisent l'imposition multiple des bénéficiaires d'exploitation réalisés par les sociétés résidant au Canada – les dispositions touchant le crédit d'impôt pour dividendes, l'exonération d'un quart des gains en capital réalisés sur les actions et le versement en franchise d'impôt des dividendes entre sociétés résidentes. En second lieu, le régime permet aux particuliers résidents d'effectuer des investissements à l'aide de sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) en n'étant pas plus lourdement imposés sur le revenu généré par ces investissements que si ces derniers avaient été effectués directement par le particulier, au moyen des dispositions spéciales qui ont trait aux impôts remboursables sur les revenus de placement et les dividendes, au compte de dividendes en capital et au crédit d'impôt pour dividendes.

Crédit d'impôt pour dividendes

Les particuliers actionnaires ont droit à un crédit d'impôt à l'égard des dividendes imposables qu'ils reçoivent de sociétés résidentes. Ce crédit est porté en réduction de l'impôt payable par ailleurs par l'actionnaire mais, dans la mesure où le particulier dispose d'un crédit supérieur à l'impôt à payer, la différence ne lui est pas remboursable. Le crédit d'impôt pour dividendes n'est pas accordé aux

actionnaires non résidents. Ce crédit d'impôt vise à soulager les actionnaires résidents de la double imposition qui frappe les revenus déjà imposés au niveau des sociétés. Il a également été considéré comme une incitation, pour les résidents canadiens, à investir dans les sociétés canadiennes.

Le montant du crédit d'impôt pour dividendes est fondé sur un taux combiné d'imposition des sociétés de 20 % aux niveaux fédéral et provincial. Comme il s'agit du taux combiné applicable, selon l'hypothèse retenue, sur la première tranche de 200 000 \$ de bénéfices tirés d'une entreprise exploitée activement par une SPCC, cette mesure assure une intégration complète pour les revenus répondant à ces conditions.

Le contribuable qui demande un crédit d'impôt pour dividendes doit inclure dans son revenu imposable le montant effectif du dividende reçu, plus une majoration – actuellement 25 % du montant effectif du dividende – visant à tenir compte de l'impôt des sociétés qui s'est théoriquement appliqué aux bénéfices avant impôt à partir desquels le dividende a été versé¹⁰. Le dividende effectif, augmenté de la majoration, est censé représenter les bénéfices avant impôt de la société sur lesquels le dividende est versé. La majoration est cependant basée sur un impôt «théorique», en ce sens qu'elle ne représente peut-être pas l'impôt réellement payé par la société.

Il se peut que le crédit d'impôt pour dividendes sous-évalue l'impôt effectivement payé par la société si les bénéfices sur lesquels le dividende est distribué ont été imposés au niveau de la société à un taux effectif supérieur à 20 % (le taux nominal combiné, fédéral et provincial, d'imposition des bénéfices, qui varie selon les provinces, peut dépasser 45 %). À l'inverse, il se peut que le crédit surévalue l'impôt réellement payé par la société, en raison des différences entre le bénéfice comptable et le bénéfice imposable – compte tenu des mesures préférentielles ou des encouragements fiscaux –, le dividende étant versé sur des bénéfices imposés à un taux de moins de 20 % ou n'ayant subi aucun impôt.

Après avoir inclus les dividendes majorés dans son revenu imposable, le particulier peut porter le crédit d'impôt pour dividendes en réduction de l'impôt qu'il doit payer par ailleurs, au titre de l'impôt théorique des sociétés qui s'est appliqué au revenu de dividende. La valeur combinée du crédit, au niveaux fédéral et provincial, est à peu près identique à la majoration, soit 25 % du dividende effectif.

Le tableau 7.2 illustre l'effet du crédit d'impôt pour dividendes (simplifié afin d'illustrer le fonctionnement du mécanisme) dans un certain nombre de situations types. Les deux premières colonnes (cas A et B) correspondent à la situation où la société qui distribue des dividendes est imposable à 20 %. La troisième colonne correspond au cas où la société est imposée à 40 % et la quatrième (cas D), au cas où les bénéfices distribués sous forme de dividendes n'ont pas supporté l'impôt canadien.

La première colonne (cas A) présente le taux de rendement après impôt réalisé par l'actionnaire sur la distribution de 40 \$ de bénéfices après impôt en l'absence de crédit. L'exemple correspond à celui présenté pour les sociétés au tableau 7.1.

À la deuxième colonne (cas B), on suppose que l'actionnaire a droit à un crédit d'impôt pour dividendes à l'égard des 40 \$ de dividendes reçus. Si l'on présume que la société est imposée à 20 %, les dividendes de 40 \$ sont d'abord majorés de 25 % pour donner un montant imposable de 50 \$, soit le montant qui serait reçu si l'impôt des sociétés était remboursé à l'actionnaire. L'impôt des particuliers s'élève à 50 % (25 \$) des dividendes imposables, moins le crédit d'impôt pour dividendes, qui est de 20 % (10 \$) de ces derniers. Dans l'exemple, l'impôt théorique des sociétés représenté par le crédit d'impôt pour dividendes est égal à l'impôt effectivement payé par la société, puisqu'on présume que cette dernière est imposée à un taux de 20 %. Le crédit d'impôt pour dividendes a pour effet de compenser l'impôt des sociétés, et le montant avant impôt des revenus distribués – 50 \$ – est imposé au taux applicable aux particuliers après prise en compte de l'impôt présumément déjà payé par la société. Une comparaison de ce cas et de celui de l'entreprise non constituée en société, au tableau 7.1, montre que le revenu net du particulier, 25 \$, est identique dans les deux cas.

Tableau 7.2

Comparaison des rendements après impôt avec et sans intégration (crédit d'impôt pour dividendes) selon que la société a ou non de l'impôt à payer

	Cas A	Cas B	Cas C	Cas D
	Société payant de l'impôt Sans CID Taux réduit	Société payant de l'impôt CID disponible Taux réduit	Société payant de l'impôt CID disponible Taux élevé	Société payant de l'impôt CID disponible Taux élevé
	(\$)			
Impôt des sociétés				
Chiffre d'affaires brut	100	100	100	100
Salaires, intérêts, amortissement	(50)	(50)	(50)	(50)
Bénéfice imposable	50	50	50	50
Impôt des sociétés (à 20 %) (à 40 %)	(10)	(10)	(20)	(20)
Crédit d'impôt à l'investissement	–	–	–	20
Impôt net des sociétés	10	10	20	0
Bénéfice après impôt des sociétés	40	40	30	50
Revenu distribué	40	40	30	50
Impôt des particuliers				
Revenu imposable	40	50	37,5	62,5
Impôt des particuliers (à 50 %)	(20)	(25)	(18,75)	(31,25)
Crédit d'impôt pour dividendes	–	10	7,5	12,5
Impôt net des particuliers	(20)	(15)	(11,25)	(18,75)
Impôt des sociétés, plus impôt des particuliers	30	25	31,25	18,75
Revenu net	20	25	18,75	31,25

La troisième colonne (cas C) montre ce qui se produit lorsque la société est imposée sur ses bénéfices à 40 % – un taux nettement supérieur à celui de 20 % sur lequel est basé le crédit d'impôt pour dividendes. Avec ce taux d'imposition de 40 %, la société peut distribuer 30 \$ sous forme de dividendes. Les dividendes reçus seront majorés de 25 % (pour tenir compte du taux présumé de 20 % de l'impôt des sociétés), ce qui donne 37,50 \$. L'impôt à payer par le particulier, au taux de 50 %, est de 18,75 \$; après déduction du crédit d'impôt pour dividendes de 7,50 \$, l'impôt net du particulier est de 11,25 \$. L'impôt total payé au niveau de la société et à celui du particulier est dans ce cas de 31,75 \$, ce qui ne laisse que 18,50 \$ à l'investisseur. Le fait que le crédit d'impôt pour dividendes n'accorde qu'un allègement partiel au titre de l'impôt des sociétés imposées à 40 % est illustré par le fait que l'impôt total payé par l'investisseur est plus élevé que dans le cas où la société est imposée au taux réduit.

La quatrième colonne (cas D) présente le cas d'une société soumise à un taux d'imposition élevé lorsque, en raison de certains facteurs comme des encouragements fiscaux offerts aux sociétés, elle ne paie en fait aucun impôt des sociétés mais a quand même un revenu à distribuer. Comme l'actionnaire bénéficie d'un revenu d'impôt pour dividendes, peu importe que ce dernier soit versé sur des montants déjà assujettis à l'impôt des sociétés, il peut quand même se prévaloir du crédit d'impôt. Il en résulte que le revenu avant impôt de 50 \$ ne subit qu'un taux effectif d'imposition de 37,5 %, plutôt que de 62,5 % comme dans le cas C, lorsque la société était imposable.

Exonération d'un quart des gains en capital

Il existe plusieurs raisons (exposées dans la suite du chapitre) pour ne pas imposer les gains en capital au plein taux de l'impôt marginal applicable au revenu, mais l'exonération partielle des gains en capital sur les actions de sociétés résidentes a pour fonction supplémentaire d'intégrer partiellement l'impôt des sociétés et celui des actionnaires. Si les gains en capital étaient imposés au plein taux, aucun allègement ne serait fourni à l'actionnaire qui vendrait ses actions, au titre de l'impôt déjà acquitté par la société sur ses bénéfices non répartis, dans la mesure où ces derniers sont reflétés dans le prix de l'action. Quand les gains sur les actions sont imposés à un taux plus faible que les dividendes, il en résulte un «dépouillement des dividendes» ou un «dépouillement du surplus», c'est-à-dire que les contribuables cherchent à convertir le surplus des sociétés (dividendes potentiels) en produit de la vente de leurs actions. On peut parer dans une certaine mesure à ce genre d'activité en adoptant des règles anti-évitement complexes. Toutefois, l'expérience acquise au Canada sur une longue période ayant abouti à la réforme fiscale de 1972 semble indiquer que ces dispositions sont complexes, coûteuses et partiellement inefficaces.

Inversement, lorsque les gains en capital sont imposés à un taux plus élevé que les dividendes, les contribuables cherchent à convertir les gains en capital potentiels en dividendes. Cela entraîne également des difficultés dans le régime fiscal, comme en témoigne le traitement spécial qui s'applique actuellement, dans le régime fiscal des sociétés au Canada, à certains dividendes intersociétés aux termes des dispositions anti-évitement sur le «dépouillement des gains en capital».

Compte tenu de ces facteurs, il est évident qu'il est avantageux, sur le plan de l'efficacité économique, de l'équité et des coûts d'observation, d'appliquer un taux d'imposition à peu près égal aux gains en capital des particuliers et aux dividendes reçus par ces derniers de sociétés résidentes (compte tenu du crédit d'impôt pour dividendes). Si l'on suppose que le taux marginal le plus élevé actuellement applicable, aux niveaux fédéral et provincial, aux revenus des particuliers est de 50 %, on constate au tableau 7.3 que les taux d'imposition des gains en capital sur les actions et des dividendes versés par les sociétés résidentes sont égaux à l'heure actuelle.

Tableau 7.3

Comparaison du rendement après impôt des dividendes et des gains en capital sur les actions avec intégration (crédit d'impôt pour dividendes, incorporation des trois quarts des gains)

	Dividende	Gain en capital
	(\$)	
Montant reçu par le particulier	100	100
Revenu imposable	125	75
Impôt des particuliers (à 50 %)	(62,5)	(37,5)
Crédit d'impôt pour dividendes	25	–
Impôt personnel net	(37,5)	(37,5)
Impôt personnel	62,5	62,5

Déduction des dividendes intersociétés

La déduction des dividendes versés entre sociétés vise à limiter l'imposition multiple des bénéfices d'exploitation distribués d'une société à une autre. Lorsqu'une société résidente reçoit un dividende sur les actions d'une autre société résidente, ce dividende est généralement exonéré d'impôt¹¹.

Cette mesure repose sur l'hypothèse que la société qui verse le dividende a déjà acquitté l'impôt sur les bénéfices correspondants, mais aucun mécanisme général n'a été mis en place pour s'assurer que cela était bien le cas. Il existe cependant dans le régime fiscal des dispositions complexes visant à

refuser la déduction pour dividendes intersociétés dans le cas de certains dividendes reçus par les institutions financières sur des actions privilégiées ou lorsque les actions privilégiées ne présentent pas toutes les caractéristiques habituelles des capitaux propres. À cela s'ajoutent des dispositions spéciales, également complexes, afin que la société qui verse des dividendes sur des actions privilégiées paie un certain montant d'impôt sur les bénéfices, si les actionnaires veulent recevoir les dividendes sans payer d'impôt. Il existe aussi des dispositions spéciales anti-évitement afin que les sociétés actionnaires ne puissent recevoir des bénéfices non répartis en franchise d'impôt, sous forme de dividendes, quand ces bénéfices n'ont pas supporté l'impôt des sociétés et que la distribution des dividendes s'apparente à une vente d'actions, à un prix plus élevé, qui serait assujettie à l'impôt à titre de gain en capital.

Revenus de placements des sociétés privées sous contrôle canadien

Le régime fiscal canadien prévoit des dispositions qui permettent aux particuliers d'effectuer des placements par le biais de SPCC et d'obtenir des revenus de placement sans payer plus d'impôt (compte tenu à la fois de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur le revenu des actionnaires) que s'ils avaient effectué directement le placement, tout en les empêchant de bénéficier d'un report d'impôt en raison des taux d'imposition plus bas qui peuvent s'appliquer au niveau de la société. On parvient à ce résultat au moyen d'impôts remboursables spéciaux sur les revenus de placements, dividendes compris, ainsi que d'un mécanisme permettant de distribuer la partie exonérée (un quart) des gains en capital au moyen du compte de dividendes en capital, ainsi que du crédit d'impôt pour dividendes.

Le Comité est d'avis que ces dispositions du régime fiscal assurent l'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers de manière appropriée pour ce genre de revenus, qu'elles sont bien comprises et qu'elles fonctionnent généralement de façon satisfaisante. Par conséquent, le Comité conclut que ces dispositions ne devraient pas être modifiées.

Amélioration de l'intégration

Le Comité est généralement en faveur de l'intégration de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers, en raison des avantages décrits précédemment. Cependant, il est également conscient qu'une intégration complète de tous les revenus d'entreprise ne serait pas souhaitable à l'heure actuelle, pour les motifs déjà exposés dans ce chapitre. Le Comité n'est pas en faveur, notamment, d'une extension de ce système par un remboursement des crédits d'impôt pour dividendes (inutilisés) aux actionnaires, à la fois parce que cela entraînerait une perte de recettes fiscales et à cause des autres questions délicates qu'un mécanisme de remboursement de ce genre soulèverait à l'égard des non-résidents et des actionnaires exonérés d'impôt. Le Comité appuie donc la méthode d'intégration appliquée actuellement, c'est-à-dire une majoration des dividendes et des crédits d'impôt pour dividendes qui assurent une intégration partielle dans le cas des particuliers actionnaires résidant au Canada.

À titre de comparaison, un mécanisme d'intégration de rechange – qui permettrait aux sociétés de déduire de leurs bénéfices imposables, tout comme les intérêts, les dividendes versés aux actionnaires, ces dividendes étant entièrement imposés au niveau des particuliers – serait truffé de difficultés. La déduction des dividendes pourrait être plus simple et assurer un traitement plus neutre des capitaux d'emprunt et des capitaux propres au niveau des sociétés. Ce système entraînerait par contre une sérieuse érosion de l'assiette fiscale, puisqu'une grande proportion des bénéfices d'exploitation des sociétés échapperait à l'impôt, par exemple lorsque les dividendes seraient versés à des non-résidents. Cela aggraverait les diverses difficultés qui sont abordées dans la section suivante. En dernière analyse, un système de déduction des dividendes serait presque certainement trop coûteux sur le plan des recettes fiscales et aurait des résultats non souhaitables.

Options pour la modification du système de crédit d'impôt pour dividendes

Bien que le Comité propose de conserver le système actuel de majoration des dividendes et de crédits d'impôt non remboursables, au taux actuel de 25 % (correspondant à un taux d'imposition des sociétés de 20 %), il est très préoccupé par un aspect important du système actuel. Ainsi qu'il a été indiqué, le crédit d'impôt pour dividendes est actuellement accordé aux particuliers actionnaires, peu importe que l'impôt des sociétés ait été ou non payé sur les bénéfices distribués sous forme de dividendes. C'est pourquoi le Comité a passé en revue les systèmes d'imputation de l'impôt des sociétés qui sont appliqués dans un certain nombre de pays étrangers.

Les systèmes que nous avons examinés ont tous pour but d'éliminer partiellement ou totalement la double imposition des revenus au niveau des sociétés et des actionnaires, mais les méthodes utilisées à cette fin diffèrent considérablement.

Système de crédit variable pour dividendes. Certains pays, notamment l'Australie, appliquent un système de crédit variable pour dividendes : le crédit accordé à un particulier actionnaire au titre des dividendes reçus d'une société résidente dépend de l'impôt effectivement payé par cette dernière sur les bénéfices distribués sous forme de dividendes. Lorsque les dividendes sont versés sur des bénéfices entièrement imposés, le crédit d'impôt pour dividendes et la majoration sont basés sur l'impôt des sociétés au taux complet. Si, par contre, les dividendes sont versés sur des bénéfices qui n'ont pas été imposés, aucun crédit d'impôt n'est accordé. Dans ce système, il est possible qu'une partie seulement d'un dividende déterminé soit considérée comme versée sur des bénéfices imposés, ce qui entraîne le rajustement en conséquence du crédit d'impôt accordé au titre de ce dividende.

Le résultat net du système de crédit variable est que les bénéfices distribués sont assujettis à un seul niveau d'imposition. Dans la mesure où les dividendes sont distribués à partir de bénéfices non imposés au niveau de la société, ils sont imposés au taux marginal de l'impôt des particuliers; dans la mesure où les dividendes sont distribués sur des bénéfices imposés au niveau de la société, ils sont assujettis à l'impôt des particuliers, au taux marginal, moins le taux de l'impôt des sociétés. Si le taux d'imposition des sociétés est supérieur au taux d'imposition de l'actionnaire, celui-ci n'a pas droit à un crédit supplémentaire, et son revenu est imposé une seule fois, au taux de l'impôt des sociétés.

Le système de crédit variable s'accommoderait probablement mal de taux multiples d'imposition des bénéfices des sociétés, comme c'est le cas au Canada. Un autre inconvénient tient au fait que le travail complexe que constitue le calcul de taux effectifs d'imposition variables est transféré au particulier, au lieu d'être effectué au niveau de la société, où il est plus facile d'effectuer les calculs et les rajustements nécessaires. Ce système est également soumis à des tensions structurelles, les sociétés essayant de répartir leurs dividendes de manière que les dividendes versés sur les bénéfices déjà imposés soient distribués à des actionnaires résidents imposables, tandis que les autres dividendes sont versés à des actionnaires non résidents et non imposables. Pour ces raisons, le Comité n'est pas en faveur de l'adoption d'un crédit d'impôt variable pour dividendes au Canada.

Système d'impôt sur les sommes distribuées par les sociétés. Une méthode préférable, du point de vue du Comité, consiste à conserver le mécanisme de majoration et de crédit d'impôt fixe pour dividendes, tout en veillant à ce que ce crédit d'impôt soit « financé » par le paiement d'un impôt des sociétés au moins égal au montant du crédit accordé aux actionnaires. L'impôt de péréquation appliqué dans beaucoup de pays européens (par exemple en France, en Allemagne et en Italie) et le système de précompte en vigueur au Royaume-Uni suivent ce principe¹².

Dans un système de précompte, tous les revenus de provenance intérieure qui sont distribués aux actionnaires font généralement l'objet d'un impôt au moment de la distribution sous forme de dividendes. Cet impôt est prélevé au niveau des sociétés, à un taux correspondant à celui du crédit effectivement accordé aux particuliers actionnaires. Les sociétés ont le droit de porter cet impôt sur les distributions en réduction de l'impôt normal qu'elles doivent sur leurs bénéfices. Par conséquent, la société paie en fait le plus élevé des deux impôts – l'impôt sur les distributions ou l'impôt normal

sur les bénéfices. Si la société n'a pas d'impôt à payer sur ses bénéfices, elle reste redevable de l'impôt sur les distributions. Si l'on compare ce système à celui d'un impôt de péréquation, l'impôt sur les distributions joue le même rôle que ce dernier lors de la distribution de revenus non imposés ou partiellement imposés. Si l'impôt sur les distributions peut être entièrement déduit de l'impôt normal sur les bénéfices des sociétés, il n'y a aucune augmentation nette du fardeau fiscal. Le résultat est le même que si les dividendes étaient distribués à partir de revenus entièrement imposés, en l'absence d'impôt de péréquation.

Un impôt sur les distributions, sous la forme d'un impôt de compensation ou d'un précompte, présente d'importants avantages économiques. Il fait de l'actuel crédit d'impôt pour dividendes un moyen plus neutre et plus équitable de tenir compte de la relation entre l'impôt des sociétés et l'impôt des particuliers sur les revenus provenant des sociétés. Cette amélioration ne sera évidemment réalisée que dans la mesure où le taux effectif de l'impôt des sociétés sur les bénéfices distribués par ces dernières est inférieur au taux de l'impôt sur les distributions. Cela est souvent le cas, en raison des encouragements fiscaux et des autres mesures préférentielles prévues dans le régime d'imposition des sociétés. Par exemple, si l'impôt sur les bénéfices des sociétés s'appliquait à un taux combiné, fédéral et provincial, d'au moins 20 % à une assiette exhaustive et uniforme, aucun mécanisme particulier ne serait nécessaire pour s'assurer que le montant du crédit d'impôt pour dividendes accordé aux actionnaires n'est pas supérieur à l'impôt effectivement payé par les sociétés sur leurs bénéfices. Le Comité constate cependant que, comme l'indique le chapitre 4, il existera toujours une certaine absence de neutralité ou un certain manque d'uniformité dans le régime d'imposition des bénéfices.

L'impôt sur les distributions n'aurait aucun effet sur les mesures préférentielles accordées aux sociétés ni sur les autres écarts par rapport à l'uniformité, dans la mesure où ils se traduisent par une hausse des bénéfices après impôt conservés dans l'entreprise. Il aurait cependant pour effet de récupérer en partie les avantages de ce taux réduit d'imposition des bénéfices quand ces derniers sont distribués aux actionnaires. Le résultat obtenu serait donc que les encouragements éventuellement offerts par l'État aux entreprises par le biais de l'impôt sur les bénéfices des sociétés faciliteraient le financement de la croissance des entreprises au lieu de financer des dividendes plus généreux pour les actionnaires. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 4, le Comité estime qu'il importe d'inciter les gouvernements à recourir à des mécanismes de subventions et à d'autres mesures ne relevant pas du régime fiscal pour atteindre des objectifs économiques. Par conséquent, la récupération fiscale des encouragements au moyen d'un impôt sur les distributions ne serait pas inappropriée.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande l'adoption au Canada d'un système d'impôt sur les distributions de sociétés (IDS) et de crédit d'impôt pour dividendes.

Ce système présenterait les caractéristiques essentielles suivantes :

- les particuliers qui recevraient des dividendes imposables d'une société résidente continueraient d'avoir droit à un crédit d'impôt au taux actuel de 25 % du montant effectif du dividende, celui-ci étant majoré comme à l'heure actuelle¹³; le crédit d'impôt serait porté en réduction de l'impôt dû par ailleurs, mais les crédits excédentaires ne seraient pas remboursés à l'actionnaire;
- l'IDS proposé serait un impôt conjoint, fédéral-provincial, sur les distributions. Il s'appliquerait au taux de 25 % des dividendes imposables versés par une société résidente. Il s'appliquerait à tous ces dividendes, qu'ils soient versés à des résidents ou à des non-résidents;

- l'impôt normalement applicable au niveau fédéral et provincial aux bénéfices des sociétés dans l'année serait entièrement déductible de l'IDS payable pour l'année, et l'IDS excédentaire serait remboursé dans la mesure où la société paie un impôt normal sur les bénéfices non porté en réduction de l'IDS au cours des trois années précédentes ou des dix années suivantes;
- la société tiendrait un compte de dividendes en franchise, sur lequel les dividendes seraient réputés versés en premier. Les dividendes versés sur ce compte ne seraient pas assujettis à l'IDS mais à tous autres égards, un dividende versé sur ce compte serait traité de la même manière, sur le plan fiscal, que n'importe quel autre dividende imposable, de sorte qu'il n'aurait pas à être imposé de manière particulière pour les actionnaires;
- les dividendes versés entre sociétés résidentes (à l'exception des dividendes versés en franchise de l'IDS, dont il est question plus loin) s'ajouteraient au compte de dividendes en franchise de la société bénéficiaire;
- les dividendes versées à une société résidente par une société étrangère affiliée seraient placés dans le compte de dividendes en franchise de la société bénéficiaire, dans la mesure où le dividende est déductible dans le calcul de son bénéfice imposable (c'est-à-dire est versé à partir du surplus exonéré ou d'un surplus imposable ayant supporté un montant suffisant d'impôt étranger sous-jacent); le revenu des succursales étrangères non imposées au Canada en raison de l'application d'un crédit pour impôts étrangers serait également versé au compte de dividendes en franchise de la société. Ces formes de revenu bénéficieraient de ce traitement parce qu'elles auraient déjà subi l'impôt à l'étranger ou seraient réputés avoir été assujetties à l'impôt étranger (comme l'indique l'exposé consacré aux revenus de provenance étrangère, au chapitre précédent);
- les dividendes versés entre sociétés résidentes ne seraient pas assujettis à l'IDS au niveau du payeur et ne seraient pas ajoutés au compte de dividendes en franchise au niveau du bénéficiaire lorsque celui-ci est lié au payeur ou possède une participation requise, en droits de vote et en valeur¹⁴, dans le payeur et que les deux parties choisissent ce régime pour les dividendes. Lorsqu'une société serait liée à une autre ou posséderait une participation requise dans l'autre, les deux sociétés pourraient choisir conjointement de se transférer la possibilité de compenser l'impôt dû sur les bénéfices, dans la mesure où cela pourrait servir à réduire l'IDS dû par le bénéficiaire du transfert pour l'année et non utilisable par ailleurs. Des règles anti-évitement spéciales devraient toutefois être adoptées pour empêcher les autres formes d'échange d'IDS et d'impôt sur les bénéfices;
- les impôts actuellement prévus à la partie IV.1 et à la partie VI.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sur les dividendes relatifs à certaines actions privilégiées seraient éliminés; cependant, les règles sur les «actions privilégiées» et les «actions garanties» seraient maintenues et révisées de manière à réduire le plus possible les possibilités de financement inapproprié après impôt au moyen d'actions privilégiées;
- des règles spéciales seraient nécessaires pour tenir compte des effets de l'IDS et de la continuité des activités en cas de réorganisation de sociétés (et, notamment, de rachat d'actions);
- un mécanisme de transition approprié serait nécessaire lors de l'adoption du nouveau système d'IDS. On pourrait justifier, pour des raisons d'équité, que tous les surplus existants puissent être distribués en franchise d'IDS, mais la complexité et la durée d'application d'un mécanisme de transition de ce genre pourraient ne pas être appropriées. Il serait peut-être préférable de permettre le report de la compensation entre l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'IDS pendant cinq ans, par exemple, avant l'entrée en vigueur du nouveau système proposé. Les difficultés posées par les questions de transition, notamment l'imposition des importantes distributions de revenus gagnés antérieurement lors des liquidations ou réorganisations de sociétés, exigeraient une étude plus approfondie.

Répercussions d'un impôt sur les distributions de sociétés

Le fonctionnement de l'IDS est illustré par deux exemples au tableau 7.4. Dans le cas E, on suppose que la société est imposée à 40 % sur un bénéfice imposable de 50 \$, de sorte qu'elle paie 20 \$ d'impôt de base sur les bénéfices. Lorsqu'elle distribue 30 \$ en dividendes, la société est assujettie à 7,50 \$ d'IDS. L'IDS est réduit de l'impôt de base sur les bénéfices (20 \$), de sorte que la société n'a aucun paiement net d'IDS à faire. L'impôt payé au niveau de la société est de 20 \$.

Tableau 7.4

Comparaison du rendement après impôt avec intégration (crédit d'impôt pour dividendes) et impôt sur les distributions de sociétés (IDS) Sociétés payant de l'impôt et n'ayant pas d'impôt à payer^a

	Cas E	Cas F
	Société payant de l'impôt Taux élevé	Société ne payant pas d'impôt Taux élevé
	(\$)	
Impôt des sociétés		
Chiffre d'affaires brut	100	100
Salaires, intérêts, amortissement	(50)	(50)
Bénéfice imposable	50	50
Impôt des sociétés (à 40 %)	(20)	(20)
Crédit d'impôt à l'investissement	–	20
Impôt net des sociétés	(20)	(0)
Bénéfice après impôt des sociétés	30	50
Dividende distribué	30	40
IDS (à 25 %)	(7,5)	(10)
Réduction de l'impôt des sociétés	7,5	0
IDS net	(0)	(10)
Impôt total de la société	(20)	(10)
Impôt des particuliers		
Revenu imposable	37,5	50
Impôt des particuliers (à 50 %)	(18,75)	(25)
Crédit d'impôt pour dividendes	7,5	10
Impôt personnel net	(11,25)	(15)
Impôt des sociétés et des particuliers	(31,25)	(25)
Revenu net	18,75	25

^a Les cas E et F peuvent être directement comparés aux résultats obtenus pour le régime fiscal actuel aux colonnes correspondant aux cas C et D, respectivement, du tableau 7.2.

À la deuxième colonne (cas F), on suppose que, grâce à des mesures d'encouragement (dans ce cas-ci, un crédit d'impôt à l'investissement), la société n'a pas d'impôt à payer. Son bénéfice est de 50 \$; la société est assujettie à un IDS de 10 \$ (25 % des dividendes versés) sur une distribution de 40 \$. Étant donné que la société n'a pas d'impôt sur les bénéfices à porter en réduction de l'IDS, son paiement d'impôt net est de 10 \$.

Une comparaison des tableaux 7.4 et 7.2 montre de quelle manière un IDS réduirait la différence d'impôt des sociétés et d'impôt des particuliers payés sur le revenu reçu de la société qui a de l'impôt à payer et de celle qui n'en a pas. Sans l'IDS, les actionnaires subissent au total 18,75 \$ d'impôts sur 50 \$ de bénéfices avant impôt dans le cas de la société qui n'a pas d'impôt à payer sur ses bénéfices, et 31,25 \$ dans le cas de la société qui paie des impôts, pour un même montant de bénéfices.

(Voir les cas C et D au tableau 7.2.) Avec l'IDS, l'actionnaire supporte 25 \$ d'impôt au total sur 50 \$ de bénéfices avant impôt reçus de la société qui n'a pas d'impôt à payer, montant qui est plus comparable, mais encore inférieur, à l'impôt total dans le cas de l'autre société. Grâce à l'IDS, cependant, le même montant d'impôt est payé sur le revenu provenant d'une société ayant de l'impôt à payer si elle était assujettie à un taux d'imposition de 20 % (comme le montre la deuxième colonne des tableaux 7.2 et 7.4)¹⁵.

Le Comité reconnaît que l'instauration d'un IDS rendrait la fiscalité des sociétés plus complexe. Il faut toutefois considérer que, en contrepartie, l'IDS améliorerait l'équité et la neutralité du système. Il est à noter que le Comité a aussi tenu grand compte du fait que l'augmentation nette de complexité due à l'IDS serait atténuée par la mise en œuvre de la recommandation du Comité d'éliminer les impôts actuels sur les dividendes relatifs aux actions privilégiées spéciales et par le fait que l'IDS rendrait moins intéressante l'utilisation du régime fiscal pour des encouragements spéciaux qui sont source de complexité. Le Comité estime que, tout bien considéré, un système d'impôt sur les distributions de sociétés, tel qu'il le recommande, aurait des avantages supérieurs aux inconvénients représentés par une complexité accrue.

De plus, le Comité ne préconiserait pas un système d'IDS sans le traitement qu'il propose d'appliquer aux revenus de provenance étrangère, c'est-à-dire le maintien de la situation actuelle, dans laquelle les dividendes versés par des sociétés canadiennes à partir de bénéfices d'exploitation de provenance étrangère seraient distribués aux actionnaires qui sont des particuliers résidant au Canada en donnant droit au crédit d'impôt pour dividendes et sans impôt supplémentaire au niveau de la société. Cela maintiendrait une certaine neutralité entre les investissements intérieurs et étrangers des sociétés canadiennes et tiendrait compte du fait que l'exonération des revenus de provenance étrangère vise dans une large mesure à tenir compte des impôts payés à l'étranger, comme l'indique le chapitre 6. Cela permettrait aux sociétés d'origine étrangère d'effectuer des investissements à l'étranger à partir du Canada sans être indûment pénalisées. En outre, ce traitement des revenus de provenance étrangère sous le régime de l'IDS atténuerait les pressions qui s'exerceraient sur les multinationales canadiennes ayant un IDS excédentaire et qui chercheraient autrement à extraire la valeur de cet impôt¹⁶.

Certains des pays ayant conclu des conventions fiscales avec le Canada pourraient essayer de négocier des dispositions de remboursement de l'IDS en faveur de leurs résidents actionnaires (ou le droit de porter l'IDS en réduction des retenues fiscales canadiennes sur les dividendes), comme c'est le cas dans un certain nombre de conventions fiscales britanniques et françaises. Le fait que l'IDS, à la différence de certains impôts du même genre en Europe, ne soit pas remboursable aux actionnaires canadiens devrait aider à résister à des pressions de ce genre. Le fait de ne pas accorder d'allègement au titre de l'IDS aux actionnaires étrangers des sociétés canadiennes pourrait faire porter le poids de l'IDS net versé par les sociétés sur ces actionnaires, mais nous sommes d'avis que, dans ce cas, l'IDS permettrait de s'assurer que les sommes distribuées par les sociétés à partir de bénéfices d'origine canadienne ont été imposées au Canada au niveau des sociétés.

Le Comité note enfin que, dans certains cas, un système d'impôt sur les distributions de sociétés pourrait avoir pour effet d'alourdir l'imposition des dividendes par rapport à celle des gains en capital et, par conséquent, de créer des incitations au dépouillement des surplus. Par exemple, les actionnaires d'une société qui a des bénéfices non répartis et n'a pas payé suffisamment d'impôt sur les bénéfices pour compenser l'IDS qui résulterait de la distribution de ces bénéfices sous forme de dividendes pourraient, dans certains cas, prendre des dispositions pour vendre leurs actions et acquitter l'impôt au taux applicable aux gains en capital, plutôt que l'IDS augmenté de l'impôt sur les dividendes qui s'appliquerait si la société devait distribuer ses bénéfices non répartis. Le Comité est néanmoins d'avis que ce serait une erreur d'essayer d'empêcher ces activités de dépouillement des surplus en établissant des règles anti-évitement spécifiques. Ces règles se sont révélées complexes, elles imposent des coûts d'observation non négligeables et leur efficacité est discutable. De plus, la règle générale anti-évitement qui a été ajoutée à la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cadre de la réforme fiscale de 1987 devrait permettre de limiter le dépouillement des surplus.

Court-circuitage de l'impôt sur les bénéfices des sociétés

Questions de politique fiscale

Au taux actuel, le crédit d'impôt pour dividendes peut entraîner une intégration très incomplète, dans la mesure où les actionnaires ne reçoivent aucun crédit au titre de l'impôt payé au niveau de la société. En outre, le crédit d'impôt pour dividendes n'est pas remboursé aux caisses de retraite, aux organismes de bienfaisance ou aux autres entités exonérées lorsqu'ils reçoivent des dividendes de sociétés canadiennes. La combinaison de ces deux facteurs incite naturellement les actionnaires touchés à essayer de réduire ou d'éviter les impôts sur les bénéfices des sociétés pour lesquels ils ne recevront qu'un crédit partiel, ou aucun crédit du tout. Cela crée aussi une incitation à organiser des entreprises qui produiraient des déductions totales nettes sous une forme autre que celle de la société pour permettre aux propriétaires d'obtenir directement les avantages fiscaux liés à ces déductions (par exemple, les déductions pour amortissement).

L'essor considérable des émissions publiques de parts de fiducie de revenu et de fiducie de ressources naturelles¹⁷ illustre bien l'apparition de nouvelles techniques de financement¹⁸ afin d'atteindre des objectifs du genre décrit au paragraphe précédent. Il existe un certain nombre d'autres méthodes bien connues pour éviter l'impôt non intégré :

- l'utilisation des salaires et d'autres paiements déductibles aux actionnaires pour qu'une SPCC ait pas un bénéfice imposable supérieur à 200 000 \$;
- l'achat d'une participation directe, par les caisses de retraite, dans des immeubles locatifs;
- l'utilisation plus générale des fiducies et des sociétés de personnes à des fins commerciales.

Un autre changement important dans le financement du secteur des entreprises est le rôle croissant des investisseurs exonérés d'impôt. La participation de ces investisseurs aux marchés de capitaux canadiens est devenue tellement importante que leurs activités peuvent avoir un effet notable sur les coûts de financement des sociétés¹⁹. De façon générale, les régimes de revenu différé organisés en fonction des dispositions précises de la *Loi de l'impôt sur le revenu* – en particulier les régimes de pension agréés, les régimes enregistrés d'épargne-retraite, les fonds enregistrés de revenu de retraite et les régimes de participation différée aux bénéfices – sont exonérés de l'impôt fédéral sur le revenu, tout comme les organismes de bienfaisance agréés. Sont également exonérés d'impôt les municipalités et les organismes publics analogues, les sociétés appartenant aux administrations provinciales ou municipales et certains mécanismes de retraite régis par les lois provinciales²⁰.

Les justifications qui expliquent chacune de ces exemptions varient, mais on peut affirmer d'un point de vue général que toutes ces entités s'acquittent de fonctions économiques particulières qui méritent d'être appuyées par l'ensemble de la société. Les régimes de pension et les autres mécanismes défiscalisés qui assurent un revenu de retraite incitent les particuliers à mettre de l'argent de côté pour leurs vieux jours²¹, tandis que les organismes publics fournissent des biens et services publics à la collectivité et que les organismes de bienfaisance se chargent d'activités non commerciales comme l'éducation ainsi que les soins aux malades et aux pauvres. On peut analyser ces justifications et s'interroger sur leur validité, mais cela ne fait pas partie du mandat du Comité.

Bien que les organismes exonérés ne soient pas directement imposés sur leurs revenus de placements, ils supportent indirectement l'impôt des sociétés sur le revenu qui provient des sociétés imposables dans lesquelles ils ont investi. Cela joue probablement un rôle dans la façon dont les organismes exonérés investissent sur les marchés de capitaux canadiens. Cela incite peut-être, par exemple, les organismes exonérés à préférer les titres de créance qui rapportent des intérêts, à des actions offrant un rendement comparable, compte tenu du risque, mais sous forme de dividendes. Les revenus de placements sous forme d'intérêts – lesquels sont imposables au plein taux pour le bénéficiaire (lorsque ce n'est pas un organisme exonéré d'impôt) – seront plus élevés avant impôt

que les rendements comparables sous forme de dividendes ou de gains en capital sur les actions, qui ne donnent pas droit à une déduction au niveau de la société mais sont assortis d'un régime fiscal favorable pour les bénéficiaires imposables.

La forte croissance observée récemment dans le domaine des fiducies de revenu et des fiducies du secteur des ressources naturelles au Canada pourrait avoir pour effet d'augmenter la proportion des revenus d'entreprise qui transitent par des sociétés sans être imposés à ce niveau. Ces fiducies peuvent réduire le montant global des recettes fiscales perçues parce que²² :

- elles peuvent réduire l'impôt non intégré des sociétés qui serait autrement payable sur les bénéfices transmis aux actionnaires par l'intermédiaire des sociétés;
- elles permettent aux organismes exonérés de recevoir une plus grande variété de revenus qui seraient autrement des bénéfices de sociétés, sans payer pour autant l'impôt des sociétés;
- elles peuvent permettre le transfert effectif de certaines pertes et déductions des sociétés aux détenteurs de parts;
- les fiducies ne sont généralement pas assujetties aux impôts sur le capital.

Ces organismes ne constituent pas des innovations radicales dans la structuration des placements. Ils correspondent plutôt à une utilisation plus large de mécanismes déjà connus. Il reste que le recours toujours plus varié et croissant à ces organismes afin de court-circuiter l'impôt sur les bénéfices des sociétés soulève deux questions de politique fiscale que le Comité juge importantes.

Érosion de l'assiette fiscale et perte de recettes

Tout d'abord, le court-circuitage de l'impôt des sociétés peut entraîner une érosion importante et croissante de l'assiette de cet impôt et, par conséquent, une diminution des impôts payés par les sociétés canadiennes. Il pourrait en résulter une sérieuse perte de recettes pour les gouvernements; cela pose également des questions d'équité, dans la mesure où ces sociétés devraient payer un certain montant d'impôt pour contribuer au financement des avantages qu'elles retirent des biens et services publics. Les mécanismes qui permettent de court-circuiter l'impôt sur les bénéfices des sociétés peuvent avoir cet effet négatif sur l'assiette fiscale par suite des investissements effectués aussi bien par des contribuables imposables que par des organismes exonérés, parce que le régime d'impôt des sociétés n'élimine que partiellement la double imposition des bénéfices distribués aux particuliers actionnaires sous forme de dividendes. Un exemple de réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est le remplacement des capitaux propres par des capitaux d'emprunt portant intérêt. Même si les actionnaires imposables paient l'impôt des particuliers au plein taux sur des revenus de placements comme les intérêts, la société qui paie ces derniers, si elle est assujettie à l'impôt des sociétés, bénéficie d'une déduction fiscale totale. Par conséquent, l'impôt non intégré payé au niveau de la société est réduit ou éliminé.

Dans certains cas, les investisseurs exonérés d'impôt qui achètent des titres de créance de sociétés leur assurant un rendement en franchise d'impôt ont le droit d'investir dans les actifs sous-jacents ou directement dans l'entreprise sans payer d'impôt sur ce revenu. Par conséquent, dans la mesure où un investisseur de ce genre est exonéré d'impôt pour des raisons d'intérêt public qui sont justifiables, le court-circuitage de l'impôt des sociétés ne fait qu'empêcher l'application d'un impôt inapproprié à son revenu. Le Comité craint néanmoins que, utilisé à grande échelle, ce système ne contribue à une réduction appréciable des recettes tirées par les gouvernements de l'impôt sur les bénéfices des sociétés²³.

Égalité des règles du jeu dans le secteur des entreprises

Notre seconde préoccupation a directement trait aux questions d'équité et d'efficacité économique. Il s'agit de savoir si les entreprises financées par des investisseurs exonérés d'impôt bénéficient d'un coût du capital réduit par rapport aux entreprises similaires financées par des investisseurs assujettis à l'impôt sur le revenu. Dans la mesure où les organismes exonérés bénéficient d'opérations qui se

traduisent par un taux de rendement supérieur de l'épargne, les emprunteurs ne voient pas diminuer leur coût de financement, pas plus qu'il ne sont avantagés par rapport aux entreprises non financées par des organismes exonérés. Cependant, dans la mesure où les entreprises elles-mêmes peuvent bénéficier d'un financement à des conditions avantageuses sur le plan fiscal, elles pourront offrir leurs produits et services à un prix inférieur à celui de leurs concurrents, ce qui entraînera des pertes d'efficacité et des iniquités entre les entreprises.

Rien n'indique clairement, à l'heure actuelle, qu'un financement par des organismes exonérés d'impôt bénéficie aux entreprises emprunteuses et entraîne une inégalité des règles du jeu entre les entreprises. Selon certains, les sociétés emprunteuses ont profité des conditions de financement plus favorables que permettent les fiducies de revenu ou les fiducies du secteur des ressources naturelles²⁴. On ne sait pas trop, toutefois, si cela est dû à des effets fiscaux ou à d'autres facteurs influant sur les prix²⁵. Des recherches et des analyses plus approfondies sont nécessaires avant qu'on puisse se prononcer sur les questions complexes de politique fiscale qui viennent d'être évoquées.

Cadre d'examen futur

Le choix des mesures qui pourraient être prises pour éviter que l'impôt sur les bénéfices des sociétés ne soit court-circuité dépend dans une large mesure d'une meilleure compréhension de l'ampleur de l'érosion de l'assiette fiscale et des atteintes éventuelles à la concurrence. Le Comité propose que le cadre exposé ci-après serve à un examen plus approfondi du problème²⁶.

Si l'on juge que l'érosion de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est un problème de taille, un certain nombre de réactions sont possibles au niveau des investisseurs et des sociétés. L'analyse pourrait déboucher sur la conclusion que le problème tient au fait que les sociétés imposables peuvent effectuer des déductions au titre des intérêts, par exemple, sans aucune restriction de façon générale, peu importe le montant de leurs capitaux propres et que les intérêts (ou les autres paiements) soient versés à un bénéficiaire exonéré ou à un investisseur imposable. Si, par contre, l'analyse révèle qu'il faut plutôt s'inquiéter des atteintes à la concurrence, c'est aux investisseurs exonérés d'impôt qu'il faudra s'intéresser pour modifier éventuellement le système.

Solutions au niveau des investisseurs

Une réaction au niveau des investisseurs, sous la forme d'un nouvel impôt sur certains genres de revenus tirés d'investissements directs, poserait le problème fondamental de la définition des formes de revenus à inclure – processus qui pourrait se révéler extrêmement difficile. Le même genre de question risquerait de se poser si l'on voulait limiter le statut d'exonération fiscale. Par exemple, la prise d'une participation dans des avoirs miniers ou immobiliers canadiens est reconnue comme un placement approprié pour les organismes exonérés, comme en font foi la législation fiscale et la législation sur les prestations de pension. Aux États-Unis, les organismes exonérés peuvent être imposés sur les «revenus d'autres sources» (*unrelated business income*), ce qui comprend les intérêts et les autres montants déductibles reçus d'entités contrôlées à 80 % ou plus. On a reproché à cet impôt d'être incohérent sur le plan conceptuel et d'être difficile à appliquer en pratique. Sur le plan structurel et administratif, si l'on devait imposer les organismes exonérés, il serait peut-être plus simple d'appliquer un impôt de taux peu élevé au revenu tiré des titres de créance qui font partie du portefeuille de placement de l'organisme (à l'exception, probablement, des titres émis par les gouvernements, par exemple). Bien que relativement simple à appliquer, cette mesure constituerait un écart important par rapport à la politique actuelle d'exonération totale des revenus de placements reçus par les organismes exonérés, en particulier les mécanismes d'épargne-retraite; de plus, cette méthode aurait un effet arbitraire et pourrait introduire des distorsions non négligeables dans les placements des organismes exonérés.

De plus, il faudrait tenir compte, si l'on voulait appliquer un impôt au niveau des investisseurs, de la possibilité que certaines caisses de retraite soient ou puissent être considérées comme des organismes gouvernementaux, exonérés d'impôt par les autres paliers de gouvernement. À la lumière de toutes ces considérations, le Comité est d'avis que les questions qui se posent dans ce domaine ne devraient être réglées ni par un nouvel impôt au niveau des investisseurs, ni par une limitation des règles fiscales servant à déterminer le statut d'exonération.

Il existe d'autres méthodes, qui s'attachent aux caractéristiques fiscales des sociétés en commandite ou des fiducies dont les parts sont négociées publiquement et qui exploitent une entreprise, afin de les traiter davantage comme des sociétés, et aux investissements directs des organismes exonérés et de certains autres investisseurs dans des entreprises commerciales.

Solutions au niveau des sociétés

Les mesures qui pourraient être envisagées au niveau des sociétés pourraient consister par exemple à limiter ou à interdire la déduction de certains montants normalement déductibles, comme les intérêts, en fonction d'un critère de dépouillement des bénéficiaires ou de capitalisation restreinte. Cela poserait évidemment d'importantes difficultés sur le plan technique et pratique. Outre qu'il faudrait définir les paiements dont la déduction serait ainsi limitée ou interdite, il serait nécessaire de mettre en place des règles permettant de suivre le cheminement des fonds transmis aux investisseurs par des intermédiaires. Cela ajouterait à la complexité des dispositions administratives et pourrait entraîner des difficultés pratiques lorsque l'intermédiaire compte un grand nombre d'actionnaires ou de détenteurs de parts.

On peut se demander s'il faudrait interdire la déduction de tous les intérêts ainsi que des autres frais déductibles versés à certains investisseurs, ou uniquement la déduction d'un montant déterminé au moyen d'un critère quelconque de capitalisation restreinte, basé sur un coefficient d'endettement ou sur les bénéficiaires. Les règles sur le «dépouillement des bénéficiaires» aux États-Unis sont un exemple de la deuxième méthode appliquée à un groupe déterminé d'investisseurs, avec un critère de parties liées et un élément de capitalisation restreinte. Une règle qui ne s'appliquerait qu'aux cas où les investisseurs ont une relation particulière avec le payeur serait pratique à administrer, mais elle ne s'appliquerait pas dans les nombreux cas où le capital de l'entreprise serait largement réparti.

Une autre méthode consisterait à appliquer une règle de dépouillement des bénéficiaires ou de capitalisation restreinte de portée générale aux intérêts et à certains autres montants déductibles versés par les sociétés. On s'intéresserait alors moins au statut du bénéficiaire qu'à la situation du payeur. Cette méthode soulèverait de nombreuses questions. Par exemple, faudrait-il prévoir des coefficients d'endettement ou des critères de bénéficiaires différents selon les secteurs d'activité ou les catégories d'entreprises, et comment définirait-on l'assiette acceptable?

Conclusion

Des changements fiscaux dans ce domaine auraient probablement de vastes conséquences, de sorte qu'un examen approfondi est nécessaire. Le Comité a conclu qu'il faudrait poursuivre les recherches et les analyses à ce sujet. La complexité des questions en jeu et leur interdépendance font qu'il est difficile de déterminer s'il convient de modifier la loi et, dans l'affirmative, quelles doivent être la nature et l'ampleur des mesures à prendre. Il se pourrait que, en fin de compte, la meilleure solution consiste à combiner certaines des méthodes décrites précédemment et, peut-être, d'autres mécanismes qui n'ont pas encore été définis. Le Comité estime aussi que de larges consultations entre les gouvernements et le milieu des affaires ainsi que le secteur des organismes exonérés d'impôt seraient éminemment souhaitables avant que des mesures ne soient prises.

Imposition des gains en capital

Un certain nombre de raisons justifient, de l'avis du Comité, le maintien de la règle consistant à tenir compte des trois quarts des gains et des pertes en capital sur le plan fiscal. Tout d'abord, comme il a été indiqué, cette imposition partielle des gains en capital est conforme à l'intégration partielle des impôts des sociétés et des particuliers. Ensuite, dans un régime fiscal qui ne tient pas compte des effets de l'inflation, il convient de ne pas inclure la totalité des gains en capital dans le revenu imposable. Enfin, il importe, pour le bon fonctionnement du régime fiscal, de maintenir un équilibre approximatif entre les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers qui s'appliquent aux dividendes des sociétés résidentes, d'une part, et aux gains en capital, d'autre part.

Un autre facteur tient au fait que l'imposition des gains en capital au taux normal applicable aux revenus ne simplifierait guère le régime fiscal. En effet, les gains et les pertes en capital continueraient d'être déterminées d'après leur réalisation, ce qui obligerait à restreindre l'utilisation des pertes en capital afin de ne pas réduire le revenu provenant d'autres sources que les gains en capital. Tant qu'une restriction de ce genre demeure dans le régime d'imposition des revenus, les gains en capital doivent être séparés des autres formes de revenu, de même que les pertes en capital doivent être distinguées des autres pertes, même si ces éléments sont imposés au même taux, parce que l'utilisation des pertes en capital est limitée (par rapport aux autres pertes) tandis que les gains en capital peuvent être diminués des pertes en capital (ce qui n'est pas le cas des autres revenus). Par conséquent, les contribuables et les autorités fiscales continueraient d'avoir intérêt à distinguer – encore que ce soit pour des raisons opposées – les gains et les pertes en capital des autres formes de revenus et de pertes.

Même si le Comité préconise le maintien de la méthode actuelle, qui consiste à imposer les trois quarts des gains en capital, ainsi qu'il a été indiqué, il n'est pas favorable à l'application d'un régime fiscal différent aux gains en capital selon la nature des biens sur lesquels ils ont été réalisés. Cela est en effet contraire au principe de neutralité. À cet égard, le Comité appuie l'élimination de l'exonération cumulative générale pour gains en capital en 1994. Cependant, l'exonération cumulative de 500 000 \$ prévue pour les gains en capital sur les biens agricoles et certaines actions de «sociétés exploitant une petite entreprise» est demeurée applicable²⁷. Ces mesures, instituées en 1985, ont été justifiées par la nécessité de répondre aux besoins particuliers, en matière de retraite, des agriculteurs et des propriétaires de petites entreprises, ainsi que d'encourager l'investissement et l'esprit de risque. Il n'apparaît toutefois pas que l'exonération cumulative pour gains en capital ait eu un effet positif mesurable sur l'investissement ou la prise de risques²⁸. Il semble bien, par contre, que les agriculteurs et les propriétaires de petites entreprises à revenu inférieur ne bénéficient pas autant des REER que les autres contribuables. Le Comité estime que, si l'on s'inquiète du fait que certaines catégories de contribuables n'ont pas les mêmes possibilités d'épargner en vue de leur retraite que d'autres, il serait plus approprié de modifier en conséquence le système d'épargne-retraite défiscalisée que d'exonérer en bloc certaines catégories d'actifs lorsque le contribuable s'en départit à profit. Une mesure telle que l'exonération cumulative pour gains en capital profite trop à certains contribuables qui n'en ont pas besoin et pas assez à ceux qui en ont besoin.

R E C O M M A N D A T I O N S

Le Comité recommande d'éliminer l'exonération cumulative pour gains en capital sur les biens agricoles et les actions admissibles de sociétés exploitant une petite entreprise, un allègement transitoire étant accordé au titre des gains courus à la date du changement (au moyen d'un choix analogue à celui qui a été utilisé lors de l'abrogation, en 1994, de l'exonération cumulative générale pour gains en capital).

Le Comité recommande aussi de remplacer cette exonération par un système amélioré de cotisations REER qui permettrait aux contribuables d'utiliser les gains en capital imposables sur les biens agricoles et les actions admissibles de petites entreprises qui sont acquis au cours d'une année pour accroître leurs droits de cotisation REER des années antérieures, à concurrence du droit maximal dont ils auraient disposé s'ils avaient eu un revenu d'emploi suffisant.

Cette mesure viendrait en aide aux agriculteurs et aux propriétaires des petites entreprises constituées en sociétés dont le revenu d'emploi est, en moyenne, inférieur au plafond de déduction REER. S'ils avaient accumulé des gains en capital suffisants sur les biens en question, la proposition leur permettrait en fait de disposer de droits de cotisation REER égaux à ceux d'un contribuable qui serait en mesure de verser le montant maximal de cotisation chaque année, sous réserve d'un plafond cumulatif lié au montant de l'actuelle exonération cumulative pour gains en capital²⁹. En fait, cette mesure permettrait de traiter les gains en capital admissibles comme un revenu d'emploi aux fins de la déduction des cotisations REER.

Plus précisément, nous proposons que le montant des gains en capital imposables réalisé au cours d'une année sur les biens agricoles admissibles ou les actions admissibles de petites entreprises soient transférables à un REER, en étant déductibles du revenu imposable, au cours de l'année de réalisation, à concurrence du moins élevé des deux plafonds suivants :

- le plafond annuel de cotisations REER (13 500 \$ à l'heure actuelle) multiplié par le nombre d'années durant lesquelles le bien a été détenu depuis 1991 (l'année d'entrée en vigueur des dispositions sur le report des droits de cotisations REER, pour permettre le suivi des plafonds de cotisation depuis cette date), moins les droits de cotisation REER normaux acquis pendant ces années (en fonction du revenu d'emploi) et les transferts antérieurs à des REER de gains en capital cumulatifs pour les années en question;
- un plafond cumulatif équivalant à 375 000 \$ (le montant de la déduction cumulative actuelle pour gains en capital imposables); les montants à imputer à ce plafond comprendraient, outre ce qui serait déduit en vertu de la nouvelle mesure, les montants appliqués à l'actuelle exonération cumulative pour gains en capital (y compris ceux qui seraient créés par le choix produit lors de son élimination).

Cette proposition, si elle était adoptée, profiterait aux agriculteurs et aux propriétaires de petites entreprises qui vendent leur exploitation à profit mais n'ont pas été en mesure de se prévaloir entièrement du régime d'épargne-retraite défiscalisée parce que leur revenu d'emploi était insuffisant pendant qu'ils exploitaient leur ferme ou leur entreprise. Cette mesure assurerait un meilleur ciblage que l'actuelle exonération cumulative pour gains en capital et contribuerait à instaurer des règles du jeu égales entre les divers contribuables, en particulier les salariés et les propriétaires de biens agricoles et d'actions admissibles.

En outre, pour tenir compte des avantages que présente le maintien de petites entreprises familiales en l'absence de l'exonération cumulative pour gains en capital, le Comité propose que les dispositions de «roulement» entre générations, permettant le report de l'impôt, qui étaient prévues dans le régime fiscal pour les actions de sociétés exploitant une petite entreprise soient rétablies, essentiellement sous la forme qu'elles avaient lors de leur abrogation quand l'exonération cumulative pour gains en capital a été instituée³⁰.

Notes :

- ¹ De plus, les impôts canadiens sur les bénéfices donnent droit à un crédit pour impôts étrangers dans certains pays dont les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon. L'élimination de l'impôt sur les bénéfices des sociétés se traduirait par un transfert de recettes fiscales du Trésor canadien aux autorités fiscales étrangères, dans ce cas.
- ² Devereux (1996), document de travail 96-5 préparé pour le Comité technique.
- ³ Ainsi que l'a reconnu la Commission Carter (Canada, Commission royale d'enquête sur le régime fiscal (1966)), une intégration complète tiendrait compte non seulement du fait que les bénéfices distribués doivent donner droit à un crédit d'impôt pour dividendes, mais aussi du fait que l'impôt des sociétés sur les bénéfices non répartis réduit les gains en capital susceptibles d'être assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers.
- ⁴ Voir Johnson, Baldwin et Hinchley (1997).
- ⁵ Lorsque l'État intègre les impôts des sociétés et des particuliers en accordant un crédit d'impôt pour dividendes ou en exonérant de l'impôt des particuliers une partie des gains en capital réalisés, l'effet exercé sur les investissements dépend de la mesure dans laquelle les réductions de l'impôt des particuliers entraînent une baisse du coût du capital pour les entreprises. On trouvera un examen plus approfondi de diverses questions financières dans le document de travail 96-7 préparé pour le Comité technique par McKenzie et Thompson (1996).
- ⁶ Voir par exemple Boadway et Bruce (1992) et Devereux et Freeman (1995).
- ⁷ Voir le relevé des études empiriques présenté dans le document de travail 96-7 préparé pour le Comité technique par McKenzie et Thompson (1996).
- ⁸ Dans certains pays, les dividendes versés par une société du pays mais provenant de revenus d'origine étrangère ne donnent pas droit à un crédit d'impôt pour dividendes ou à un allègement équivalent. Voir le document de travail 96-5 préparé pour le Comité technique par Devereux (1996).
- ⁹ Les dividendes de portefeuille reçus par les sociétés canadiennes sont imposables, un crédit ne leur étant accordé qu'au titre des retenues fiscales. Par conséquent, ces dividendes subissent au moins deux fois l'impôt des sociétés – à l'étranger et au Canada. Le crédit d'impôt accordé pour les dividendes tirés de placements de portefeuille par des sociétés canadiennes ne compense que l'impôt canadien des sociétés.
- ¹⁰ Le fonctionnement réel de la majoration des dividendes et du crédit d'impôt est un peu plus compliqué que nous l'avons indiqué ici, afin d'obtenir les résultats souhaités en tenant compte à la fois de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial.
- ¹¹ Un allègement fiscal analogue est accordé sur certains dividendes versés à une société résidente par une société affiliée étrangère. Voir le chapitre 6.
- ¹² En novembre 1997, le chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni a proposé d'éliminer le précompte. Cette proposition fait suite aux changements apportés récemment au système d'imputation britannique, qui ont réduit le montant du crédit et le taux d'imposition des particuliers sur les dividendes, et ont rendu le crédit non remboursable.
- ¹³ Cela correspond à un taux présumé d'impôt combiné, fédéral et provincial, de 20 % des bénéfices avant impôt.
- ¹⁴ Le Comité note qu'une participation de 25 % est utilisée dans les dispositions relatives à l'impôt de la partie VI.1 qui s'appliquent aux dividendes versés sur certaines actions privilégiées (sous réserve de quelques restrictions supplémentaires) et qu'un seuil de ce genre pourrait être envisagé dans ce cas-ci.

- ¹⁵ Le fait que le montant total des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéficiaires puisse être porté en réduction de l'IDS limiterait le nombre de cas où un montant net d'IDS serait effectivement payable. Par exemple, une société entièrement imposée, au taux général de 33 % que nous prenons pour hypothèse au niveau fédéral-provincial, sur un quart de ses bénéficiaires et distribuant la moitié de son bénéfice comptable après impôt sous forme de dividendes n'aurait aucun IDS à payer.
- ¹⁶ Par exemple, pendant des années, les revenus non imposables de provenance étrangère reçus par des multinationales d'origine britannique se sont traduits par d'importants montants excédentaires de précompte (*advance corporation tax*). Cela a entraîné de nombreuses difficultés, qui ont finalement été réglées par l'élimination du précompte sur les dividendes versés à partir de revenus étrangers.
- ¹⁷ La capitalisation boursière des offres publiques de toutes les formes de parts de fiducie (fiducies pétrolières, gazières et minières, fiducies de placement immobilier et autres fiducies de placement) est passée de 2 milliards de dollars en janvier 1996 à près de 8 milliards de dollars en mai 1997, et elle ne cesse de croître. Voir le document de travail 97-5 préparé pour le Comité technique par Wilson et Murphy (1997).
- ¹⁸ Les fiducies de revenu ou les fiducies du secteur des ressources naturelles combinent les avantages de l'absence de responsabilité personnelle et de liquidité des placements normalement associés aux actions de sociétés avec les avantages fiscaux des entités non constituées en sociétés.
- ¹⁹ En 1996, les avoirs des régimes de retraite publics et privés en fiducie au Canada s'élevaient à environ 350 milliards de dollars et ceux des REER à 220 milliards de dollars. Les régimes de retraite et les REER représentent environ 21 % de la richesse nette au Canada. Voir le document de travail 97-5 préparé pour le Comité technique par Wilson et Murphy (1997).
- ²⁰ Certaines de ces entités doivent respecter des restrictions pour garder leur statut d'exonération fiscale.
- ²¹ Certains avancent que le traitement accordé aux régimes de pension agréés et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite est à la fois efficace et équitable, puisque les épargnants paient le même montant total d'impôt que les consommateurs sur leur durée de vie. Dans le cadre d'un régime d'imposition normal, la personne qui consomme le revenu qu'elle a gagné paie l'impôt immédiatement, mais une seule fois. La personne qui économise une partie du revenu qu'elle a gagné pour le consommer plus tard paie davantage d'impôt, puisque non seulement le revenu gagné est imposé immédiatement, mais le revenu réalisé sur l'épargne est lui aussi imposé au fil des années. Avec les régimes de pension agréés et les régimes enregistrés d'épargne-retraite, le particulier évite le paiement immédiat de l'impôt sur le revenu épargné en déduisant ses cotisations du revenu imposable. Le revenu accumulé dans le régime chaque année n'est pas assujéti à l'impôt. Lorsque le particulier retire le montant total de ses cotisations et du revenu accumulé sur ces dernières, les sommes retirées sont incorporées à son revenu et assujétiées à l'impôt. En fait, lorsqu'on tient compte de la valeur temporelle de l'argent, l'économie d'impôt découlant des cotisations versées aux régimes enregistrés est égale à l'impôt payé sur les retraits, tant que les taux d'imposition restent constants dans le temps.
- ²² Voir McDonnell (1997), document de travail 97-9 préparé pour le Comité technique.
- ²³ Voir Wilson et Murphy (1997), document de travail 97-5 préparé pour le Comité technique, pour une estimation du montant maximal des recettes fédérales et provinciales qui pourraient être perdues au titre de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés (240 millions de dollars en 1997).
- ²⁴ Brussa (1997).
- ²⁵ Les questions d'efficacité sont abordées dans le document de travail 97-10 préparé pour le comité technique par Pesando, Smart et Wilson (1997).
- ²⁶ On trouvera une discussion plus approfondie dans McDonnell (1997), document de travail 97-9 préparé pour le Comité technique.
- ²⁷ Bien que l'exonération soit limitée aux «sociétés exploitant une petite entreprise», aucune condition ne se rattache à la taille de la société. Les actions d'un grand nombre de grandes sociétés sous contrôle canadien sont admissibles à l'exonération.
- ²⁸ Voir McKenzie et Thompson (1995) et Jog (1995).
- ²⁹ La proposition, comme il a été indiqué, prévoit un régime un peu plus avantageux pour les actifs détenus au cours des années où le plafond de cotisations REER était généralement plus faible qu'à l'heure actuelle.
- ³⁰ Ces roulements sont déjà permis pour les biens agricoles admissibles.

L'impôt en tant que tarification des usagers : les cotisations patronales d'assurance-emploi

8

Introduction

Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, les Canadiens et les entreprises canadiennes sont assujettis à divers prélèvements fiscaux dont le but est de tenir compte du coût d'utilisation de certaines ressources publiques bénéficiant directement aux personnes et aux entreprises. Du double point de vue de l'efficacité économique et de l'équité, le Comité estime que, à titre de principe général, les entreprises devraient payer des impôts ou taxes établis davantage en fonction des avantages économiques qu'elles retirent des biens ou services publics, ou encore des coûts qu'elles imposent à la société. En tenant compte de ce principe de tarification des usagers, le Comité a étudié l'opportunité de restructurer deux prélèvements fiscaux existants au niveau fédéral – les cotisations patronales d'assurance-emploi (AE) et les taxes sur l'essence et autres carburants (voir le chapitre 9) – de manière à tenir compte, au moins en partie, du coût de l'utilisation des ressources et programmes publics par les entreprises.

Une restructuration aurait pour effet d'établir une relation plus étroite entre la taxation et la consommation de ressources publiques : un régime financé par les fonds publics dans le cas de l'AE, et les coûts sociaux résultant de l'utilisation de ressources environnementales comme l'air, l'eau et le sol dans le cas des taxes sur les carburants. Les prélèvements imposés aux entreprises à titre de tarification des usagers ne sont généralement pas liés à la rentabilité ou aux bénéfices des entreprises. Ils sont plutôt fonction d'une mesure de l'utilisation des programmes publics ou des coûts environnementaux résultant des activités de l'entreprise, de manière que celle-ci tienne davantage compte des coûts en question lorsqu'elle prend ses décisions.

En l'absence de tarification des usagers, les personnes et les particuliers seraient incités à agir dans leur seul intérêt, même si cela entraîne des coûts pour l'ensemble de la société. Lorsque, par conséquent, les avantages privés et les prélèvements imposés en contrepartie ne correspondent pas, l'utilisation des ressources n'est pas aussi efficace qu'elle le devrait. Le Comité est d'avis qu'une restructuration des cotisations patronales d'AE et de la taxe d'accise sur les carburants pourrait améliorer les perspectives de croissance économique et de création d'emplois au Canada.

Contexte général : les charges sociales font-elles partie des recettes générales ou constituent-elles une tarification liée aux avantages reçus?

Nous jugeons important de replacer cette étude des cotisations d'AE dans le contexte plus général de la vision que nous avons des charges sociales ou impôts sur la masse salariale. Au chapitre 3, nous avons examiné l'effet prévu sur l'emploi, les salaires et les coûts de main-d'œuvre des charges sociales servant à financer des avantages particuliers et

de celles qui alimentent les recettes générales. Le Comité considère la première catégorie de charges sociales comme une application opportune de l'impôt à titre de tarification des usagers, ce dont s'inspirent les commentaires et recommandations présentés dans ce chapitre.

Nous ne voyons guère de justification, par contre, à l'utilisation des charges sociales ou impôts sur la masse salariale à titre de source de recettes générales. Ainsi que l'a montré notre analyse au chapitre 3, une bonne partie de ces charges est peut-être bien transférée aux employés sous la forme de salaires moins élevés, à long terme. Si tel est le cas, même si l'effet négatif des charges sociales sur l'emploi doit être réduit ou même éliminé à terme, ces charges deviennent l'équivalent d'un impôt général sur les revenus du travail, probablement à une exception près : elles seront discriminatoires à l'endroit des personnes employées, si l'on fait l'hypothèse, qui peut souvent être justifiée, que les travailleurs indépendants ne seront pas assujettis à un impôt sur la masse salariale.

Il y aura aussi des cas où, sans doute, les impôts généraux sur la masse salariale ne seront pas entièrement transférés aux employés. Cela est souvent observé à court terme et peut aussi se produire à plus long terme dans le cas des travailleurs dont la rémunération est plutôt rigide à la baisse, à cause de la législation sur le salaire minimum ou d'autres facteurs. Dans cette mesure, les impôts généraux sur la masse salariale accroîtront les coûts de main-d'œuvre, ce qui aura normalement un effet négatif sur la création d'emplois.

Le Comité voit une justification aux charges sociales ou aux impôts sur la masse salariale appliqués aux employeurs (en combinaison avec des cotisations d'employés) lorsqu'ils servent à financer des programmes d'assurance sociale visant le remplacement du revenu des travailleurs, dans les cas où l'admissibilité aux prestations est liée à l'emploi et le montant des prestations est fonction de la rémunération assujettie aux cotisations. Au niveau fédéral, ce principe inspire le financement de l'AE, ainsi que celui du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ), qui couvrent non seulement les employés, mais aussi les travailleurs indépendants, lesquels doivent acquitter des cotisations aux taux combinés de l'employeur et de l'employé.

Au niveau provincial, les régimes d'indemnisation des accidents du travail sont financés par des cotisations patronales. Il s'agit à l'heure actuelle du seul exemple, au Canada, de programmes d'assurance sociale où les taux de cotisation varient d'un secteur à l'autre en fonction du profil de versement des prestations. Les taux de cotisation patronale accusent de fortes variations entre secteurs, sous l'influence de l'incidence moyenne des accidents du travail dans chacun. En Ontario, par exemple, les cotisations patronales allaient, en 1996, de bien moins de 1 \$ par 100 \$ de masse salariale dans les branches d'activité où les tâches administratives et de bureau constituent l'essentiel du travail, à plus de 15 \$ par 100 \$ de masse salariale dans certains segments du secteur de la construction¹.

Les régimes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail appliquent aux sous-secteurs d'activité des taux de cotisation établis en fonction des statistiques moyennes d'accidents du travail. De plus, ils modifient généralement le taux de cotisation d'un employeur en particulier selon que ses statistiques d'accidents sont supérieures ou inférieures à la moyenne du secteur. On parle à ce sujet de tarification selon les statistiques ou selon les résultats, ou encore de tarification personnalisée. Les cotisations imposées aux employeurs au titre de l'indemnisation des accidents du travail représentent donc un domaine de la fiscalité où le principe de l'utilisateur-payeur – ou de la tarification des usagers – a été mis en application de manière assez complète et semble bien accepté.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, étant donné que le financement du RPC a fait l'objet récemment de négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le Comité n'a pas étudié davantage la structure de cotisations en place dans ce régime. Il s'est concentré uniquement sur la structure des cotisations d'AE et, plus particulièrement, sur les cotisations patronales, puisqu'on peut les considérer comme faisant partie de la fiscalité des entreprises au sens large².

Assurance-emploi : les questions en jeu

Le principe de l'utilisateur-payeur appliqué aux cotisations d'assurance-emploi

Les cotisations patronales d'AE représentent à l'heure actuelle près de 11 milliards de dollars, dont environ les deux tiers – soit plus de 8 milliards de dollars – sont acquittés par le secteur des entreprises, le reste étant payé par les employeurs du secteur public et du secteur à but non lucratif. Ces cotisations représentent donc un prélèvement non négligeable auprès des entreprises, équivalant en 1996 à environ la moitié des impôts fédéraux sur les bénéfices des sociétés. Le Comité est d'avis qu'une restructuration des cotisations patronales d'AE pourrait contribuer dans une mesure appréciable à la promotion de l'emploi et de la croissance économique ainsi qu'à l'amélioration de l'équité, conformément aux objectifs visés³.

L'application du principe de l'utilisateur-payeur à l'AE amène à s'intéresser à la structure des cotisations patronales, par opposition à leur montant moyen. La question sur laquelle le Comité s'est penché est de savoir si les cotisations patronales devraient être davantage fonction du coût des prestations aux employés qu'une entreprise a mis à pied.

Pour étudier cette question, il importe de faire les constats suivants :

- l'existence des prestations d'AE permet en règle générale aux employeurs chez lesquels l'emploi est moins stable d'attirer plus facilement des travailleurs⁴;
- lorsqu'une entreprise décide de mettre à pied des travailleurs, cela entraîne un coût pour le régime d'AE.

Ces constats, combinés à la structure actuelle des cotisations patronales, signifient que le système en place subventionne les entreprises qui recourent volontiers aux mises à pied et taxe les entreprises qui effectuent le moins de mises à pied possible en régularisant leur production et en faisant appel au travail partagé.

L'AE : un régime pour les employeurs?

Les prestations d'AE sont versées aux travailleurs, mais les entreprises bénéficient indirectement du régime; nous avons employé dans ce chapitre quelques expressions ramassées qui ont le sens suivant :

- les «subventions nettes» désignent des prestations supérieures aux cotisations;
- les «taxes nettes» désignent des cotisations supérieures aux prestations;
- les «prestations» désignent les prestations d'AE versées aux travailleurs des entreprises dont il est question.

Le Comité estime que l'établissement d'un lien plus étroit entre les prestations et les cotisations d'AE rendrait la fiscalité des entreprises plus neutre de façon générale en réduisant les distorsions économiques créées par un régime d'AE qui, à l'heure actuelle, subventionne certains secteurs et en pénalise d'autres. Plus importante, cependant, serait peut-être l'influence du changement proposé sur le fonctionnement du marché du travail et sur la gestion de la main-d'œuvre dans chaque entreprise. Si les cotisations imposées à l'entreprise étaient fonction directe des mises à pied qu'elle effectue, elle serait incitée – lorsque la demande de ses produits ou services varie – à réduire l'instabilité de ses effectifs. Elle pourrait y parvenir, par exemple, en recourant davantage à des horaires de travail variables qu'à des mises à pied, ou en diminuant les variations du rythme de production par une gestion appropriée de ses stocks⁵. Une stabilité supérieure de l'emploi diminuerait le chômage, en moyenne.

Taux actuel de cotisation patronale par rapport aux prestations d'assurance-emploi

D'après les règles de l'AE, les taux de cotisation sont fixés chaque année de manière à équilibrer, à long terme, les cotisations et les dépenses du régime. À l'heure actuelle, tous les employeurs paient un taux uniforme de cotisation égal à 1,4 fois le taux uniforme de cotisation des employés⁶. En 1998, les employés paieront à ce titre 2,70 \$ par 100 \$ de rémunération assurable – la rémunération annuelle à concurrence de 39 000 \$ – et les employeurs, 3,78 \$ sur le même montant.

Alors que le taux de cotisation est le même pour tous les employeurs, les prestations d'AE versées aux travailleurs présentent des différences systématiques selon les entreprises et les secteurs d'activité, en fonction d'un certain nombre de facteurs, dont : la variabilité saisonnière et cyclique de l'emploi, l'expansion ou le déclin général du secteur et la politique de gestion des effectifs suivie par l'entreprise considérée. Les profils d'utilisation des prestations par rapport aux cotisations dans le régime canadien d'AE à la fin des années 80 ont fait l'objet d'études approfondies⁷. Même si des modifications notables ont été apportées récemment à la structure des prestations, on estime que les profils de prestations par rapport aux cotisations qui ont été observés à la fin des années 80 sont encore valables, dans l'ensemble, à l'heure actuelle⁸.

Le tableau 8.1 fournit des renseignements synthétiques sur les profils de prestations d'AE par rapport aux cotisations, les entreprises étant regroupées par grand secteur. Le tableau indique, pour chaque secteur, la part qu'il représente dans la masse salariale totale dans l'économie (colonne 1), le rapport entre les prestations et les cotisations (d'employeur et d'employé) lorsqu'on suppose que les deux s'équilibrent (colonne 2) et la mesure dans laquelle les cotisations sont inférieures (-) ou supérieures (+) aux prestations exprimées en pourcentage du total des coûts de main-d'œuvre (colonne 3).

On constate que les ratios prestations/cotisations varient considérablement, les prestations représentant plus de cinq fois les cotisations dans l'industrie forestière, mais moins de la moitié des cotisations dans le secteur des communications et celui des services publics. La différence entre les prestations et les cotisations peut être considérée comme une subvention nette aux secteurs où les premières sont supérieures aux secondes (ce qu'indique un chiffre négatif dans la colonne 3) ou comme une taxe nette dans le cas inverse (indiqué par un chiffre positif à la colonne 3). Les différences entre les cotisations et les prestations, lorsqu'elles sont exprimées en pourcentage des coûts de main-d'œuvre totaux (colonne 3), sont considérables dans plusieurs secteurs. L'industrie forestière, l'agriculture et le secteur de la construction bénéficient de subventions nettes représentant 6 à 13 % de leurs coûts de main-d'œuvre, tandis que les services publics et un grand nombre d'activités de service font l'objet d'une taxe nette égale à 1 à 2 % de leurs coûts de main-d'œuvre. Les écarts marqués de prestations par rapport aux cotisations dans des secteurs déterminés ont un caractère très persistant, puisqu'un profil à peu près similaire se maintient tout au long des années 70 et au début des années 80⁹.

L'éventail des subventions nettes ou taxes nettes, par rapport à la masse salariale, est encore plus large si l'on considère des catégories plus restreintes d'activités ou les entreprises elles-mêmes. Dans un même secteur, certaines entreprises sont des payeurs nets et d'autres, des bénéficiaires nets. C'est ce que démontre le tableau 8.2 pour un échantillon d'employeurs. Dans les secteurs où, en moyenne, les prestations étaient supérieures au double des cotisations – l'agriculture, la pêche et le piégeage, l'industrie forestière et la construction (voir le tableau 8.1) –, il reste qu'une bonne proportion d'entreprises n'ont jamais été subventionnées au cours des quatre années (1986 à 1989) visées au tableau 8.2.

Tableau 8.1

AE : ratios prestations/cotisations par secteur (moyenne 1989-1990)

Secteur	(1)	(2)	(3)
	Part des salaires (%)	Prestations d'AE/ cotisations totales	Subvention (-) ou taxe (+) nette au titre de l'AE en % des coûts de main-d'oeuvre
Agriculture	0,7	3,19	-8,1
Pêche et piégeage ^a	0,2	4,26	-16,9
Industrie forestière	0,5	4,96	-13,4
Industrie minière	1,2	1,18	-0,6
Pétrole et gaz naturel	1,2	0,74	0,8
Fabrication	18,5	1,06	-0,2
Construction	6,1	2,94	-5,9
Transports	3,9	0,90	0,4
Entreposage	0,2	0,79	0,8
Communications	1,8	0,37	2,3
Services publics – Électricité, gaz et eau	1,5	0,35	2,4
Commerce de gros	7,2	0,77	0,9
Commerce de détail	7,9	0,99	0,0
Autres services financiers	5,8	0,55	1,4
Institutions de dépôts	2,3	0,38	2,6
Administration publique et défense	11,9	0,53	1,7
Services commerciaux	13,1	1,17	-0,6
Services non commerciaux	14,1	0,43	2,3
Non classé ailleurs	2,4	3,65	-8,8
Total	100,0	1,00	0,0

^a Les estimations sont entachées d'une marge d'erreur plus importante pour ce secteur que pour les autres.

Remarque : les chiffres de la colonne (1) étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Source : calculs effectués par le secrétariat du Comité à partir de données de Corak et Pyper (1995b). Les taux de cotisation ont été rajustés pour correspondre à un système où les prestations seraient égales aux cotisations.

Étant donné ces importantes variations aussi bien au sein des différents secteurs qu'entre les secteurs, si l'on tenait compte des prestations pour fixer les taux de cotisation, la relation devrait être établie au niveau de chaque employeur. En effet, l'application d'un taux sectoriel serait injuste pour un grand nombre d'employeurs dans chaque secteur. De plus, comme l'établissement d'un lien entre les cotisations et les prestations est motivé en partie par le désir d'inciter davantage les employeurs à agir de manière à stabiliser l'emploi, il faut que l'«effet de signal» produit par les cotisations d'AE atteigne chaque entreprise.

Tableau 8.2
**Situation des employeurs de chaque secteur
 en regard de l'AE, 1986-1989**

Secteur	Nombre d'employeurs (% des employeurs du secteur)			Nombre total d'employeurs
	Jamais ^a subventionnés	Parfois ^b subventionnés	Toujours ^c subventionnés	
Agriculture	21 514 (50,0)	14 462 (33,6)	7 024 (16,3)	43 000
Pêche et piégeage	489 (15,4)	935 (29,4)	1,761 (55,3)	3 185
Industrie forestière	690 (13,7)	2 066 (41,1)	2 274 (45,2)	5 030
Industrie minière	1 304 (35,1)	1 573 (42,4)	836 (22,5)	3 713
Fabrication	13 096 (32,6)	21 635 (53,9)	5 440 (13,5)	40 171
Construction	15 148 (23,2)	33 270 (51,0)	16 814 (25,8)	65 232
Transports	9 188 (37,6)	11 516 (47,1)	3 742 (15,3)	24 446
Commerce	50 424 (38,8)	69 134 (53,2)	10 420 (8,0)	129 978
Finance	27 002 (67,9)	11 927 (30,0)	863 (2,2)	39 792
Services communautaires, commerciaux et personnels	92 066 (45,4)	92 604 (45,7)	17 920 (8,9)	202 590
Administration publique	1 770 (34,8)	2 195 (43,2)	1 116 (22,0)	5 081
Total	232 691 (41,4)	261 317 (46,5)	68 210 (12,1)	562 218

^a Les employeurs jamais subventionnés n'ont jamais représenté un montant de prestations d'AE supérieur au montant des cotisations.

^b Les employeurs parfois subventionnés ont représenté un montant de prestations d'AE supérieur au montant des cotisations pendant une, deux ou trois années.

^c Les employeurs toujours subventionnés ont représenté un montant de prestations d'AE supérieur au montant des cotisations pendant chacune des quatre années.

Remarques :

- Pour les entreprises en activité sans interruption de 1986 à 1989.
- Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement aux totaux indiqués.
- Données non disponibles pour les communications et les services publics (électricité, gaz et eau).

Source : Corak et Pypers (1995b).

Évaluations antérieures et tarification selon les résultats à l'étranger

Les régimes dans lesquels le taux de cotisation imposé à l'employeur varie en fonction soit de son taux de mises à pied, soit du montant des prestations versées aux employés qu'il a congédiés sont souvent appelés régimes de «tarification selon les résultats». Lorsqu'il a réformé en 1971 le régime canadien d'assurance-chômage (AC), le gouvernement fédéral a exprimé l'intention d'y incorporer un élément de tarification selon les résultats, de manière que le taux de cotisation des employeurs varie entre une et deux fois le taux de cotisation uniforme des travailleurs, en fonction du profil de mises à pied. Cette proposition n'a jamais été mise en application.

Le régime d'AC a fait l'objet par la suite de deux examens – celui du Groupe de travail sur l'assurance-chômage, qui a présenté son rapport en 1981, et celui de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (Commission Forget, 1986) –, à la suite desquels il n'a pas été recommandé que les cotisations patronales soient déterminées selon les résultats. Les auteurs des deux rapports doutaient que les avantages de ce changement, sous la forme de l'effet incitatif exercé sur les employeurs par une application limitée de la tarification selon les résultats, vailent l'alourdissement des coûts d'administration et d'observation qui en découlerait. Ils craignaient aussi l'effet de cette mesure sur les activités saisonnières.

De son côté, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) se prononçait vigoureusement en faveur d'une certaine tarification selon les résultats:

La méthode actuellement utilisée par le gouvernement canadien pour financer le régime d'assurance-chômage tend à subventionner les industries à emplois instables et à taxer celles à emplois stables. [...] cette forme d'interfinancement est très importante.

[...] du fait de ce type d'interfinancement, les industries à emplois instables représentent une plus grande proportion de la production et des emplois, tandis que les industries à emplois stables représentent une proportion moindre.

[...] en ce qui a trait à son financement, il serait important de le réformer en faisant correspondre davantage les primes aux risques de mise à pied. Ce mode de tarification basé sur les résultats antérieurs devrait être appliqué individuellement à chaque entreprise, plutôt qu'à l'échelle de groupes ou d'industries dans leur ensemble. La Commission considère qu'il s'agit du changement le plus important qu'il faudrait apporter au régime canadien d'assurance-chômage¹⁰.

La tarification selon les résultats aux États-Unis

Les régimes d'AC en vigueur dans un certain nombre de pays prévoient des taux de cotisations patronales qui varient quelque peu selon le secteur d'activité. Cependant, seuls les États-Unis recourent dans une large mesure à cette méthode pour fixer les cotisations imposées aux employeurs. Même si l'AC est administrée au niveau des États, une loi-cadre fédérale offre des incitations financières très puissantes aux États pour qu'ils appliquent la tarification selon les résultats. Bien que les modalités précises des différents systèmes puissent différer, tous les États appliquent une forme ou une autre de tarification selon les résultats. Il est à noter que, bien que différentes formes de tarification de ce genre soient en vigueur dans la plupart des États depuis l'institution de l'AC dans les années 30, le régime d'AC est financé uniquement par les cotisations patronales dans la grande majorité des États. Une forte dépendance vis-à-vis des cotisations acquittées par les employeurs semble tout à fait compatible avec un système où les taux de cotisation varient en fonction des mises à pied effectuées par chaque employeur.

Les partisans de la tarification selon les résultats, aux États-Unis, considèrent qu'elle entraîne une répartition plus équitable des coûts de l'AC entre les entreprises et contribue à l'efficacité économique en réduisant au minimum les taxes et subventions différentielles selon les secteurs d'activité¹¹. De plus, la tarification selon les résultats incite les employeurs à stabiliser l'emploi dans leurs entreprises et contribue à prévenir les abus. Parallèlement, certains craignent que la tarification selon les résultats n'accroisse les coûts d'administration du système en incitant les employeurs à se pourvoir en appel concernant l'«imputabilité» à l'employeur des prestations d'un travailleur. On craint aussi que le régime n'incite les employeurs à procéder à des congédiements motivés ou à pousser leurs employés à démissionner, au lieu de les mettre à pied en raison d'un manque de travail, puisque seule la dernière situation est prise en compte dans la tarification appliquée à l'entreprise.

Il importe de noter que la méthode de tarification selon les résultats couramment employée dans les États au sud de la frontière n'est que partielle, en ce sens que les taux de cotisation imposés à une entreprise ne reflètent généralement pas entièrement les prestations qui, d'après les prévisions, seront versées à ses travailleurs. Certaines prestations ne sont pas imputées, dans les faits, à l'employeur parce que, par exemple, il a cessé ses activités ou encore qu'un employé mis à pied n'a pas été assez longtemps au service de l'employeur pour que son congédiement entre dans les statistiques de mises à pied de l'employeur. Il se peut que les employés en question aient accumulé une durée d'emploi suffisante auprès de leurs employeurs antérieurs pour avoir droit aux prestations d'AC. Chose plus importante encore sur le plan structurel, les systèmes en vigueur dans les États américains prévoient tous un plafonnement des taux de cotisation; cela signifie que, au-delà d'un certain niveau, les mises à pied n'entraînent pas d'augmentation des cotisations patronales.

Lorsqu'on veut établir le taux de cotisation applicable à un employeur en particulier, Il faut observer l'évolution de ce dernier pendant un certain temps. Aux États-Unis, la période utilisée est généralement de trois ans ou plus. La fourchette des taux de cotisation patronale, dans les États américains, est en moyenne d'environ 6 points de pourcentage, le taux minimum moyen étant inférieur à 1 % de la masse salariale assurée et le taux maximum moyen étant d'environ 7 %. Bien que, comme nous l'avons signalé, la tarification selon les résultats ne soit que partielle dans les États américains, elle réduit considérablement l'éventail des subventions nettes et des taxes nettes par secteur, par rapport au Canada. Le contraste saute aux yeux dans une étude portant sur les grands secteurs d'activité, qui a permis de constater que les ratios moyens prestations/cotisations variaient entre 0,6 (finance, assurance et immobilier) et 1,7 (construction) aux États-Unis, alors qu'au Canada les ratios moyens allaient de 0,5 (également dans les secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier) à 2,9 dans la construction et 4,6 dans l'agriculture, la pêche et l'industrie forestière¹².

L'expérience considérable acquise aux États-Unis dans la tarification selon les résultats des régimes d'AC, de même que les variations entre États, fournit un point de départ pour analyser l'influence de cette méthode de tarification sur le profil de l'emploi. Selon un relevé récent des études empiriques consacrées à ce sujet, l'application intégrale de la tarification selon les résultats – alors que cette méthode n'est actuellement appliquée qu'aux deux tiers environ – réduirait le taux de chômage de 0,6 point¹³, principalement en diminuant les mises à pied temporaires, plutôt que les congédiements définitifs. Il ne faudrait pas en déduire que l'établissement des taux de cotisation uniquement en fonction du dossier de mises à pied de l'entreprise est optimal du point de vue économique, mais cela donne une idée de l'ampleur des changements auxquels on pourrait s'attendre en modifiant le degré de tarification selon les résultats.

Introduction de la tarification selon les résultats au Canada

Le Comité estime que l'adoption, dans une certaine mesure, de la tarification selon les résultats de chaque employeur pourrait permettre au Canada de bénéficier d'avantages analogues à ceux obtenus aux États-Unis¹⁴, mais il faut à cet égard tenir compte des facteurs propres à notre pays.

Nous sommes d'avis que certaines des prestations actuellement prévues par le régime d'AE au Canada, comme les prestations de maladie, de maternité et de soins parentaux, de même que les prestations liées aux dispositions d'admissibilité applicables dans certaines régions, ne devraient pas être prises en compte dans la tarification selon les résultats de l'employeur.

Pour ce qui est des prestations générales restantes qui seraient prises en considération, nous constatons qu'une caractéristique fondamentale de tout véritable système d'assurance est la «mise en commun des risques». Nous ne voyons aucun intérêt particulier à faire payer à un employeur les prestations dues à des facteurs qui sont indépendants de sa volonté ou qui ne sont pas systématiquement associés au domaine d'activité de l'entreprise¹⁵. Dans les régimes d'assurance, quelle qu'en soit la nature, on doit généralement faire un compromis entre, d'une part, le renforcement des incitations à réduire le risque et, d'autre part, la fonction d'assurance, qui est de se protéger contre les coûts réellement imprévus découlant d'événements aléatoires. Le plafonnement des taux de cotisation est l'une des formes que peut prendre ce compromis dans le domaine de l'AE. D'un côté, ce plafond protège les entreprises confrontées à une situation extrêmement défavorable, puisqu'elles n'ont pas alors à subir de plein fouet le coût des prestations versées à leurs employés. D'un autre côté, cependant, le plafonnement des taux réduit l'effet incitatif exercé sur les employeurs déjà assujettis au taux maximum.

Par conséquent, le principe même de l'assurance incite à ne pas adopter un système dans lequel le taux de cotisation des employeurs serait entièrement fonction des prestations versées aux employés mis à pied¹⁶. Nous sommes conscients, en outre, qu'une application intégrale de la tarification selon les résultats se traduirait par des hausses considérables de cotisations pour certains secteurs et certaines entreprises, et contraindrait ces dernières, de même que leurs employés, à une adaptation très difficile.

Cependant, le Comité est également d'avis que la situation financière actuelle du régime canadien d'AE offre la possibilité d'adopter dans une certaine mesure la tarification selon les résultats, sans pour autant accroître le taux de cotisation de quelque employeur que ce soit. Grâce aux importants excédents annuels actuellement enregistrés par le régime d'AE, les taux moyens de cotisation diminueront au cours des prochaines années de manière à rapprocher le montant total des cotisations de celui des prestations. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a estimé que le taux de cotisation des employés pourrait être ramené de 2,70 \$ par 100 \$ de rémunération assurée, en 1998, à 2 \$ ou moins, de manière à équilibrer les cotisations et les prestations sur l'ensemble du cycle économique¹⁷. D'après les dispositions du régime actuel, le taux de cotisation des employeurs diminuerait dans la même proportion.

Dans le système que nous envisageons, aucun changement ne serait apporté au mode de fixation des taux de cotisation applicables aux employés. Ces derniers resteraient assujettis à un taux uniforme de cotisation, qui devrait être progressivement ramené à environ 2 \$. Dans le cas des employeurs, il serait possible d'adopter en partie la tarification selon les résultats si les réductions des cotisations patronales par rapport au taux uniforme de 3,78 \$ applicable en 1998 étaient fonction des statistiques de mises à pied de l'employeur considéré (au lieu que ce taux descende à un niveau uniforme de 2,80 \$). En un mot, aucun employeur n'aurait un taux de cotisation plus élevé à payer, mais les taux diminueraient davantage pour certains employeurs que pour d'autres. On pourrait donc, au cours de la période où les taux de cotisation des employés seraient ramenés à 2 \$, passer à une

situation dans laquelle les taux de cotisation des employeurs se situeraient entre 3,78 \$ et, par exemple, 2 \$, tout en maintenant le montant total des recettes produites au niveau où il se serait situé avec le régime actuel, compte tenu de la diminution prévue des taux moyens de cotisation.

Dans le système proposé, les taux de cotisation des employeurs s'étageraient sur une plage de près de 2 points de pourcentage, comparativement à la fourchette de 6 points qui est observée aux États-Unis. Le Comité n'était pas en mesure d'étudier en détail les effets que cette tarification partielle selon les résultats aurait sur le chômage et la production au Canada. Nous avons cependant jugé important d'élaborer une méthode pour déterminer si ces effets seraient significatifs. Les résultats des études américaines mentionnées précédemment fournissent un point de départ pour évaluer l'ampleur des effets en question. Notre proposition correspond à environ 25 % de l'application intégrale d'une tarification selon les résultats. D'après les chiffres obtenus aux États-Unis, le passage de l'absence totale de tarification selon les résultats à 25 % d'application, au Canada, devrait réduire le taux de chômage d'approximativement un demi-point, selon les estimations¹⁸. On pourrait également s'attendre à ce que la production de l'économie et le revenu réel moyen augmentent d'au moins 0,5 %. À notre avis, des gains potentiels de cette ampleur valent de toute évidence la peine qu'on essaie de les réaliser.

Le Comité tient à souligner que, dans l'éventualité où ce système ou une méthode analogue serait adopté, le mécanisme de détermination du taux moyen de cotisation ne devrait pas avoir pour effet d'amplifier les pointes et les creux du cycle économique. Si les taux de cotisation moyens, à l'échelle de l'économie, étaient établis de manière à suivre l'évolution des prestations dans l'économie avec un faible décalage ou une atténuation peu marquée, les taux moyens de cotisation des employeurs auraient tendance à augmenter en période de chômage élevé, c'est-à-dire au moment même où il serait particulièrement important de ne pas dissuader les entreprises d'embaucher de nouveaux travailleurs. Par conséquent, le système que nous envisageons continuerait de comporter une réserve substantielle, qui permettrait de maintenir les taux de cotisation moyens, dans l'économie, à des niveaux stables visant à financer le coût des prestations sur la durée totale d'un cycle économique. Les taux moyens de cotisation des employeurs devraient être stabilisés, dans la mesure du possible, tout en assurant l'équilibre des prestations et des cotisations sur une période de plusieurs années. Cependant, les taux de cotisation applicables aux employeurs considérés individuellement varieraient par rapport à la moyenne.

Enfin, le Comité est conscient que l'influence de la tarification selon les résultats sur le comportement des employeurs dépendrait dans une large mesure des modalités précises adoptées pour la mise en œuvre du système proposé. Un certain nombre de questions délicates devraient être réglées, en ce qui concerne la structure du régime, avant de pouvoir mettre en place un système de tarification selon les résultats tel qu'il a été décrit précédemment. Voici quelques-unes des questions à régler :

- Comment mesurer les résultats d'un employeur en matière de mises à pied? On pourrait envisager un suivi complet des prestations versées aux employés mis à pied dans une entreprise ou une mesure plus simple des taux de mises à pied. Des dispositions spéciales pourraient être nécessaires dans le cas des employés ayant eu plus d'un employeur récemment.
- Sur quelle période mesurer les résultats? Une période d'au moins trois ans – comme aux États-Unis – semble souhaitable afin de réduire l'effet des variations annuelles aléatoires¹⁹, encore que, au cours de la phase initiale de réduction des cotisations des employeurs, des périodes plus courtes pourraient être prises en considération.
- Devrait-on prévoir un grand nombre de catégories se distinguant par de faibles variables de taux, ou alors un petit nombre – par exemple, quatre – de fourchettes de taux? Les États américains ont tendance à appliquer un assez grand nombre de fourchettes de taux. Étant donné que le taux est exprimé sous la forme d'un pourcentage unique devant s'appliquer à la rémunération assurée au cours d'une année déterminée, même des variations relativement faibles du taux peuvent entraîner des changements appréciables du montant des cotisations, par rapport à la modification du facteur de tarification selon les résultats. Cela milite en faveur d'un barème de cotisations assez finement gradué.

- Les dispositions générales devraient-elles s'appliquer même aux plus petites entreprises, ou ces dernières pourraient-elles être assujetties à des règles différentes, par exemple en étant tarifées selon les résultats de leur secteur d'activité?
- Comment traiter les nouvelles entreprises n'ayant aucune statistique de mises à pied? On pourrait penser à leur appliquer le taux médian des entreprises du secteur, ou encore le taux médian de l'ensemble du régime.
- Comment les taux de cotisation d'un employeur devraient-ils varier en fonction de ses résultats? Trois méthodes générales peuvent être envisagées :
 - a) établir les taux de cotisation afin qu'ils varient de façon entièrement proportionnelle aux prestations, sous réserve du plafond et du plancher applicables aux taux;
 - b) établir les taux de cotisation pour qu'ils varient de manière partiellement proportionnelle aux prestations, sous réserve du plafond et du plancher. Les taux de cotisation variant de façon plus graduelle en fonction des résultats que selon la méthode a), l'éventail de résultats observés entre le plafond et le plancher serait plus large. Par conséquent, une proportion plus faible d'employeurs se trouverait au plancher ou au plafond de taux de cotisation qu'en a);
 - c) établir les taux de cotisation d'après le rang de l'entreprise dans le classement des résultats. Les taux de l'entreprise (ou d'un petit groupe d'entreprises) ayant les plus faibles prestations seraient établis au plancher. Les entreprises venant ensuite dans le classement se verraient attribuer des taux de cotisation de plus en plus élevés de sorte que, par exemple, une entreprise classée dans le 50e percentile (avec pondération par la masse salariale assurée) pour ses résultats se verrait attribuer un taux situé à mi-chemin entre le plancher et le plafond.

La comparaison des méthodes a) et b) illustre un arbitrage fondamental lorsqu'on applique partiellement la tarification selon les résultats, en appliquant un plafond et un plancher de cotisation : plus les variations des taux de cotisation selon les résultats sont marquées (et donc, plus l'incitation à un changement marginal de comportement de l'employeur qui s'exerce sur les entreprises susceptibles de voir changer leurs taux de cotisation est forte), plus la proportion des employeurs situés au plancher ou au plafond sera élevée. Les employeurs de la dernière catégorie ne pourraient voir augmenter leurs taux de cotisation; autrement dit, ils ne seraient pas incités à modifier à la marge leurs pratiques en matière de mises à pied.

Dans la méthode c), quelques entreprises seulement seraient situées aux taux de cotisation plancher et plafond. Par conséquent, presque toutes les entreprises verraient changer leurs taux de cotisation (parce que leur classement serait modifié) si elles modifiaient à la marge leur comportement en matière de mises à pied. Dans certaines fourchettes, toutefois, le changement de taux de cotisation pourrait être extrêmement graduel à mesure que les résultats évoluent. D'après cette méthode, donc, à peu près toutes les entreprises subiraient un effet incitatif dû à la possibilité que leurs taux de cotisation changent, mais cet effet aurait tendance à être moins marqué que pour les entreprises qui, lorsqu'on applique les méthodes a) ou b), ne se trouvent pas au plafond ou au plancher (voir l'encadré «Taux de cotisation des employeurs dans un régime de tarification selon les résultats – Exemple de calcul»).

Taux de cotisation des employeurs dans un régime de tarification selon les résultats – Exemple de calcul

À titre d'exemple, considérons un cas simple où il n'existe que cinq entreprises, A, B, C, D et E, dont chacune emploie le même nombre de travailleurs. Les prestations d'AE correspondant à chaque entreprise sont égales à 0 % (A), 1 % (B), 2 % (C), 4 % (D) et 8 % (E) de leur masse salariale assurée. Le taux moyen devrait donc être égal à 3 % pour financer le régime. Nous faisons en outre l'hypothèse qu'il a été décidé, à titre de principe, de fixer le plancher et le plafond de cotisation à 2 % et 4 % respectivement.

Voici de quelle façon s'appliqueraient les trois méthodes générales de tarification selon les résultats qui sont décrites dans le corps du texte :

- a) Si les cotisations variaient entièrement en fonction des prestations correspondantes à l'intérieur des taux limites, le taux de C pourrait être fixé à 3 % et celui de B, un point plus bas, à 2 %. En raison du plancher et du plafond, le taux de A serait établi à 2 % et celui de D et de E, à 4 %.
- b) Une deuxième possibilité consisterait à décider que les taux ne varient qu'en fonction de la moitié de la variation des prestations correspondantes. A et E resteraient aux taux limites, soit 2 % et 4 % respectivement. Le taux B devrait être fixé à 0,5 point de moins que celui de C (la moitié de la différence des prestations en pourcentage) et celui de D, à 1 point au-dessus de celui de C. Avec B à 2,33 %, C à 2,83 % et D à 3,83 %, la structure globale des taux présenterait la moyenne requise de 3 %.
- c) La troisième possibilité consisterait à étager les taux de cotisation entre le plancher et le plafond en fonction du classement des entreprises sous l'angle des prestations. D'après cette méthode, le taux de A serait fixé à 2 %, celui de B à 2,5 %, celui de C à 3 %, celui de D à 3,5 % et celui de E à 4 %.

Le tableau 8.3 présente une structure approximative des cotisations patronales qui pourraient être observées au Canada au niveau sectoriel si l'on adoptait la méthode c) (en tenant compte du nombre total d'emplois dans un secteur, ainsi que de son classement sous l'angle des prestations par rapport à la masse salariale assurée). Le tableau est fondé sur les profils moyens d'utilisation des prestations en 1989-1990¹. Il convient de souligner que, si le tableau présente des résultats moyens par secteur, d'après la proposition du Comité, le taux de cotisation de l'employeur dépendrait de ses propres résultats plutôt que des résultats moyens du secteur dont il fait partie.

La première colonne indique simplement que les entreprises de tous les secteurs sont assujetties en 1998, d'après le régime actuel d'AE, à un taux de cotisation patronale de 3,78 \$ par 100 \$ de rémunération assurée. La deuxième colonne présente un taux de cotisation moyen approximatif pour les entreprises de chaque secteur, conformément à notre proposition générale d'application partielle de la tarification selon les résultats, tout en maintenant les taux de cotisation entre 2 \$ et 3,78 \$ par 100 \$ de rémunération assurée. Le taux moyen de cotisation patronale de 2,89 \$ représente une estimation grossière du taux nécessaire pour équilibrer l'ensemble des cotisations et des prestations (avec un taux de cotisation de 2 \$ pour les employés).

La dernière colonne montre simplement la variation en pourcentage qui serait entraînée, pour chaque secteur, par le passage du taux uniforme actuel (colonne 1) à un taux fixé partiellement en fonction des résultats dans un régime équilibré (colonne 2). C'est dans le secteur des services publics, là où les prestations sont les plus faibles par rapport à la masse salariale assurée (voir le tableau 8.1), que la réduction la plus importante en pourcentage serait observée. L'industrie forestière ne bénéficierait d'aucune baisse de taux, en raison du niveau élevé des prestations dont elle bénéficie.

^a D'après les estimations fournies dans Canada, Développement des ressources humaines Canada (1996), les changements apportés au régime d'AE en 1996 n'étaient pas censés entraîner d'importantes modifications des ratios prestations/cotisations par secteur.

Tableau 8.3

Taux moyen calculés à titre d'illustration par secteur, les cotisations de chaque employeur étant établies en partie selon ses résultats

Secteur	Cotisations patronales d'AE		
	(1)	(2)	(3)
	Taux de cotisation en 1998 ^a Régime actuel (%)	Taux fixés partiellement selon les résultats ^a (%)	Réduction en % par rapport aux taux de 1998 (%)
Agriculture	0,0378	0,0372	-1%
Pêche et piégeage	0,0378	0,0378	0%
Industrie forestière	0,0378	0,0378	0%
Industrie minière	0,0378	0,0360	-5%
Pétrole et gaz naturel	0,0378	0,0268	-29%
Fabrication	0,0378	0,0319	-16%
Construction	0,0378	0,0366	-3%
Transports	0,0378	0,0285	-25%
Entreposage	0,0378	0,0281	-26%
Communications	0,0378	0,0204	-46%
Services publics – Électricité, gaz et eau	0,0378	0,0200	-47%
Commerce de gros	0,0378	0,0275	-27%
Commerce de détail	0,0378	0,0296	-22%
Autres services financiers	0,0378	0,0261	-31%
Institutions de dépôts	0,0378	0,0208	-45%
Administration publique et défense	0,0378	0,0245	-35%
Services commerciaux	0,0378	0,0347	-8%
Services non commerciaux	0,0378	0,0222	-41%
Non classé ailleurs	0,0378	0,0375	-1%
Total	0,0378	0,0289	-24%

^a Taux de cotisation en pourcentage de la rémunération assurée.

Source : calculs effectués par le secrétariat du Comité.

Conclusions et recommandation

Le Comité estime que l'application partielle aux employeurs d'une tarification selon les résultats, pour fixer leurs taux de cotisation, se traduirait par d'importants avantages sur le plan de l'emploi et du fonctionnement de l'économie. Un certain nombre de questions structurelles restent à préciser, et le Comité est conscient que le rapport entre les services chargés d'administrer l'AE et les employeurs pourrait devenir un peu plus complexe. Il semble toutefois exister des solutions raisonnables, comme en témoignent les résultats obtenus dans les domaines de l'AE aux États-Unis et de l'indemnisation des accidents du travail au Canada.

Certains pourraient se demander s'il vaut la peine d'accroître la complexité et les coûts d'administration du système en appliquant partiellement la tarification selon les résultats, mais nous estimons qu'il y a de bonnes raisons de s'attendre à que les avantages économiques du système proposé soient de beaucoup supérieurs à ces coûts supplémentaires. Les systèmes administratifs déjà utilisés pour l'application du régime actuel fourniraient la majeure partie des renseignements nécessaires à la tarification selon les résultats. Une étude effectuée récemment pour DRHC²⁰ concluait que l'adoption de la tarification selon les résultats pourrait accroître l'ensemble des dépenses administratives de 6 % à 14 %, soit de 45 à 107 millions de dollars. À titre de comparaison, nous avons estimé de façon très approximative, dans les pages qui précèdent, que l'application partielle proposée de la tarification selon les résultats pourrait accroître le PIB de l'ordre de 0,5 %²¹, d'où une augmentation de quelque 4 milliards de dollars des revenus des Canadiens. Bien que l'ampleur des gains économiques à prévoir soit entourée d'une marge d'incertitude non négligeable, le Comité est persuadé que les améliorations possibles sur le plan économique représenteraient plusieurs fois la hausse éventuelle des coûts d'administration et d'observation.

La démarche que nous proposons consisterait à prendre le taux actuel de cotisation des employeurs comme plafond et à réduire les taux de cotisation appliqués aux entreprises ayant enregistré de meilleurs résultats en matière de mises à pied (ou de meilleurs résultats en matière de prestations d'AE demandées par les employés mis à pied) par rapport à un niveau de référence. Ces réductions de taux pourraient être échelonnées sur les prochaines années, à mesure qu'il deviendrait possible de résorber l'excédent actuel du compte d'AE. Par conséquent, les entreprises ayant de bons résultats sur le plan du maintien des effectifs bénéficieraient d'une réduction de leurs taux de cotisation, mais aucune entreprise ne verrait ses taux de cotisation augmenter.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que les cotisations patronales d'assurance-emploi soient établies de manière à tenir compte des résultats de chaque employeur en matière de mises à pied. Nous recommandons en outre que cette nouvelle méthode soit mise en place à mesure que les taux moyens de cotisation des employeurs et des employés seraient réduits, au cours des prochaines années.

Notes :

- ¹ Association des commissions des accidents du travail du Canada (1996).
- ² Nous nous sommes limités à un aspect de l'AE, soit les cotisations patronales. Nous serions sortis du cadre fixé par notre mandat en examinant la structure des prestations prévues par ce régime. En outre, nous considérons les cotisations imposées aux employés comme relevant davantage de la fiscalité des particuliers que de celle des entreprises; par conséquent, nous n'avons pas examiné les questions liées aux cotisations d'employé, ni la relation entre les cotisations d'employé et les cotisations patronales.
- ³ Le Comité relève que l'ensemble des cotisations d'AE est actuellement (en 1997) supérieur de quelque 7 milliards de dollars par année au montant total des prestations et des dépenses administratives du régime, et que l'excédent cumulatif du compte d'AE devrait dépasser les 13 milliards de dollars d'ici la fin de 1997. Voir Canada, Développement des ressources humaines Canada (1997). Étant donné que, à notre avis, les charges sociales ne devraient pas constituer une source de recettes générales, nous ne sommes pas en faveur d'excédents persistants à ce compte. Nous sommes toutefois conscients qu'il convient de constituer une réserve de stabilisation et que le rythme de réduction des cotisations, afin qu'elles correspondent au niveau moyen des prestations, doit être déterminé dans le cadre de la politique budgétaire globale du gouvernement.
- ⁴ Notre affirmation précédente, selon laquelle les impôts généraux sur la masse salariale ou charges sociales sont en grande partie transférés aux employés, à long terme, s'applique également aux prestations uniformes d'assurance sociale liées à l'emploi : toutes choses égales par ailleurs, ces prestations devraient normalement accroître, en bonne partie, le revenu réel après impôt des employés au lieu d'être transférées aux employeurs sous la forme d'une diminution des taux de rémunération avant impôt. Les taux des charges sociales et les prestations d'assurance sociale pourraient aussi varier selon les employeurs. Dans ce cas, les écarts par rapport à la moyenne tendent à se répercuter sur les employeurs. Voir Anderson et Meyer (1997).
- ⁵ Une plus grande stabilité de l'emploi obtenue par des moyens de ce genre pourrait accroître les coûts de l'entreprise. Cependant, les mises à pied sont coûteuses elles aussi, pour les travailleurs et pour le régime d'AE. L'objectif serait de parvenir à un équilibre approprié entre les deux séries de coûts.
- ⁶ Les taux de cotisation patronale peuvent être réduits pour les employeurs qui offrent leurs propres régimes de prestations de maladie.
- ⁷ Voir Corak et Pyper (1995a) et (1995b).
- ⁸ Voir Canada, Développement des ressources humaines Canada (1996).
- ⁹ Voir Corak et Pyper (1995a).
- ¹⁰ Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985), vol. 2, pp. 667, 668 et 674.
- ¹¹ Les faits présentés ici sur cette question sont tirés en grande partie de Vroman (1996).
- ¹² Voir Vroman (1996), tableau 4.
- ¹³ Voir Vroman (1996), p. 61. Dans les importantes études récentes répertoriées par Vroman, les estimations vont d'environ 0,4 à 0,8, la valeur moyenne étant de 0,6. Voir aussi Beauséjour, Sheikh et Williams (1995).
- ¹⁴ Des incitations plus puissantes aux entreprises à mieux gérer l'utilisation de la main-d'œuvre et les encouragements à une croissance relative de l'emploi dans les secteurs les plus stables seraient deux facteurs qui contribueraient à une plus grande stabilité de l'emploi. Outre une réduction du chômage temporaire lié à des facteurs saisonniers, on devrait constater une certaine diminution de l'ampleur des variations cycliques dans l'économie. Voir Beauséjour, Sheikh et Williams (1995).
- ¹⁵ Si les taux futurs de cotisation variaient entièrement en fonction des résultats passés, on ne serait pas vraiment en présence d'un régime d'assurance, mais simplement d'un mécanisme de paiement différé du coût total des prestations de chômage versées aux employés d'une entreprise – du moins pour les entreprises qui resteraient en activité.

- ¹⁶ On pourrait faire valoir que, en principe, les taux devraient varier entièrement en fonction des prestations futures prévues, mais en général, ces prévisions (une moyenne établie sur tout l'éventail des scénarios futurs possibles) accusent des variations moindres que les résultats effectivement observés.
- ¹⁷ Canada, Développement des ressources humaines Canada (1997).
- ¹⁸ Comme nous l'avons déjà indiqué, l'estimation moyenne faite aux États-Unis est que, si l'on passait de 66 % à 100 % de tarification selon les résultats (c'est-à-dire une hausse de 30 à 35 points du degré de tarification selon les résultats), le taux de chômage serait réduit de 0,6 point aux États-Unis. L'ordre de grandeur que nous estimons pour l'effet de notre proposition dépend de toute évidence de la validité de notre hypothèse de proportionnalité simple entre les effets dans les deux pays. Il y a lieu de croire que l'effet positif produit sur le chômage pourrait être sensiblement plus marqué que ne l'indique notre estimation très approximative. Bien souvent, les gains découlant d'une réduction des distorsions fiscales ne sont pas linéaires, c'est-à-dire qu'une réduction initiale de x points d'un ensemble de distorsions produit des améliorations plus importantes que des réductions successives de x points des diverses distorsions. En outre, les changements proposés des taux de cotisation au Canada s'appliqueraient à une rémunération assurable plus élevée qu'aux États-Unis. Par conséquent, il se pourrait bien qu'une modification d'une ampleur déterminée des taux de cotisation au Canada ait un effet plus prononcé sur le comportement des employeurs que ne l'indique l'estimation fournie précédemment, qui repose sur l'hypothèse que les résultats seraient parallèles à ceux obtenus dans les études faites aux États-Unis.
- ¹⁹ Un certain nombre d'États américains établissent le taux de cotisation d'un employeur d'après l'historique complet des cotisations payées par l'entreprise et des prestations versées à ses travailleurs depuis la fondation de l'entreprise ou le début du régime d'AC.
- ²⁰ Voir Mercer (1995).
- ²¹ Nous reconnaissons non seulement qu'il y a bien du travail à faire pour régler les questions de conception du régime proposé avant sa mise en œuvre, mais aussi qu'il est possible d'affiner considérablement les estimations de l'effet du système proposé sur le taux de chômage et le PIB. Ces estimations devraient tenir compte de la structure spécifique des cotisations patronales proposées.

L'impôt en tant que tarification des usagers : les écotaxes

9

Comme l'indiquait le chapitre précédent, le Comité estime que, à titre de principe général, les impôts ou taxes des entreprises qui ne sont pas liés à leurs bénéfices ou à leur capital devraient, lorsque cela convient, être fonction des avantages que les entreprises retirent des biens et services publics, ou encore des coûts qu'elles imposent à la société. Une utilisation plus systématique de ce principe de l'utilisateur-payeur irait dans le sens de l'efficacité économique et de l'équité, en contribuant à faire supporter aux entreprises une plus forte proportion des coûts sociaux entraînés par leurs activités. Nous examinons dans ce chapitre la possibilité d'appliquer le principe de l'utilisateur payeur ou de la tarification des usagers aux coûts environnementaux et proposons de restructurer la taxe d'accise fédérale à cette fin.

Au Canada, la protection de l'environnement incombe à la fois au gouvernement fédéral et aux provinces. Tout en exerçant leurs pouvoirs de réglementation et de dépense, les administrations publiques partout au Canada ont institué des taxes, droits et autres prélèvements afin de promouvoir des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Mentionnons les taxes provinciales sur les véhicules peu économiques et les taxes d'accise sur les véhicules lourds, de même que les taxes provinciales spéciales sur les pneus, les accumulateurs au plomb, les contenants pour boissons, les couches jetables et d'autres produits courants. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont aussi offert des encouragements fiscaux aux sociétés, notamment sous la forme d'amortissement accéléré des investissements dans les énergies renouvelables et les économies d'énergie, l'efficacité énergétique, la lutte contre la pollution des eaux et de l'air, et la remise en état des terres humides.

Les taxes d'accise fédérales et provinciales sur les carburants – essence, carburant diesel et carburant d'aviation – peuvent être considérées comme des taxes sur les émissions, puisque la combustion de ces carburants produit un certain nombre de substances qui contaminent l'atmosphère. Il reste que ces taxes d'accise n'ont pas été conçues en fonction d'objectifs d'ordre environnemental. La taxe d'accise fédérale sur les carburants, par exemple, a été instituée en 1975 dans le cadre d'un ensemble de mesure visant à croître les recettes fiscales et à réduire la dépendance vis-à-vis du pétrole importé. Elle reste une source de recettes importante pour le gouvernement fédéral. Les taxes d'accise provinciales sur l'essence rapportent elles aussi un montant non négligeable et peuvent être considérées en partie comme des frais d'utilisation du réseau routier fourni par le secteur public. Le montant de ces taxes d'accise sur les carburants n'a pas été fixé en fonction d'une évaluation des dommages causés à l'environnement, ni dans le but d'atteindre des objectifs environnementaux.

On pourrait soutenir que les taxes provinciales sur l'essence sont liées à l'utilisation du réseau routier, mais cette relation est inexistante dans le cas de la taxe fédérale. Certains prétendent que la taxe d'accise fédérale contribue à l'amélioration de l'environnement par l'effet qu'elle exerce sur la consommation de carburant. La taxe d'accise fédérale sur les carburants qui est en vigueur ne constitue cependant pas le meilleur moyen d'atteindre des objectifs environnementaux. L'assiette de cette taxe n'est pas étroitement liée aux causes de la pollution atmosphérique dans les villes, pas plus qu'elle ne tient compte du changement climatique. En 1995, seulement 27 % des émissions de gaz à effet de serre au Canada

provenaient des carburants utilisés dans le secteur des transports, comparativement à 57 % pour les combustibles fossiles, qui ne sont pas assujettis à des taxes spécifiques au niveau fédéral¹.

Pour étayer l'application de ce principe de l'utilisateur-payeur dans le domaine de l'environnement, le Comité relève qu'en 1995, les entreprises payaient déjà 1,8 milliard de dollars en taxes d'accise fédérales sur les carburants. Ces taxes d'accise handicapent les segments de l'industrie des transports qui sont en concurrence avec les entreprises américaines, moins taxées sur leurs intrants, tout en alourdissant la structure générale des coûts des entreprises canadiennes. (L'encadré suivant fournit plus de renseignements sur la taxe d'accise fédérale sur les carburants et ses répercussions économiques.)

La taxe d'accise fédérale sur les carburants

La taxe d'accise fédérale sur les carburants s'applique à l'essence et aux autres carburants automobiles consommés par les particuliers et les entreprises. Son taux est de 10 cents le litre d'essence et de 4 cents le litre de carburant diesel. Les autres carburants – le méthanol, l'éthanol, le gaz naturel comprimé et le propane provenant de sources renouvelables – sont exonérés de taxe. Les provinces taxent également les carburants et accordent des exemptions analogues.

Les taxes fédérale et provinciales sur les carburants exercent plusieurs effets importants sur l'économie canadienne :

- comme la taxe d'accise s'applique à un produit pétrolier particulier (l'essence et les autres carburants), elle rend l'essence plus chère et freine sa consommation par rapport à celle des autres produits;
- certaines formes d'énergie étant exonérées, leur consommation est favorisée par rapport à celle de l'essence et des autres carburants;
- la taxe d'accise s'applique à l'essence et aux carburants automobiles utilisés par les entreprises et augmentent le coût de production d'un grand nombre d'entre elles. Pour récupérer cette taxe, les entreprises peuvent être obligées d'accroître les prix facturés aux consommateurs et aux autres entreprises. La taxe d'accise sur les carburants a donc des effets inégaux sur les prix finaux des biens et services vendus aux consommateurs, puisqu'elle influe sur les coûts des entreprises à des stades différents du circuit de production et de distribution;
- les taxes d'accise applicables aux carburants au Canada, y compris les taxes provinciales, sont plus élevées qu'aux États-Unis, ce qui influe sur la compétitivité de beaucoup d'entreprises canadiennes, notamment dans les secteurs du transport et du tourisme.

Comme nous l'avons indiqué en introduction, diverses raisons, à part la nécessité de prélever des recettes fiscales, ont été avancées pour justifier la taxation de l'essence et des autres carburants au niveau fédéral et provincial. Au niveau provincial, la taxe d'accise sur les carburants est considérée comme un droit imposé aux propriétaires de véhicules en contrepartie de l'utilisation du réseau routier construit et entretenu par les administrations provinciales et municipales. Cette justification ne s'applique toutefois pas au niveau fédéral, puisque le gouvernement central n'est pas directement responsable du réseau routier.

Certains prétendent aussi qu'une taxe d'accise sur les carburants incite le consommateur à consommer moins d'essence. Il en résulterait un effet positif sur l'environnement, grâce à une réduction de diverses émissions de produits polluants. Le Comité est donc d'avis qu'il convient de déterminer dans quelle mesure la taxe d'accise fédérale contribue à l'heure actuelle à de meilleures pratiques environnementales au Canada.

Le Comité est au fait des propositions visant à relever les taux de la taxe d'accise fédérale sur les carburants afin de promouvoir la protection de l'environnement. Certains proposent également, au Canada et à l'étranger, l'application, à long terme, de nouvelles taxes de montant significatif afin de freiner la croissance mondiale de émissions de gaz à effet de serre ainsi que d'autres polluants. La possibilité de mettre les taxes d'accise sur les carburants au service de la protection de l'environnement soulève plusieurs questions de fond sur lesquelles le Comité s'est penché. Les taxes représentent-elles un moyen d'intervention approprié pour atteindre des objectifs environnementaux? Quels doivent être les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux? Comment le Canada se

compare-t-il aux pays étrangers sous l'angle des pratiques environnementales et des impôts indirects? Enfin, pourrait-on restructurer la taxe d'accise fédérale sur les carburants de manière à en tirer des recettes équivalentes, mais aussi à tenir compte des objectifs environnementaux dans son assiette et la structuration de ses taux, tout en renforçant l'efficacité économique?

Les objectifs de qualité de l'environnement

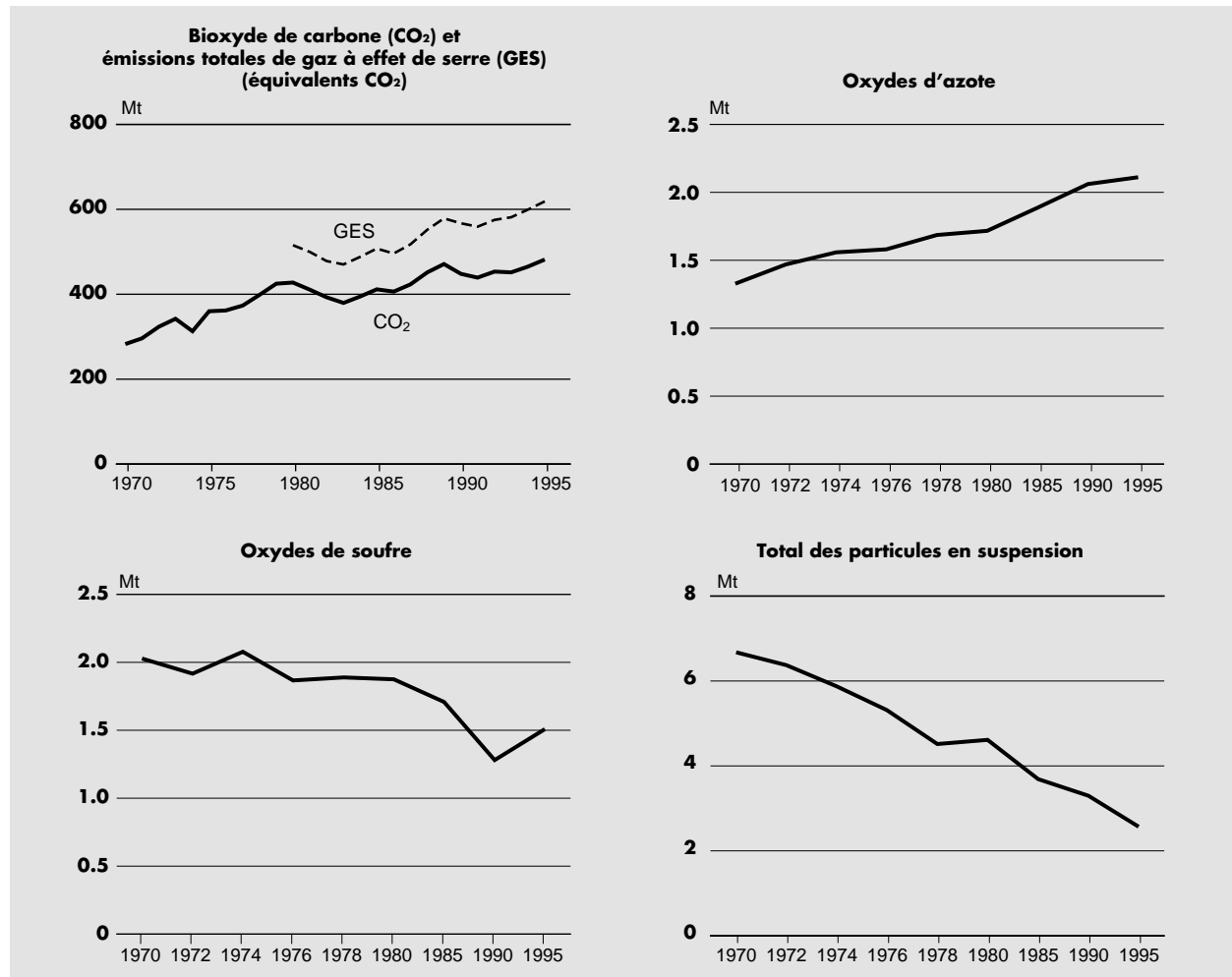
Les ressources naturelles, y compris l'environnement – le sol, l'air et l'eau –, contribuent de manière fondamentale au développement économique du Canada et au bien-être de ses habitants. Quand l'environnement se dégrade, c'est le niveau de vie des Canadiens et les capacités de production de l'économie qui se trouvent atteints, puisqu'il faut consacrer davantage d'efforts au rétablissement de l'environnement pour préserver notre santé et notre qualité de vie, au détriment de la production de biens et de services de consommation ou d'équipement utiles aux Canadiens.

Une cause essentielle de dégradation de l'environnement tient au fait que les personnes et les entreprises n'ont pas à supporter en totalité le coût de leur consommation de ressources naturelles et des dommages qu'ils peuvent infliger à l'environnement. Étant donné que les ressources environnementales n'appartiennent à personne en particulier, dans la plupart des cas, il n'existe pas de marché pour déterminer combien devraient payer ceux qui dégradent l'environnement. En l'absence de marché qui fournirait des incitations à la bonne gestion et à la protection des environnements urbain, rural et naturel, trop de déchets et de pollution portent atteinte à la qualité de notre sol, de notre atmosphère et de nos eaux. Face à cette absence de marché environnemental, la réaction habituelle des gouvernements a consisté à imposer diverses formes de réglementation publique.

Au cours des 25 dernières années, les indicateurs de qualité de l'environnement au Canada laissent à penser que les résultats obtenus ont été mitigés, une amélioration étant observée dans certains domaines et une détérioration dans d'autres². La qualité de l'eau des Grands lacs, par exemple, s'est améliorée depuis les années 70, et les dépôts de soufre (pluies acides) ont diminué au cours de la même période dans le Centre et l'Est du Canada. D'importants problèmes d'environnement demeurent toutefois, notamment en ce qui concerne la qualité de l'air dans les régions centrales et l'agglomération de Vancouver, à cause de l'ozone émis au niveau du sol et des particules, une piètre qualité des eaux des nappes phréatiques et des eaux de surface dans bien des régions du Canada à cause du déversement d'une grande variété de composés toxiques, la contamination des sols due à toute une série de déchets, ainsi que des problèmes plus globaux comme l'appauvrissement de la couche d'ozone dans la stratosphère et l'augmentation des émissions de bioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre. Au Canada, les émissions exprimées par habitant, par rapport à la valeur ajoutée ou à l'emploi, sont plus élevées que dans beaucoup de pays développés, si l'on se fie à un certain nombre d'indicateurs environnementaux. Le graphique 9A fournit quelques renseignements sur les émissions d'oxydes de soufre et d'azote, de particules en suspension et de gaz à effet de serre au Canada entre 1970 et 1995. Parmi ces polluants, les oxydes de soufre et les particules en suspension affichent une tendance constante à la baisse, tandis que les émissions de gaz à effet de serre et les oxydes d'azote ont augmenté pendant cette période.

La situation économique et les relations commerciales du Canada ne doivent pas être négligées non plus lorsqu'on se penche sur le rôle que pourraient jouer les écotaxes. Certains préconisent un recours accru à ces taxes, notamment afin de relever le prix global des combustibles fossiles, mais le Comité est conscient des effets que pourrait avoir une action unilatérale sur la compétitivité de l'économie canadienne. Si le Canada impose des taxes plus élevées ou un contrôle plus strict des émissions que les autres grands pays, son industrie risque d'être désavantagée. La politique canadienne doit tenir compte de l'évolution de ces dossiers au niveau international et, notamment, du relèvement graduel des normes environnementales (phénomène reflété en partie par un recours accru aux écotaxes) et des conséquences des négociations internationales sur toute une série de questions touchant l'environnement.

Graphique 9A

Émissions des principaux polluants atmosphériques au Canada, 1970-1995**Remarques :**

- Les données relatives au bioxyde de carbone représentent les émissions provenant uniquement des combustibles fossiles, et non de toutes les sources de carbone. Les combustibles fossiles représentent environ 90% de toutes les émissions inventoriées de bioxyde de carbone depuis 1980.
- Les chiffres relatifs aux oxydes de soufre (SO_x) et aux oxydes d'azote (NO_x) de 1970 à 1980 s'appliquent au bioxyde de soufre (SO₂) et au bioxyde d'azote (NO₂) respectivement.
- Les chiffres préliminaires relatifs aux émissions d'oxydes nitreux, d'oxydes de soufre et de particules en suspension pour 1995 sont fournis par la Direction des données sur la pollution, d'Environnement Canada.
- Mt = millions de tonnes

Sources : Deslauriers (1996), Canada, Environnement Canada (1986), Jacques, Neitzert et Boileau (1997), Kosteltz et Deslauriers (1990).

Enfin, pour ce qui est des possibilités de restructurer la taxe d'accise fédérale sur les carburants, le Comité est conscient des avantages économiques des écotaxes. Ainsi qu'on le verra plus en détail dans les paragraphes qui suivent, ces taxes, de même que d'autres instruments économiques, offrent un moyen d'améliorer à la fois l'efficacité de l'utilisation des ressources et l'équité des effets nets produits par leur utilisation sur la collectivité au sens large. Ces avantages sont analogues à ceux d'une tarification des usagers dans le cas des biens et services publics. Par conséquent, des mesures plus judicieuses en matière environnementale – notamment le remplacement des prélèvements fiscaux existants par des écotaxes bien conçues – vont dans le sens d'une amélioration du niveau de vie au Canada.

La protection de l'environnement : réglementation et instruments axés sur le marché

Deux grandes catégories de mesures sont couramment employées pour contrer l'émission de produits contaminant l'environnement de même que la dégradation de celui-ci : la réglementation publique directe et les instruments axés sur le marché (ou instruments économiques). La réglementation directe vise à atteindre des objectifs environnementaux en recourant à des normes d'émission pour contrôler la quantité de polluants produits par des sources déterminées ou en imposant des normes à caractère technologique qui prescrivent le genre de procédé de production ou de technique de contrôle des polluants à utiliser.

Les instruments économiques ou axés sur le marché, de leur côté, visent à modifier le comportement des décideurs en associant explicitement un prix à l'émission de produits polluants ou aux autres activités qui nuisent à la qualité de l'environnement. Ces instruments comprennent les impôts ou taxes, les droits et frais imposés aux utilisateurs, les mesures fiscales d'encouragement et de dissuasion, ainsi que les droits ou permis d'émission négociables, comme on le décrira plus loin³. Ces mesures sensibilisent les entreprises comme les particuliers aux répercussions plus vastes des décisions qu'ils prennent et contribuent à réduire l'utilisation des produits et des procédés polluants en augmentant leur coût par rapport à celui des procédés et des produits moins nuisibles à l'environnement.

Jusqu'ici, le Canada a recouru principalement à la réglementation, mais beaucoup ont réclamé, ces dernières années, qu'on fasse davantage appel à des instruments économiques. Ceux-ci, prétend-on, sont plus économiques dans bien des cas : les objectifs environnementaux visés peuvent être atteints à moindre coût pour les entreprises et en entraînant moins de distorsions dans l'économie que si l'on recourt aux formes classiques de réglementation⁴. Ces avantages valent aussi bien pour les taxes que pour les permis d'émission négociables⁵. Les permis d'émission négociables présentent toutefois moins de rapports avec une évaluation des écotaxes au niveau fédéral, car ils ne produiraient pas les recettes fiscales actuellement générées par les taxes d'accise, à moins d'être mis aux enchères par le gouvernement. Tous les permis d'émission négociables actuellement utilisés ont été accordés gratuitement aux pollueurs par le gouvernement au lieu de leur être vendus.

Le principe général des écotaxes consiste à calculer la différence entre le coût marginal privé de la production et de l'utilisation du bien et le coût complet de production et de consommation du même bien pour la société, en tenant compte de toutes les conséquences environnementales, puis à fixer une taxe égale à cette différence. Le principe est largement accepté, mais en pratique les coûts sociaux entraînés par la pollution et d'autres formes de dégradation de l'environnement sont souvent bien difficiles à chiffrer avec précision. Les taux des écotaxes qui sont aujourd'hui en vigueur dans différents pays ont été déterminés en fonction d'un ensemble de considérations environnementales, d'objectifs de recettes publiques et de facteurs d'ordre politique.

Les écotaxes peuvent prendre diverses formes. C'est en taxant les émissions que, en général, on établit le plus clairement le lien entre la qualité de l'environnement et le produit ou l'activité ayant un effet négatif sur cette qualité, mais il est souvent malaisé, en pratique, de mesurer et de surveiller les émissions. On peut alors recourir à une mesure approchée des émissions pour déterminer l'assiette de la taxe. Ainsi, on peut taxer les intrants qui se traduisent par une pollution, ou encore les produits particulièrement nocifs pour l'environnement, comme les carburants, les pesticides, les batteries, les peintures et les pneus. Plus la relation est étroite entre les dommages causés à l'environnement et l'utilisation de l'intrant ou du bien considéré, plus les taxes en question se rapprochent de taxes sur les émissions. Il n'existe pas de réponse unique, au niveau de la politique publique, à tous les problèmes environnementaux. Le choix de l'instrument à utiliser dépend de toute une série de facteurs, comme la nature du problème environnemental, le pouvoir de l'autorité taxatrice et les caractéristiques économiques des industries polluantes.

Un autre avantage des écotaxes par rapport à nombre de prélèvements fiscaux de nature générale est qu'elles permettent de corriger des distorsions sur les marchés au lieu d'en créer de nouvelles. Le remplacement d'une taxe discrétionnaire par une écotaxe «corrective» – qui contribue à réduire la différence entre le coût privé et le coût social d'une activité – peut donc avoir pour effet d'améliorer l'efficacité globale du régime fiscal. Un recours moindre aux impôts ou taxes exerçant des distorsions sur la production, l'emploi et l'investissement peut renforcer les incitations à investir et à créer des emplois⁶.

Les écotaxes peuvent aussi avoir, sur l'innovation et le progrès technique, un effet stimulant que ne permettent pas d'obtenir les règlements prescrivant l'utilisation d'une technologie déterminée⁷. Ces règlements, en effet, limitent les pollueurs à l'utilisation de la technologie prescrite, tandis qu'une écotaxe offre une incitation permanente à chercher les moyens de minimiser l'utilisation de l'intrant ou du produit taxé. Dans le cas d'une taxe qui frappe l'émission d'un produit polluant, par exemple, le contribuable a intérêt à chercher continuellement des technologies plus efficaces et moins coûteuses de réduire les émissions taxées.

Les écotaxes à l'étranger

Les écotaxes représentent une proportion croissante des recettes fiscales dans bien des pays européens, où la tendance semble être à une diminution relative des impôts directs, en faveur des taxes à la valeur ajoutée et d'autres impôts indirects, y compris les taxes environnementales. Ces réformes sont justifiées par le désir de réduire les effets négatifs sur le marché du travail et le marché de capitaux, tout en offrant des encouragements à l'amélioration de la qualité de l'environnement. C'est au Danemark, en Norvège, en Suède et aux Pays-Bas que les changements les plus importants sont en cours. Dans ces pays, les écotaxes représentent maintenant de 5 à 10 % de l'ensemble des recettes fiscales et de 2,5 à 4,9 % du PIB. Les Pays-Bas envisagent d'adopter une taxe à la valeur ajoutée dont le taux varierait selon les caractéristiques environnementales du produit taxé.

L'instauration des écotaxes a constitué un élément – peu important cependant – des réformes fiscales entreprises récemment en Autriche, en Allemagne, en France, en Belgique et au Royaume-Uni. On semble observer dans ces pays une tendance générale à l'augmentation relative des taxes et droits touchant les produits, ainsi que des taxes sur les transports et l'énergie. Dans le domaine de l'énergie, la tendance est à la restructuration des mesures fiscales existantes afin que le consommateur soit incité à utiliser l'énergie d'une façon moins nuisible à l'environnement. Parallèlement, on a constaté une diminution générale de l'utilisation et de l'importance des encouragements incorporés aux régimes d'imposition des bénéficiaires, comme l'amortissement accéléré des investissements en produits et en procédés plus respectueux de l'environnement.

Taxes d'accise sur les combustibles et autres taxes sur l'énergie

Les taxes d'accise sur les combustibles méritent une attention particulière, car elles constituent la forme la plus courante de taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE et fournissent le plus de recettes fiscales en proportion. Certains pays ont mis à profit les recettes produites par des taxes sur l'énergie nouvelles ou majorées pour diminuer d'autres prélèvements fiscaux. En Australie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis, les gouvernements ont annoncé une majoration de diverses taxes d'accise sur les carburants ou l'énergie. Au Royaume-Uni, la politique publique vise expressément la réduction des émissions de gaz à effet de serre, avec une augmentation progressive des taxes d'accise sur les carburants automobiles. La Finlande a restructuré sa taxe sur les carburants, auparavant basée en partie sur les émissions de carbone, pour en faire une taxe combinée sur l'essence et le carburant diesel tenant compte de la teneur en carbone et de l'énergie. La Suède applique des taux différentiels de taxation à l'essence et au carburant diesel en fonction de leur rendement énergétique et de leur teneur en carbone.

D'autres méthodes envisagées visent généralement à élargir l'assiette des taxes pour ne pas inclure uniquement les produits dérivés du pétrole, mais aussi d'autres formes d'énergie et d'autres sources de contaminants de l'environnement. La Suède a mis en place des droits spécifiques sur les émissions d'oxyde d'azote dans l'industrie. La Norvège impose une taxe, à des taux différents, sur le bioxyde de carbone contenu dans les produits pétroliers et émis dans la production de pétrole et de gaz au large des côtes. Le tableau 9.1 donne un aperçu des principales taxes énergétiques et environnementales appliquées dans des pays choisis de l'OCDE.

Tableau 9.1

Écotaxes dans des pays choisis de l'OCDE, 1994 à 1997

Pays	Essence sans plomb (\$ C/litre) ^a	Combustibles fossiles hors carburants	Électricité	Produits appauvrissant la couche d'ozone	Autres biens et services ^b	Système- de consigne ^c
	1997	dernières données disp.	dernières données disp.	1994	1994	1994
Australie	0,44	non	non	oui	non	oui
Canada	0,25	non	non	non	oui	oui
Danemark	0,71	oui ^d	oui	non	non	oui
Finlande	0,86	oui ^d	oui	non	oui	oui
France	0,92	oui	non	non	non	oui
Allemagne	0,80	oui	non	non	oui	non
Japon	0,60	non	non	non	oui	non
Pays-Bas	0,84	oui ^d	oui	non	non	non
Norvège	0,92	oui ^{d,e}	oui	non	oui	non
Suède	0,79	oui ^{d,e}	oui	non	oui	oui
Royaume-Uni	0,82	oui	non	non	non	non
États-Unis	0,14	oui ^f	non	oui	oui ^f	oui

^a Les chiffres représentent l'ensemble des taxes autres que les taxes sur la valeur ajoutée imposées par tous les paliers de gouvernement en 1997, converties en dollars canadiens aux taux de change en vigueur au premier trimestre de 1997.

^b Taxe sur un ou plusieurs produits très polluants.

^c Taxes temporaires sous forme de consigne sur les contenants de boisson et d'autres produits.

^d Taxe sur la teneur en carbone du carburant ou combustible.

^e Taxe sur la teneur en soufre du carburant ou combustible.

^f Taxe sur les produits dangereux (*Hazardous Substances Superfund Tax*).

Sources : Agence internationale de l'énergie (1997) pour les taxes d'accise sur l'essence, les autres combustibles fossiles et l'électricité; Organisation de coopération et de développement économiques (1995) pour les renseignements supplémentaires sur les taxes applicables aux combustibles fossiles et les taxes autres que les taxes d'accise.

Le Danemark est en train de majorer progressivement ses taxes d'accise sur l'électricité et le charbon afin de les aligner sur le contenu énergétique de la taxe d'accise sur le pétrole. En 1996, l'État du Minnesota s'est doté d'une taxe énergétique sous la forme d'un droit de 50 \$ ÉU par tonne de carbone sur les combustibles et l'électricité consommés sur son territoire, cette taxe devant entrer en vigueur progressivement sur cinq ans⁸. Elle devrait rapporter 1,5 milliard de dollars ÉU par année, les impôts fonciers et les charges sociales étant réduits en conséquence⁹.

Possibilité d'appliquer des écotaxes au Canada

Lorsqu'on envisage la possibilité d'appliquer le principe du pollueur-payeur au niveau fédéral par le biais d'écotaxes, il faut tenir compte des rôles respectifs des autorités fédérales et provinciales au Canada, des caractéristiques des entreprises canadiennes sur le plan des émissions et du contexte économique général. Les principaux types d'émission envisagés sont les émissions de produits industriels toxiques et de polluants liés à l'énergie.

Rôles des autorités fédérales et provinciales en matière d'environnement

La structure fédérale en place au Canada limite les écotaxes qu'il est possible de prélever à chaque palier de gouvernement, un grand nombre des pouvoirs de réglementation dans ce domaine étant répartis entre les autorités fédérales et provinciales. L'article 92 de la *Loi constitutionnelle* confie aux provinces la responsabilité des ouvrages locaux, des droits de propriété et des droits civils sur leur territoire, des questions de nature locale et privée ainsi que des terres et des ressources appartenant à la province. L'article 92A confère à chaque province un pouvoir exclusif en matière d'aménagement, de conservation et de gestion de ses ressources énergétiques et forestières et des installations hydroélectriques.

L'article 91 de la *Loi constitutionnelle* donne au gouvernement fédéral compétence sur les pêches océaniques et intérieures, la navigation et le transport maritime, ainsi que les terres et les eaux fédérales. Cela légitime la réglementation de la pollution des eaux aux termes de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Ottawa a aussi le pouvoir exclusif de conclure des traités internationaux, et beaucoup d'accords internationaux importants auxquels le Canada est partie touchent l'environnement d'une manière ou d'une autre. Citons de nombreux accords sur la pollution atmosphérique comme le protocole de Montréal sur les composants qui appauvrissent la couche d'ozone, la déclaration de Bergen sur les émissions de gaz à effet de serre, la convention de Bâle sur les déchets toxiques et plusieurs accords bilatéraux conclus avec les États-Unis concernant les Grands lacs.

Enfin, le gouvernement fédéral a un pouvoir prépondérant de légiférer en vertu de la clause concernant «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» au préambule de l'article 91. C'est en vertu de cette clause que le gouvernement fédéral a institué la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, un important texte législatif qui traite principalement des substances toxiques.

Il incombe au gouvernement fédéral d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de l'environnement, y compris des écotaxes fédérales, pour s'attaquer à des questions environnementales nationales et internationales comme les polluants atmosphériques et les produits chimiques toxiques, dont les effets dépassent le cadre d'une province. Le Comité considère que le gouvernement fédéral a en outre la responsabilité d'aider les provinces à coordonner et à harmoniser leurs politiques environnementales de manière à réduire les coûts économiques et les coûts d'observation découlant de leur mise en œuvre. Dans le but de réduire les chevauchements, les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté quelques mesures d'harmonisation au cours des dernières années. Compte tenu de la complexité des questions de partage des compétences et des questions économiques en cause, le Comité suggère que des consultations aient lieu entre les gouvernements fédéral et provinciaux avant que des écotaxes de large application ne soient instaurées.

La pollution industrielle au Canada et les émissions toxiques

L'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) est une base de données complète sur les émissions de produits toxiques contaminant l'atmosphère, les eaux ou les terres, recueillies par Environnement Canada en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*¹⁰. D'après cette loi, toutes les installations comptant 10 employés à plein temps ou plus qui fabriquent, traitent ou utilisent de quelque autre façon les produits visés par l'INRP en concentration supérieure à 1 % et en quantité égale ou supérieure à 10 tonnes¹¹ doivent produire un rapport auprès d'Environnement Canada et signaler toute émission ou tout transfert de produits polluants.

L'INRP contient des données sur 230 produits de toxicité variable¹². Les émissions de contaminants atmosphériques et de particules en suspension, comme celles qui figurent au graphique 9A, ne sont pas incluses dans l'INRP, mais elles sont mesurées et consignées par Environnement Canada à titre de concentration ambiante des polluants, aux centres de surveillance répartis dans tout le pays.

Un certain nombre d'indicateurs de toxicité de la production canadienne ont été calculés à partir des données de l'INRP et des chiffres de Statistique Canada sur les industries. Ces indicateurs mesurent les émissions ou estiment les effets toxiques relatifs en proportion soit du nombre de travailleurs de production, soit de la valeur de la production dans chaque industrie¹³. Ces indicateurs, qui visent à permettre des comparaisons entre secteurs d'activité et entre pays, peuvent être considérés comme des points de référence préliminaires pour juger de l'intensité polluante des industries et des risques qui en découlent pour l'environnement ou la santé humaine.

Le volume des émissions par employé ou par dollar de production, à la colonne «Émissions» du tableau 9.2, ne nous renseigne pas sur le degré de risque pour la santé humaine ou l'environnement, les chiffres d'émissions n'étant pas pondérés en fonction de la toxicité. Cela est important, parce que la toxicité éventuelle des produits consignés dans l'INRP varie considérablement. Sans une forme quelconque de pondération, les importants volumes d'émissions de certains produits relativement peu toxiques peuvent paraître plus dangereuses que les émissions plus réduites de substances extrêmement toxiques, alors que ce sont ces dernières qui sont en réalité les plus dangereuses. Dans le cas de l'industrie du papier et des produits connexes, par exemple, le méthanol représente plus de 60 % des émissions totales, mais ce n'est pas un produit très toxique. L'industrie du bois, par contre, n'a qu'un faible volume d'émissions par emploi ou par dollar de production, mais il s'agit de produits relativement toxiques, constitués en bonne partie de formaldéhyde. Les effets dépendent aussi de la densité de la population dans les zones touchées, de l'état de l'environnement et de la concentration préexistante des produits toxiques.

Une solution possible, pour élaborer des mesures qui donnent une indication plus fiable de l'effet relatif des émissions provenant de différentes industries, consiste à se concentrer sur un groupe plus précis de produits toxiques. C'est pourquoi les deux colonnes suivantes du tableau indiquent le volume d'émissions de carcinogènes et de produits toxiques pour l'environnement. Cette méthode réduit les variations de l'effet produit par une quantité déterminée de substances toxiques, sans toutefois l'éliminer. Une méthode plus valable, permettant de tenir compte de l'effet différent de chacune des substances inventoriées, consiste à pondérer les émissions en fonction de leur toxicité globale, telle qu'elle est établie par des études scientifiques. Les résultats de cette pondération figurent à la dernière colonne du tableau 9.2.

Tableau 9.2
Émissions toxiques au Canada et indicateurs de toxicité
par secteur, 1994

Secteur	Code CTI	Émissions (tonnes/emploi ou \$)	Émissions carcinogènes (tonnes/emploi ou \$)	Toxines environnementales (tonnes/emploi ou \$)	Toxicité globale (indice)
Émissions et impact par personne employée					
Pétrole raffiné et charbon	36	1,581	0,127	1,241	1 165
Chimie	37	1,213	0,122	0,921	823
Mines	6	0,675	0,105	0,276	428
Pétrole brut et gaz naturel	7	0,530	0,053	0,138	304
Métaux de base	29	0,312	0,115	0,329	300
Papier et produits connexes	27	0,414	0,009	0,103	215
Caoutchouc	15	0,127	0,010	0,133	118
Matières plastiques	16	0,100	0,055	0,032	76
Minéraux non métalliques	35	0,077	0,017	0,067	65
Matériel de transport	32	0,047	0,008	0,047	38
Impression et édition	28	0,020	0,006	0,013	15
Produits métalliques fabriqués	30	0,017	0,004	0,021	13
Mobilier et produits connexes	26	0,014	0,001	0,012	12
Produits textiles	19	0,013	s.	0,005	11
Textiles primaires	18	0,012	0,003	0,012	10
Autres activités manufacturières	39	0,010	0,001	0,006	9
Bois	25	0,007	0,006	0,006	8
Produits électriques et électroniques	33	0,006	0,003	0,010	5
Cuir	17	0,006	s.	0,006	3
Machines	31	0,002	s.	0,002	1
Boissons	11	0,001	s.	0,003	1
Aliments	10	s.	0,001	0,002	s.
Moyenne pondérée		0,144	0,021	0,093	100
Émissions et impact par million de dollars de production					
Chimie	37	2,235	0,225	1,697	756
Mines	6	2,073	0,324	0,847	655
Métaux de base	29	0,879	0,325	0,926	422
Caoutchouc	15	0,661	0,054	0,693	305
Matières plastiques	16	0,612	0,333	0,197	232
Pétrole raffiné et charbon	36	0,619	0,050	0,486	227
Minéraux non métalliques	35	0,373	0,082	0,325	157
Pétrole brut et gaz naturel	7	0,181	0,018	0,047	52
Mobilier et produits connexes	26	0,124	0,009	0,106	51
Matériel de transport	32	0,107	0,018	0,107	43
Produits métalliques fabriqués	30	0,107	0,022	0,131	42
Impression et édition	28	0,104	0,033	0,068	39
Produits textiles	19	0,093	s.	0,035	39
Papier et produits connexes	27	0,126	0,003	0,031	33
Autres activités manufacturières	39	0,073	0,008	0,044	31
Textiles primaires	18	0,058	0,016	0,058	23
Cuir	17	0,062	0,004	0,061	19
Bois	25	0,031	0,024	0,027	17
Produits électriques et électroniques	33	0,020	0,012	0,033	9
Machines	31	0,011	s.	0,008	3
Boissons	11	0,002	s.	0,006	1
Aliments	10	0,001	0,004	0,005	s.
Moyenne pondérée		0,288	0,043	0,187	100

Remarques :

- Le nombre d'emplois utilisé pour le calcul des ratios se rapporte à l'«emploi par activité», qui mesure les travailleurs affectés à la production, compte non tenu du personnel administratif et de bureau.
- La production est la valeur des expéditions de produits fabriqués à l'interne, en millions de dollars.
- Un «s» indique un indice de toxicité globale inférieur à 0,5, ou des émissions inférieures à 0,0005 tonnes par emploi ou par million de dollars.
- Le rapport sommaire de l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) de 1994 ne faisait pas état des émissions ni des transferts des secteurs du tabac et du vêtement.

Sources : calculs effectués à partir des chiffres de Canada, Environnement Canada (1996b), des données sectorielles de Statistique Canada (Canada, Statistique Canada (1996a)), Pohanish et Greene (1993), et Lewis (1993).

Les renseignements présentés au tableau 9.2 indiquent que les volumes d'émissions et leur toxicité varient considérablement selon les industries, si l'on se fie aux émissions globales¹⁴. Comme l'indique leur classement, aussi bien par employé que par dollar de production, quatre industries se démarquent invariablement par leur toxicité extrêmement élevée : le pétrole raffiné et le charbon, l'industrie chimique, l'industrie minière et les métaux de base. Parmi les industries à toxicité moyenne figurent le pétrole brut et le gaz naturel, les papiers et produits connexes, les minéraux non métalliques, le caoutchouc, les matières plastiques et le matériel de transport. Une toxicité généralement faible est observée dans les industries des aliments et boissons, des machines, du cuir, et des produits électriques et électroniques.

On obtient d'autres renseignements intéressants lorsque l'on compare les industries manufacturières canadiennes à leurs homologues aux États-Unis. Le tableau 9.3 résume les résultats d'une comparaison des émissions toxiques dans l'industrie manufacturière des deux pays¹⁵. Le tableau indique les catégories d'activités industrielles produisant des émissions plus élevées, plus faibles et à peu près équivalentes, par emploi et par dollar de production, au Canada et aux États-Unis.

Tableau 9.3

Émissions de produits toxiques au Canada par rapport aux États-Unis dans l'industrie manufacturière, 1994

Secteurs où les émissions de produits toxiques étaient supérieures de plus de 50 % au Canada à ce qu'elles étaient aux États-Unis (par employé et par dollar de production)

Caoutchouc et produits plastiques	Pétrole raffiné et charbon
Papier et produits connexes	Chimie et produits chimiques
Minéraux non métalliques	

Secteurs où le volume des émissions de produits toxiques était comparable au Canada et aux États-Unis

Textiles	Métallurgie primaire
Impression et édition	Matériel de transport

Secteurs où les émissions de produits toxiques étaient inférieures de plus de 50 % au Canada à ce qu'elles étaient aux États-Unis

Aliments et boissons	Mobilier et accessoires fixes
Cuir	Machines
Produits électriques et électroniques	Produits métalliques fabriqués
Bois	

Remarque : ces catégories sont établies d'après les volumes des émissions (non pondérés en fonction de la toxicité) par employé et par million de dollars de production conformément à la méthodologie utilisée à la colonne «Émissions» du tableau 9.2. Seuls les secteurs d'activité relevant de la même catégorie à la fois pour le ratio par employé et par dollar de production sont inclus dans le tableau.

Sources : chiffres calculés à partir de Canada, Environnement Canada (1996b), des données sectorielles de Statistique Canada (Canada, Statistique Canada (1996a)) et du *Toxic Release Inventory* américain pour 1994 (États-Unis, Agence de protection de l'environnement (1994)).

En général, les secteurs où les émissions toxiques sont nettement plus élevées au Canada qu'aux États-Unis sont ceux où l'intensité des émissions est la plus forte. Inversement, les industries canadiennes qui sont moins polluantes que leurs homologues américaines sont généralement celles qui produisent peu d'émissions par emploi et par dollar de production. En un mot, les industries canadiennes qui parviennent le moins bien à contrôler leurs émissions sont celles qui présentent les plus grands risques de dommages environnementaux – le pétrole raffiné et le charbon, la chimie, le caoutchouc et les matières plastiques, le papier et les produits connexes, ainsi que les minéraux non métalliques. Dans l'ensemble, les émissions des industries manufacturières canadiennes, par emploi et par dollar de production, sont de 50 % supérieures à celles des industries manufacturières américaines.

L'ordre de grandeur de cette différence entre les émissions au Canada et aux États-Unis justifie une analyse plus approfondie. D'après quelques études, nos industries manufacturières sont plus polluantes parce que la réglementation environnementale est moins stricte au Canada qu'aux États-Unis¹⁶. Il se peut également que les fabricants canadiens utilisent des technologies plus polluantes par emploi ou par unité produite, ou encore fabriquent des produits différents de leurs homologues aux États-Unis. Les différences de taille et d'âge des usines canadiennes pourraient également jouer un certain rôle. Enfin, les écarts par rapport aux États-Unis pourraient être dus, au moins en partie, à des différences de définition des secteurs, de méthodologie et de champ d'application des inventaires de produits toxiques.

Afin de voir si les émissions variaient en fonction de la taille de l'entreprise, nous avons ventilé les données de 1994 de l'INRP en fonction du nombre d'employés à temps plein. Les résultats, présentés au tableau 9.4, indiquent que les plus grandes entreprises sont celles qui produisent le moins d'émissions et ont la plus faible intensité toxique par employé. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les petites et moyennes entreprises (PME) ne disposent peut-être pas des installations, des technologies ou des capitaux nécessaires pour réduire les émissions de composés toxiques. Autre explication, les PME ne sont généralement pas autant réglementées que les grandes entreprises et attirent moins l'attention du public, de sorte qu'elles sont moins incitées à investir dans des pratiques ou du matériel réduisant la pollution.

Tableau 9.4
Émissions et toxicité selon la taille de l'entreprise, 1994

Taille de l'entreprise (en nombre d'employés à temps plein)	Émissions et effet par employé à temps plein			
	Émissions (tonnes/emploi)	Émissions carcinogènes (tonnes/emploi)	Toxines environnementales (tonnes/emploi)	Toxicité globale (Indice)
1 à 25	0,363	0,126	0,382	94
26 à 50	0,465	0,123	0,312	123
51 à 100	0,251	0,110	0,244	71
101 à 200	0,416	0,114	0,212	85
201 à 500	0,770	0,072	0,507	191
501 à 1 000	0,334	0,048	0,202	85
Plus de 1 000	0,183	0,026	0,122	51
Moyenne pondérée	0,378	0,056	0,246	100

Sources : chiffres calculés d'après les données d'Environnement Canada (1996b), Pohanish et Greene (1993), et Lewis (1993).

L'analyse présentée aux tableaux 9.2, 9.3 et 9.4, malgré son caractère non définitif, incite fortement à penser qu'il existe des différences appréciables entre les entreprises sur le plan des dommages qu'elles causent à l'environnement. Il en découle que l'adoption d'écotaxes appropriées, ou d'autres instruments économiques, offre la possibilité de réduire les émissions toxiques des entreprises. Dans la mesure où la dégradation de l'environnement représente un coût imposé aux autres Canadiens sans aucune forme de compensation, les écotaxes peuvent servir à améliorer l'efficacité économique, l'équité et la qualité de l'environnement au Canada.

Prix et taxation des carburants au Canada

Les taxes sur l'énergie et les prix des carburants sont généralement plus faibles au Canada qu'à l'étranger, à l'exception notable des États-Unis¹⁷. Chose plus importante encore, cependant, les taxes ne sont pas égales pour les différents carburants et sources d'énergie. Ainsi que le montre le graphique 9B, les produits pétroliers sont les plus lourdement taxés dans la plupart des pays et le charbon, le moins taxé. Ce régime fiscal est à l'opposé du caractère polluant des deux sources d'énergie, puisque la combustion du charbon produit généralement nettement plus de contaminants de l'environnement, par unité d'énergie, que la combustion de produits pétroliers. Un rééquilibrage des taxes d'accise sur les carburants et combustibles afin de tenir compte de leurs effets sur l'environnement se traduirait par une hausse des taxes sur le charbon et, dans une mesure plus modeste, sur le gaz naturel par rapport aux taxes actuellement applicables aux produits pétroliers.

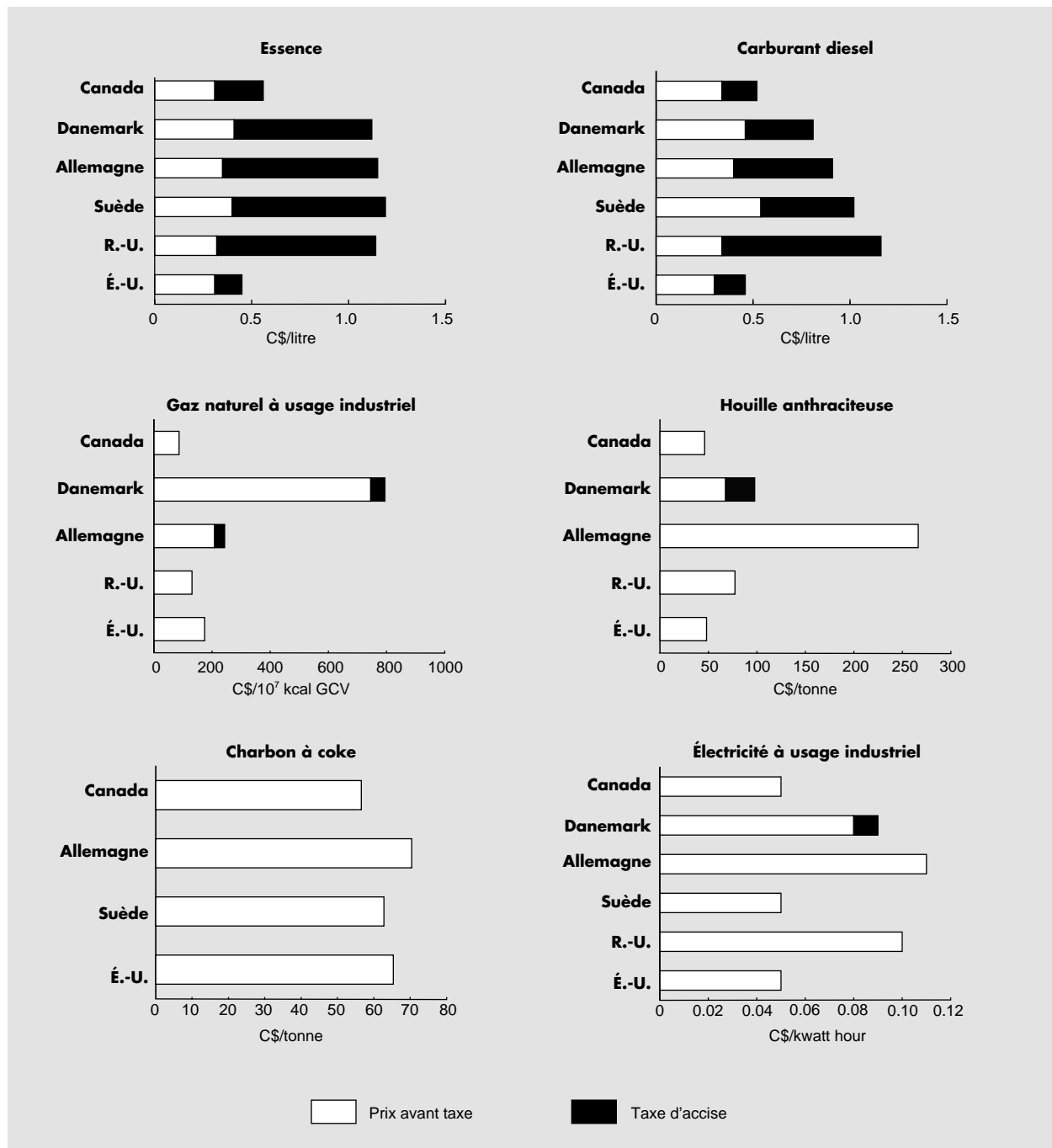
D'un point de vue plus général, on peut en déduire que la plupart des pays auraient la possibilité d'atteindre plus efficacement leurs objectifs environnementaux, et avec moins de distorsions économiques, s'ils élargissaient leur assiette fiscale pour tenir compte des effets établis des différents carburants ou combustibles sur l'environnement. Un régime plus neutre, tenant compte des conséquences environnementales, améliorerait l'efficacité économique globale¹⁸. Dans le cas plus particulier du Canada, il semble exister des possibilités de rééquilibrage des taxes d'accise frappant les carburants et combustibles, par un remplacement de la taxe d'accise fédérale sur les carburants par une taxe environnementale d'application plus générale. Cela pourrait améliorer la compétitivité de l'économie canadienne par rapport à nos voisins du Sud. Une réduction des taxes sur les produits pétroliers, par rapport à celles frappant les autres combustibles fossiles, pourrait rendre les industries canadiennes qui utilisent proportionnellement beaucoup de pétrole (comme le secteur des transports) plus concurrentielles avec leurs homologues aux États-Unis, où les taxes sur les carburants sont plus faibles. En revanche, une hausse des taxes frappant les produits énergétiques autres que le pétrole alourdirait les coûts de production de certaines industries. Le Comité propose que le gouvernement fédéral, après avoir consulté les provinces, fixe les taux d'une taxe d'accise révisée sur les carburants et combustibles en tenant compte de ces arbitrages.

Une méthode couramment utilisée pour analyser l'effet environnemental des taxes d'accise existantes sur les combustibles fossiles consiste à convertir leur taux en une taxe implicite sur leur teneur en carbone. Celle-ci peut être considérée comme un indicateur imparfait des dommages causés à l'environnement par ces combustibles, par exemple la détérioration locale et régionale de la qualité de l'air (réduction de l'attrait visuel, dommages aux écosystèmes et contribution à toute une série de problèmes de santé) et la contribution éventuelle aux changements climatiques. De plus, les données relatives à l'utilisation de combustibles fossiles et à leur teneur en carbone sont fiables et largement disponibles.

Le tableau 9.5 exprime les taxes d'accise actuellement applicables aux carburants et combustibles, dans des pays choisis de l'OCDE, en taux moyen de taxation de la teneur en carbone de la consommation totale de combustibles fossiles. Ce tableau révèle que les taxes implicites sur le carbone varient considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre, en raison d'importantes différences entre les taux de taxation, la composition des combustibles et les types de carburant ou de combustibles taxés (comme le montrent le graphique 9B et le tableau 9.1). Le Canada vient au troisième rang parmi les pays taxant le moins la teneur en carbone, mais la taxe implicite sur le carbone y est plus de deux fois plus élevée qu'aux États-Unis. Le tableau 9.5 montre aussi l'intensité énergétique et la teneur en carbone dans chaque pays (en énergie primaire, mesurée en tonnes d'équivalent pétrole par milliard de dollars de production et d'émissions de carbone liés aux produits énergétiques par milliard de dollars de PIB). L'intensité en carbone du Canada dépasse de 30 % la moyenne de l'OCDE, ce qui en fait le troisième pays à ce chapitre dans l'Organisation (après l'Australie et les États-Unis)¹⁹. Il est probable que la faiblesse relative des taxes implicites sur le carbone au Canada, qui est due à une taxation relativement légère des carburants et combustibles ainsi qu'à l'assiette étroite des taxes en question, contribue à cette forte intensité, de même que les prix relativement bas des combustibles fossiles, le climat, la géographie ainsi que la densité démographique en régions urbaines et rurales.

Graphique 9B

Prix de l'énergie et taxes d'accise dans des pays choisis, 1997 ou dernières données disponibles



Remarques :

- Les «taxes d'accise» sont définies de manière à englober toutes les taxes et tous les droits ou prélèvements spéciaux sur les produits, sauf les taxes sur la valeur ajoutée (qui sont remboursables quand les produits énergétiques sont utilisés à des fins commerciales). Elles comprennent les taxes d'accise, les taxes sur l'essence et le carburant diesel, les taxes de vente non remboursables (Canada, É.-U.), les taxes spéciales (Allemagne, É.-U.), les écotaxes (Danemark, É.-U.), le fonds de stocks d'urgence (Allemagne), les taxes sur l'énergie (Suède), les taxes sur le bioxyde de carbone (Suède), les taxes sur le soufre (Suède) et les frais d'inspection (É.-U.).
- Les données se rapportent au premier trimestre de 1997, aux exceptions suivantes près : quatrième trimestre de 1996 pour le gaz naturel et la houille anthraciteuse au R.-U.; quatrième trimestre de 1994 pour le gaz naturel et l'électricité au Canada; 1995 pour l'électricité, le gaz naturel et le charbon à coke en Allemagne; 1994 pour la houille anthraciteuse en Allemagne; 1989 pour le charbon à coke en Suède, cette série ayant été arrêtée. (Le prix actuel de la houille anthraciteuse en Suède n'est pas indiqué en raison de la variation des taxes en fonction du bioxyde de carbone et du soufre.)
- Le «prix avant taxes» présenté pour l'électricité au Canada et pour le gaz naturel et la houille anthraciteuse aux É.-U. peut inclure les taxes de vente provinciales et les taxes de vente générales d'État respectivement. Les taxes de vente sur l'électricité aux É.-U. ne sont pas indiquées. Les données sur les prix canadiens du charbon sont basées sur les prix à l'exportation aux É.-U.

Source : Agence internationale de l'énergie (1997).

Tableau 9.5

Taxes implicites sur le carbone, intensité énergétique et teneur en carbone dans des pays choisis de l'OCDE, 1997

	Taxes implicites sur le carbone ^a (\$ C/tonne de carbone)	Intensité énergétique ^b (tonnes d'équivalent pétrole/ millier \$ C)	Teneur en carbone ^c (tonnes de bioxyde de carbone/million \$ C)
États-Unis	47	0,24	0,60
Japon	107	0,11	0,25
Canada	112	0,27	0,53
Moyenne de l'OCDE^d	128	0,17	0,41
Australie	136	0,21	0,64
Nouvelle-Zélande	151	0,21	0,38
Pays-Bas	189	0,16	0,38
Royaume-Uni	243	0,15	0,38
Pays européens de l'OCDE^d	269	0,13	0,30
Allemagne	280	0,13	0,35
Italie	288	0,10	0,26
Suède	372	0,16	0,17
France	424	0,14	0,21
France	424	0,14	0,21

^a D'après l'estimation faite par Hoeller et Coppel des taxes implicites sur le carbone, représentant les recettes fiscales tirées des combustibles fossiles et de l'énergie par tonne de carbone, corrigées des variations intervenues entre 1988 et 1997 dans les taux de change et les taux de taxation de l'essence sans plomb, en supposant que le bilan énergétique n'a pas changé.

^b Offre estimative totale d'énergie primaire, en tonnes d'équivalent pétrole par millier de dollars américains de PIB aux prix et aux taux de change de 1990, convertis en dollars canadiens aux taux de change de 1997.

^c Émissions estimatives de CO₂ par million de dollars américains de PIB aux prix et aux taux de change de 1990, convertis en dollars canadiens aux taux de change de 1997.

^d Pays faisant partie de l'OCDE en 1988, sauf la Grèce, le Luxembourg, la Turquie et l'Islande.

Sources : Hoeller et Coppel (1992), Agence internationale de l'énergie (1994, 1996, 1997).

Restructuration de la taxe d'accise fédérale sur les carburants

Ainsi que le démontre l'exposé qui précède, le Canada n'a guère utilisé les écotaxes pour contribuer à la réalisation de ses objectifs intérieurs en matière d'environnement. Bien que le gouvernement fédéral soit responsable de la politique applicable aux produits polluants qui traversent les frontières provinciales et nationales, il n'existe à peu près aucune taxe fédérale qui ait pour objectif explicite de protéger l'environnement. Le Comité souscrit au principe voulant que les dommages causés à l'environnement par des activités particulières soient incorporés aux prix que les Canadiens et Canadiennes paient pour les biens et services produits par ces activités. Il existe toutefois deux limites importantes à l'action fédérale, limites que le Comité tient à souligner.

La première tient à ce que les efforts déployés en coopération au niveau international sont les plus susceptibles d'aboutir à des progrès concrets dans certains dossiers environnementaux, en particulier lorsque certains pays sont victimes de la pollution créée chez leurs voisins. Le phénomène des pluies acides entre le Canada et les États-Unis et les émissions de gaz à effet de serre produites tant par les pays développés que par les pays en développement sont des exemples de dossiers où le Canada participe à des initiatives internationales visant à régler les problèmes en question. La deuxième limite tient aux questions de partage des compétences au Canada : nous estimons que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient collaborer afin de mettre au point des politiques – notamment dans le domaine fiscal, qui nous intéresse plus particulièrement – favorisant de meilleures pratiques environnementales.

Le Comité est d'avis que la taxe d'accise actuellement appliquée par le gouvernement fédéral sur les carburants ne constitue pas une bonne écotaxe. Cette taxe fédérale visait initialement à procurer des recettes à l'État et à favoriser l'autonomie pétrolière du pays, et non à promouvoir l'utilisation efficace des ressources énergétiques en tenant compte de leur effet sur l'environnement. Le Comité estime que, en taxant de façon indue certains produits pétroliers, l'actuelle taxe d'accise sur les carburants présente d'importants défauts, tant du point de vue économique que sous l'angle environnemental. La consommation de produits pétroliers pour les transports est loin d'être l'unique source de détérioration de l'environnement. Le Comité est d'avis qu'il convient d'envisager des taxes de plus large application sur les polluants provenant de toute une série de sources, notamment l'utilisation d'énergie et les émissions industrielles.

Composante énergétique

Une écotaxe pourrait avoir pour assiette la consommation intérieure de tous les carburants et combustibles ainsi que des autres grandes formes d'énergie, dont le pétrole, le gaz naturel, le charbon, les biocombustibles et l'électricité, les taux de cette taxe étant fixés de manière à produire à peu près les mêmes recettes que l'actuelle taxe d'accise fédérale sur les carburants²⁰. Les taux de taxation devraient être fixés de manière à correspondre à la détérioration de l'environnement causée par chaque source d'énergie. Le gouvernement pourrait envisager d'établir le taux de cette taxe en fonction d'un indice des dommages relatifs causés à l'environnement par les différents polluants – bioxyde de carbone, oxydes de soufre et d'azote, particules et composés organiques volatiles – ainsi que du contenu énergétique, celui-ci reflétant les autres dommages à l'environnement. La taxe devrait s'appliquer à la consommation intérieure de combustibles, de carburants et d'autres formes d'énergie. Par conséquent, les importations de combustibles et d'électricité devraient être taxées dans le cadre de la consommation intérieure, tandis que les exportations ne le seraient pas.

Une taxe d'accise restructurée selon ces principes réduirait le taux fédéral de taxation des carburants – essence, carburant diesel et carburant d'aviation – et, en raison d'un élargissement de l'assiette, alourdirait la taxation de certaines autres sources d'énergie. Une écotaxe présentant les caractéristiques que nous proposons établirait des règles du jeu plus égales entre les principales sources d'énergie et permettrait de s'assurer que le coût des biens et services produits à l'aide de ces sources d'énergie reflète davantage leurs coûts réels sur le plan environnemental.

On pourrait s'attendre à ce que les émissions de produits polluants diminuent avec une taxe de ce genre parce que l'assiette de cette dernière – et donc les coûts subis par les entreprises – tiendrait mieux compte des coûts environnementaux effectifs. Il faudrait évidemment attendre un certain temps pour voir les consommateurs d'énergie modifier leur comportement, mais le Comité estime qu'une écotaxe devrait se traduire par une diminution de la consommation d'énergie et par un transfert en faveur des sources d'énergie les moins polluantes. La sensibilité de la demande d'énergie aux prix est faible à court terme, mais elle a tendance à s'accroître avec le temps, à mesure que les consommateurs adoptent des carburants ou combustibles de remplacement et se convertissent à des technologies plus économes en énergie²¹.

Étant donné que la taxe fédérale n'est que l'un des éléments qui entrent dans le prix de détail de l'essence, nous ne pensons pas qu'une réduction de la taxe d'accise fédérale devrait entraîner une hausse appréciable de la consommation d'essence – à supposer que le taux des taxes provinciales reste inchangé. L'élargissement de l'assiette de taxation, conformément à notre proposition, entraînerait une augmentation des taxes frappant les autres carburants et combustibles et, donc, une baisse de la consommation et des émissions provenant des sources d'énergie non taxées à l'heure actuelle. Cela compenserait, et au-delà, la hausse des émissions due à la réduction de la taxe sur les carburants, car la demande de produits non taxés à l'heure actuelle tend à être plus sensible aux prix. De plus, avec le temps, des effets secondaires s'exerceraient dans toute l'économie canadienne.

Ainsi que nous l'avons indiqué, le secteur des transports et l'industrie touristique bénéficieraient d'une baisse des taxes canadiennes sur l'essence, le carburant diesel et le carburant d'aviation, dont le niveau se rapprocherait de celui qui est en vigueur aux États-Unis. Par contre, les industries dépendant de sources d'énergie qui ne sont pas taxées en ce moment, comme le charbon, l'hydroélectricité, le gaz naturel et les biocombustibles, verraient leurs coûts augmenter.

Le Comité veut également attirer l'attention sur les effets distributifs de sa proposition. La taxe d'accise actuelle est régressive dans la mesure où les particuliers à faible revenu consacrent une plus forte proportion de celui-ci à l'achat de produits taxés, par rapport aux personnes dont le revenu est supérieur. Les économies de taxe d'accise fédérale sur les carburants dont bénéficieraient les ménages si notre proposition était adoptée compenseraient probablement la hausse relativement faible des taxes sur l'électricité et les autres combustibles. La baisse des frais de transport diminuerait le coût des aliments et d'un grand nombre d'autres produits. Cependant, le prix de certains autres articles augmenterait à cause du coût supérieur de l'énergie utilisée. L'effet net de ces variations de prix mériterait une étude plus approfondie. Le Comité est d'avis que, si les ménages à revenu modique voyaient leur revenu diminué par une taxe environnementale, le gouvernement devrait envisager de leur accorder un crédit d'impôt semblable à celui qui s'applique actuellement au titre de la TPS.

Une autre question soulevée par la restructuration éventuelle de la taxe d'accise fédérale sur les carburants est la possibilité que les effets d'une restructuration soient plus marqués dans certaines régions du Canada que dans d'autres. Les régions où le charbon sert de source directe d'énergie ou de matière première pour la production de l'électricité seraient plus touchées, toutes proportions gardées, que les régions qui dépendent davantage de l'hydroélectricité et du gaz naturel. Les effets produits dans les régions qui consomment plus de charbon que la moyenne seraient compensés dans une certaine mesure par la diminution des taxes d'accise sur les carburants.

En résumé, le Comité est d'avis qu'une restructuration de la taxe d'accise fédérale sur les carburants visant à mieux tenir compte des effets sur l'environnement, sans pour autant modifier les recettes fiscales produites, rendrait les règles du jeu plus égales entre les différentes sources d'énergie et bénéficierait à l'économie canadienne en améliorant l'efficacité économique.

Prise en compte de la toxicité

Outre la consommation d'énergie, un facteur important sur le plan environnemental est la toxicité des émissions actuellement produites. Le Comité estime cependant qu'on n'en sait pas assez, à l'heure actuelle, sur les effets environnementaux des émissions de produits particuliers dans l'atmosphère, le sol et les eaux pour proposer des taux de taxation appropriés de tous les produits émis. Le Comité a également tenu compte du fait que les produits émis sont trop nombreux pour permettre d'imposer raisonnablement une taxe sur chacun d'entre eux.

Il faudrait disposer d'un indice de toxicité des émissions importantes qui, une fois mis en relation avec les données de l'INRP d'Environnement Canada, permettrait de tenir compte des émissions toxiques dans la structure révisée de taxation que nous proposons. La taxe restructurée que nous recommandons permettrait de mieux tenir compte, au Canada, des dommages causés à l'environnement dans les prix des produits concernés.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en coordination et en consultation avec les provinces, envisage de remplacer la taxe d'accise fédérale sur les carburants par des écotaxes de plus large application qui produisent des recettes équivalentes et soient conçues de manière à réduire les émissions polluantes ainsi que les activités nuisibles à l'environnement.

Le Comité souligne que la consultation des provinces et une collaboration avec ces dernières sont indispensables à la restructuration de la taxe d'accise fédérale sur les carburants. Si les provinces profitaient d'une réduction de la taxe d'accise fédérale sur les produits pétroliers pour augmenter leurs propres taxes sur les carburants et combustibles, l'efficacité économique ne s'en trouverait pas améliorée, sans compter que l'effet combiné des taxes fédérales et provinciales sur l'énergie désavantagerait les contribuables à faible revenu, de même que certains secteurs de l'économie et certaines régions du pays.

Le Comité recommande l'adoption d'écotaxes de large application, tout en étant conscient que les modalités d'application de ces taxes devraient être dictées par des considérations d'ordre pratique. Des mécanismes de transition appropriés devraient être mis en place pour permettre aux entreprises et aux personnes touchées de modifier en conséquence leurs plans de production et de consommation. Le Comité propose en outre au gouvernement fédéral de procéder par étapes, en commençant par taxer les produits pour lesquels les relations avec la détérioration de l'environnement sont bien établies et dont on peut mesurer de façon fiable les émissions polluantes. L'expérience aidant, on pourrait examiner d'autres taxes portant sur d'autres formes d'émission et de dommages environnementaux. La première étape consisterait donc à restructurer la taxe d'accise fédérale sur les carburants pour l'appliquer à une plus large assiette, de manière à obtenir à peu près le même montant de recettes fiscales. À mesure qu'il obtiendrait plus de renseignements sur la toxicité des émissions, le gouvernement devrait examiner la possibilité de taxer progressivement les autres émissions de produits toxiques.

Notes :

- ¹ Les activités non liées à la production d'énergie (comme le bioxyde de carbone provenant de la production de ciment et de chaux ainsi que le méthane dégagé par les décharges publiques et les animaux domestiques) représentaient 12 % des émissions, les 4 % restants étant attribuables aux utilisations de combustibles fossiles autres que la combustion (charges d'alimentation, lubrifiants et graisses, par exemple). Canada, Ressources naturelles Canada (1997).
- ² Le lecteur trouvera dans Canada, Environnement Canada (1996a), des renseignements détaillés sur les indicateurs de qualité de l'environnement au Canada.
- ³ Les frais ou droits imposés aux utilisateurs pour les déversements ou la remise en état de l'environnement s'apparentent de près aux taxes environnementales. Le principe de l'utilisateur-payeur est généralement considéré comme équivalant à une tarification des services, comme c'est le cas, par exemple, pour le traitement des eaux usées. De façon générale, les écotaxes sont des droits ou pénalités imposés à ceux qui polluent l'environnement. Elles ont une efficacité maximale, comme les frais imposés aux utilisateurs, quand leur montant est directement lié à l'activité polluante. Un droit de déversement qui est fonction du poids ou du volume des matières déversées aura probablement un effet plus marqué sur le comportement du pollueur qu'un droit qui ne présente aucun rapport avec l'utilisation. Parmi les exemples de droits ou de frais imposés aux utilisateurs au Canada, citons les droits de déversement de déchets, les taxes d'eau, les cautions exigées pour la remise en état des sites et les droits «temporaires» imposés par certaines provinces où les contenants de boissons et de peinture sont consignés.

- ⁴ Beaucoup d'études théoriques et de documents publics ont été consacrés à l'économie ou à la rentabilité des mesures axées sur le marché par rapport à la réglementation. Voir l'Organisation de coopération et de développement économiques (1989), Canada, Environnement Canada (1992), États-Unis, Agence de protection de l'environnement (1991), États-Unis, Agence de protection de l'environnement (1992), Ontario, Commission de l'équité fiscale (1992a).
- ⁵ Les permis d'émission négociables deviennent un moyen important de lutte contre la dégradation de l'environnement causée par les polluants aux États-Unis et dans quelques autres pays. Les entreprises se voient attribuer des droits d'émission qu'elles peuvent utiliser ou revendre à d'autres entreprises. Chaque entreprise est donc incitée à réduire ses émissions. Si elle ne peut le faire de manière économique, elle peut toujours racheter le permis d'émission d'une autre entreprise. Les États-Unis se sont servis de permis d'émission transférables pour éliminer graduellement l'utilisation du plomb dans l'essence et la production de chlorofluorocarbures; récemment, ils ont institué des permis transférables d'émission d'oxydes de soufre à partir de sources stationnaires. La possibilité d'appliquer des permis négociables aux émissions de gaz à effet de serre sont à l'ordre du jour des rencontres internationales qui se tiennent à l'heure actuelle.
- ⁶ L'avantage provenant du remplacement d'une taxe qui produit des distorsions par une écotaxe qui n'a pas d'effet de ce genre est souvent qualifié, dans les analyses récentes, de «double dividende». Le premier «dividende» est inmanquablement positif, puisqu'il représente l'amélioration de la qualité de l'environnement et le gain direct d'efficacité dans l'allocation des ressources qui résulte d'une meilleure tarification des services environnementaux. L'ampleur et le signe du second «dividende» – les avantages du changement de taxe qui ne sont pas liés à l'environnement – dépendent à la fois de la nature de la taxe qui est remplacée et des distorsions d'origine fiscale existantes. (Ces questions sont discutées dans Goulder (1995) et Schöb (1997).)
- ⁷ Voir Cairncross (1992), Organisation de coopération et de développement économiques (1989), et Porter (1991).
- ⁸ L'électricité provenant des centrales nucléaires est taxée au taux moyen des autres formes d'électricité. Les énergies renouvelables ne sont pas taxées. On s'attend à ce que les prix des produits taxés augmentent de 13 cents le gallon d'essence et de mazout, de 15 cents par mille pieds cubes de gaz naturel et de 1,2 cent par kWh d'électricité produite par des centrales thermiques et nucléaires. Un allègement spécial est offert aux entreprises si l'augmentation nette des taxes qu'elles ont à payer est supérieure à 1 % de leur chiffre d'affaires. On trouvera plus de détails sur la taxe dans Morris (1996).
- ⁹ Une taxe énergétique de large application, proposée en 1991 pour l'Union européenne, s'appliquerait à toutes les formes d'énergie et serait fonction de manière égale de la teneur en carbone et du contenu énergétique. Aucune suite n'a encore été donnée à cette proposition. Conçue pour accroître le rendement énergétique et réduire les émissions de bioxyde de carbone, la taxe devait commencer à 3 \$ ÉU par baril d'équivalent pétrole et augmenter de 1 \$ ÉU par année jusqu'à ce que le taux atteigne 10 \$ ÉU par baril, en l'an 2000. On proposait aussi que certains industries consommant beaucoup d'énergie aient droit à des réductions de taxe, pour des raisons de compétitivité, jusqu'à ce que les autres pays de l'OCDE adoptent un système similaire. Voir Commission des communautés européennes (1991). Les effets macroéconomiques possibles de cette proposition sur l'économie britannique ont été étudiés par Barker, Baylis et Madsen (1993). Manne et Richels (1993) envisagent brièvement l'effet éventuel de la taxe sur les économies européennes et les répercussions qu'une taxe similaire pourrait avoir aux États-Unis. Une taxe sur le contenu énergétique de la plupart des carburants et combustibles a été envisagée en 1993 aux États-Unis, mais n'a pas été adoptée par le Congrès.
- ¹⁰ Selon la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, «est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou une concentration ou dans des conditions de nature à [...] avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement» ou à «constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaine». Canada, Environnement Canada et Santé et Bien-être social Canada (1993). Sont considérés comme toxiques les produits nocifs, qui représentent une menace pour la santé humaine ou le processus écologique, ou ceux qui sont très résistants à une décomposition chimique ou biologique par des processus naturels et, par conséquent, demeurent dans les écosystèmes après leur émission ou, s'ils s'accumulent dans la chaîne alimentaire, entraînent des effets négatifs en aval.

- ¹¹ Canada, Environnement Canada (1996b).
- ¹² Cela va de produits extrêmement toxiques comme le chlorure de benzyle, le cadmium, l'oxyde d'éthylène, le chlorure de méthyle, l'oxyde de propylène et le phthalate d'éthyl-2-héxile, à des produits beaucoup moins toxiques comme l'aluminium, l'acétate d'éthyle, l'acide phosphorique et le 2-méthoxyéthanol. La toxicité est définie sous l'angle de la carcinogénicité; de la neurotoxicité; de la propension à créer des mutations génétiques et chromosomiques transmissibles à la descendance, la toxicité chronique, aiguë, reproductive et développementale des animaux et l'envirotoxicité.
- ¹³ L'utilisation des deux ratios permet d'évaluer la cohérence des résultats par recoupement. Les émissions mesurées par rapport au nombre d'emplois sont basées sur le nombre de travailleurs affectés à la production pour permettre une comparaison entre secteurs (ce qui correspond à l'«emploi par activité» dans Canada, Statistique Canada (1996a)). Les émissions par dollar de production visent à neutraliser l'effet des techniques de production plus ou moins capitalistiques en utilisant la valeur de la production propre qui est expédiée. On trouvera une analyse plus approfondie des questions de mesure posées par l'utilisation des données de l'INRP dans cette section dans le document de travail 97-16, préparé pour le Comité technique par Olewiler et Dawson (1997).
- ¹⁴ À noter que ces calculs sont fondés sur des chiffres agrégés par secteur et que les diverses entreprises faisant partie d'un même secteur peuvent produire des émissions de toxicité variable.
- ¹⁵ Les données relatives aux États-Unis proviennent du *Toxic Release Inventory* (TRI), une base de données analogue à l'INRP canadien. Les données sur les produits toxiques ne sont recueillies aux États-Unis qu'auprès des industries manufacturières, et non du secteur primaire. Un certain nombre de pesticides et de substances qui appauvrissent la couche d'ozone, énumérés dans le TRI, ont été exclus des calculs, car ils ne font pas partie de l'INRP. Un petit nombre de composés, représentant 2 % de l'ensemble des émissions au Canada, qui figurent dans l'INRP sont absents du TRI. Leur inclusion ne modifie aucunement les résultats présentés au tableau 9.3.
- ¹⁶ Ces questions sont étudiées par Boardman (1992). La réglementation des composés toxiques repose aux États-Unis sur un appareil légal et réglementaire plus développé, qui comprend la loi de 1976 intitulée *Resource Conservation and Recovery Act* et la loi de 1980 intitulée *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*. La première loi expose le mécanisme de recueil des données du TRI, établit des normes de traitement, de stockage et d'élimination des déchets toxiques et prévoit des permis d'émission pour mettre en application les normes. La seconde loi vise la remise en état des anciens sites d'élimination des déchets dangereux. Elle a imposé également une taxe sur les produits dangereux (*Hazardous Substances Superfund Tax*) touchant les charges d'alimentation utilisées par l'industrie, de même qu'aux intervenants privés tenus responsables des déversements passés, afin de financer le nettoyage des sites dangereux. Le Canada n'a pas de législation ni de taxe comparables.
- ¹⁷ Les prix du gaz naturel sont toutefois nettement plus faibles au Canada qu'aux États-Unis, aussi bien pour les entreprises que pour les ménages. Voir Agence internationale de l'énergie (1997).
- ¹⁸ Les gains d'efficacité économique qui pourraient découler des écotaxes au Canada risquent d'être quelque peu réduits par la pollution transfrontalière, notamment dans les régions où la pollution provenant des États-Unis influe sur la qualité de l'environnement, comme l'Ontario et le Québec. Le rééquilibrage de la taxe d'accise sur les carburants aurait un effet moins marqué sur la qualité de l'environnement au Canada dans ces régions si aucun contrôle n'était appliqué aux émissions de produits polluants aux États-Unis.
- ¹⁹ Le Canada contribue pour un peu plus de 2 % aux émissions de bioxyde de carbone dans le monde, mais vient au 9^e rang dans l'absolu. Les deux sources d'émissions les plus importantes sont les États-Unis, avec 24 % et la Chine, avec 12 %. Voir Organisation de coopération et de développement économiques (1996a). Si le Canada maintient sa politique actuelle, les émissions de bioxyde de carbone devraient s'accroître à un taux annuel de 1,5 % de 1995 à 2005, puis de 0,9 % de 2005 à 2020. Voir DRI/McGraw-Hill (1997).
- ²⁰ L'utilisation de combustibles à des fins autre que la production d'énergie ne serait pas taxée, par exemple l'utilisation de charges d'alimentation.
- ²¹ Le lecteur trouvera dans Waverman (1992) une étude des élasticités de la consommation d'énergie ainsi que des possibilités de substitution entre carburants et combustibles.

Observation et exécution

10

Introduction

Dans un régime fiscal idéal, la législation serait facile à comprendre et à observer. Les coûts d'observation seraient minimes et les autorités fiscales pourraient appliquer les règles de manière efficiente et discrète. Toutefois, le désir d'assurer l'équité entre les contribuables placés dans des situations différentes, l'utilisation du régime fiscal à des fins économiques et sociales et la nécessité de tenir compte d'autres causes de complexité continuent, comme on peut le comprendre, de représenter un formidable défi lorsqu'on veut simplifier le régime fiscal, objectif qui se révèle fort difficile à atteindre¹.

La complexité du régime fiscal est due à un certain nombre de facteurs, dont certains sont indépendants de la volonté des gouvernements. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, l'apparition et le développement de technologies nouvelles, dont le commerce électronique, les nouvelles formes d'organisation des entreprises et l'essor des transactions internationales incitent les gouvernements à modifier leur régime fiscal en fonction des réalités nouvelles. Les modifications du régime fiscal constituent en soi une cause de complexité. De plus, les gouvernements adoptent, pour atteindre d'autres objectifs économiques ou sociaux, des mesures qui alourdissent les coûts d'observation des règles fiscales. Il reste que certains coûts d'observation peuvent être réduits si l'on maintient une assiette fiscale aussi large et des taux aussi bas que possible, et si l'on veille à ce que le régime fiscal soit facile à appliquer par l'administration et à comprendre par les contribuables. En outre, pour améliorer l'observation du régime fiscal, les gouvernements tant fédéral que provinciaux ont intérêt à harmoniser dans toute la mesure du possible à la fois leurs politiques fiscales et l'administration de leurs régimes fiscaux.

L'administration et la perception des impôts sont des opérations coûteuses. Les contribuables se conforment aux règles fiscales en tenant des livres et registres (outre ceux qui sont nécessaires aux fins des systèmes comptables), en produisant des déclarations, en effectuant des recherches et de la planification fiscale, ainsi qu'en participant à des vérifications, à des appels et à des contestations judiciaires. L'auteur d'une étude effectuée pour le Comité a estimé le coût de l'observation des impôts sur les bénéficiaires et le capital, pour les 500 plus grandes sociétés au Canada, à 250 millions de dollars au total en 1995, soit 5 % des impôts payés par ces entreprises (voir aussi le chapitre 3)². Les coûts d'observation du régime fiscal sont également substantiels pour les petites entreprises, dont elles représentent souvent une proportion plus élevée des recettes³. Les entreprises doivent consacrer à l'observation du régime fiscal des ressources qui pourraient autrement 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 promouvoir l'équité du régime fiscal.

La fiscalité des entreprises au Canada pourrait-elle être rendue plus simple et moins coûteuse?

Nombreux sont ceux qui pensent que le régime fiscal en vigueur au Canada (englobant toutes les formes de prélèvements fiscaux) pourrait être plus efficient et moins coûteux. Le Comité partage ce point de vue et appuie assurément une recherche permanente, de la part de toutes les autorités fiscales, des moyens de réduire le fardeau, économique ou autre, qu'imposent la mise en œuvre, l'administration et l'observation des diverses dispositions fiscales.

Nombre des recommandations proposées dans ce rapport contribueraient, si elles étaient adoptées, à rendre le régime fiscal plus simple, moins coûteux et moins lourd, notamment : la réduction générale du taux d'imposition des sociétés, combinée à l'élimination de certaines mesures préférentielles, dont la déduction pour les bénéfices de fabrication et de transformation, l'harmonisation des impôts sur le capital et l'élimination de l'impôt des parties IV.1 et VI.1 sur les dividendes relatifs à certaines actions privilégiées. Dans d'autres domaines, nous avons dû formuler des propositions qui rendraient le régime un peu plus complexe de manière à atteindre d'autres objectifs cruciaux.

Le Comité a eu l'occasion d'étudier certains aspects des régimes fiscaux en vigueur chez quelques-uns de nos principaux partenaires commerciaux. Comme nous l'avons indiqué, nous avons bénéficié des études consacrées aux questions d'observation et à leur effet sur les entreprises canadiennes. Les représentants d'un certain nombre de secteurs économiques nous ont fait part, sans formalisme, de leurs commentaires, et nous avons aussi profité des audiences tenues par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes au sujet des coûts économiques et du fardeau d'observation liés à la fiscalité des entreprises. Nous avons également discuté des pratiques actuelles et des solutions de rechange envisageables avec des responsables du ministère des Finances et de Revenu Canada. Nous sommes heureux de signaler que certaines de ces discussions ont pu contribuer à l'élaboration de mesures visant à simplifier le régime fiscal et à améliorer son observation⁴. Il est toutefois possible d'en faire davantage. La simplification doit être considérée comme un processus permanent.

À notre avis, les problèmes que pose l'observation d'une multitude de régimes législatifs sont bien réels, et de taille; de ce fait, ils exigent des efforts concertés de tous les paliers de gouvernement. Lors de nos discussions et de nos délibérations, il nous est apparu très clairement que les questions d'harmonisation (que ce soit uniquement au niveau fédéral ou sur le plan provincial, ou encore aux deux paliers), de même que la fréquence et l'importance, bien souvent, des changements apportés à la législation fiscale, exerçaient une influence importante sur le fardeau d'observation. Ce sont là des domaines dans lesquels, à notre avis, des progrès supplémentaires sont possibles.

Le Comité est d'avis qu'on peut améliorer les règles existantes en permettant à l'administration fiscale d'adopter une démarche plus « commerciale » en matière de perception et de règlement des différends avec les contribuables. Le Comité recommande également qu'on déploie des efforts plus vigoureux pour lutter contre l'évasion fiscale et qu'on applique des pénalités plus dissuasives pour empêcher la promotion et l'utilisation de mécanismes inappropriés d'évitement fiscal.

Causes de complexité

De par sa nature, un régime fiscal parvenu à maturité, dans une économie aussi avancée et dynamique que celle du Canada, est soumis à de nombreux facteurs de complexité. Si l'on veut que les propositions visant à atténuer l'effet de cette complexité soient efficaces, il faut s'entendre sur ses causes. Le Comité a répertorié six causes distinctes de complexité, qu'il considère comme parmi les plus importantes pour les entreprises canadiennes.

Multiplicité des dispositions fiscales applicables sur le plan intérieur

Le fait d'avoir trois paliers de gouvernement au Canada – chacun possédant le pouvoir légal, général ou spécifique, d'appliquer des impôts, taxes ou prélèvements semblables aux entreprises – constitue un obstacle de taille à la simplification du régime fiscal. Nos gouvernements ont réussi dans certains cas à éviter les dédoublements en attribuant certains champs d'imposition à des administrations particulières (comme, par exemple, les impôts fonciers versés aux municipalités et aux provinces, ou les redevances relatives aux ressources naturelles que perçoivent ces dernières). Il reste que, dans bien des cas (par exemple, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les impôts sur le capital, les charges sociales et les taxes à la consommation), les régimes en vigueur aux niveaux fédéral et provincial se superposent.

Ottawa et toutes les provinces prélèvent un impôt sur les bénéficiaires des sociétés. Sept des provinces, à titre de signataires des accords de perception fiscale, ont harmonisé leur assiette avec celle du gouvernement fédéral à l'égard de l'impôt des sociétés et ont délégué à Ottawa le pouvoir d'appliquer cet impôt. Le Québec, l'Ontario et l'Alberta administrent eux-mêmes leur impôt des sociétés, dont l'assiette est toutefois très semblable à celle qui s'applique au niveau fédéral. Les sociétés qui exploitent une entreprise dans ces provinces doivent produire une déclaration distincte et tenir des comptes fiscaux différents. On observe aussi un dédoublement des choix à produire par les contribuables et des mécanismes d'appel. De plus, les vérificateurs fiscaux de chaque palier de gouvernement peuvent adresser aux entreprises des mises en demeure pour qu'elles produisent des renseignements – qui sont parfois les mêmes.

Le poids imposé par les règles fiscales aux entreprises est alourdi lorsque les assiettes d'imposition varient entre les administrations qui n'ont pas harmonisé leurs régimes respectifs. Le problème est particulièrement prononcé dans le cas des impôts sur le capital, qui peuvent être calculés selon des assiettes différentes. Le Comité s'inquiète tout particulièrement du fait que ces incohérences tendent à offrir aux contribuables des possibilités de planification fiscale et à les inciter à prendre des décisions motivées par des raisons fiscales plutôt qu'économiques.

La multiplicité des prélèvements fiscaux imposés aux entreprises – qu'il s'agisse d'impôts sur les bénéficiaires ou sur le capital, de charges sociales, de taxes de vente et d'accise, ou encore de droits de douane et de divers frais et droits de permis ou d'utilisation – est en soi un facteur de complexité, tout particulièrement si l'on tient compte de la diversité du nombre des prélèvements fiscaux d'une administration à l'autre. Tous ces prélèvements s'accompagnent d'exigences administratives spécifiques.

Multiplicité des dispositions fiscales applicables au niveau international

La multiplicité des dispositions fiscales est un phénomène qui se manifeste également au niveau international. À l'heure où les entreprises sont toujours plus nombreuses à se lancer sur la scène internationale, elles doivent traiter avec un nombre croissant d'administrations fiscales. Des règles différentes selon les pays sont une source de difficulté pour les multinationales, notamment dans le domaine des réorganisations d'entreprises, des opérations de financement transfrontalières et des prix de transfert. Cependant, dans un monde où les États sont souverains, il est difficile d'échapper à ces problèmes.

Des efforts continuent d'être déployés au niveau international afin d'atténuer les problèmes d'observation dus à la multiplicité des administrations fiscales. Le Canada a conclu environ 60 conventions fiscales bilatérales qui visent à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale. Le Canada participe également à sept organisations dont les travaux portent, entre autres choses, sur la coordination internationale dans le domaine de la fiscalité, notamment l'OCDE et la *Pacific Association of Tax Administrators*.

Complexité croissante des opérations commerciales

Les opérations commerciales deviennent de plus en plus complexes, et le rythme des changements va s'accroissant. Les nouvelles réalités du marché du travail ont accru la proportion de travailleurs autonomes dans la population active, y compris les particuliers qui traitent indépendamment avec d'autres entreprises. En outre, l'intensification de la concurrence et les progrès techniques ont transformé la manière de faire des affaires. Par exemple, l'essor des nouvelles technologies dans un monde concurrentiel a stimulé l'apparition du commerce électronique sans frontières, de sorte qu'il est plus difficile de déterminer le lieu où une opération est conclue. De plus, la croissance du commerce international oblige de plus en plus d'entreprises, dont un grand nombre de PME, à se conformer à des dispositions complexes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, par exemple celles qui touchent les sociétés étrangères affiliées, les prix de transfert et la déclaration des activités à l'étranger.

La croissance rapide des techniques de financement et des instruments de placement innovateurs, ainsi que le recours à des formes plus élaborées d'organisation des entreprises, pose des défis supplémentaires aux responsables de l'élaboration et de l'administration du régime fiscal. L'utilisation des produits dérivés à des fins de placement et de gestion des entreprises et les structures telles que les fiducies minières, pétrolières et gazières et les fiducies de revenu pour détenir des biens dans le domaine des ressources naturelles ou dans d'autres secteurs sont autant d'exemples de techniques nouvelles qui nécessitent une analyse et qui entraînent souvent une réaction des gouvernements, sur le plan législatif ou administratif.

Ces facteurs accentuent les pressions qui s'exercent sur les responsables de l'élaboration et de l'administration des impôts afin qu'ils s'adaptent à l'évolution du contexte des affaires. Il en découle, malheureusement mais de façon bien compréhensible, une législation fiscale qui reflète les nouvelles réalités commerciales, c'est-à-dire une complexité croissante et une perpétuelle évolution.

Modifications de la législation fiscale

Comme nous l'avons indiqué, divers facteurs conduisent à l'adoption de nouvelles mesures législatives. Il reste que des modifications fréquentes de la législation fiscale rendent les choses plus complexes et incertaines pour les contribuables, qui doivent de plus consacrer d'importantes ressources, tout comme leurs conseillers, pour se tenir au courant des changements. Les nouvelles mesures fiscales et les modifications apportées aux dispositions en vigueur sont annoncées sous diverses formes : budgets, projets de loi techniques, avis de motion de voies et moyens ou communiqués de presse. Il n'est pas rare qu'une année ou plus s'écoule entre le moment où des propositions fiscales sont annoncées et celui où elles prennent force de loi. Les mesures de transition nécessaires constituent en soi une importante cause de complexité.

Multiplicité des objectifs

L'un des principaux motifs de doléance des contribuables est la complexité excessive du régime fiscal et sa formulation en des termes tels que seuls les experts peuvent s'y retrouver. Le problème ne date pas d'hier⁵.

Les efforts déployés afin d'atteindre des objectifs tels que l'équité – y compris le désir de tenir compte des différences de situation entre les contribuables – et la nécessité d'exécuter de manière efficiente des programmes jugés valables sur le plan économique ou social ont conduit le législateur à formuler de manière toujours plus détaillée les dispositions de la loi, qui est ainsi devenue plus longue et plus complexe. Les dispositions fiscales sont devenues toujours plus élaborées et complexes de manière à inclure certaines situations dans leur champ d'application, ou au contraire à les exclure. Il se peut que des dispositions précises et détaillées soient nécessaires dans certains cas, les règles formulées en termes généraux risquant de prêter le flanc aux abus et aussi, peut-être, de placer le contribuable dans l'incertitude. On a donc l'impression que, dans bien des cas, la poursuite simultanée de ces objectifs également louables peut amener les rédacteurs de la législation fiscale à sacrifier la simplicité.

À titre d'exemple, la législation fiscale devient plus complexe lorsque les autorités décident d'appliquer des taux d'imposition ou des règles différents à des activités particulières. L'existence de taux différents incite les contribuables à se prévaloir du régime le plus favorable, et lorsque ces activités sont contraires à l'esprit des mesures fiscales, les autorités sont habituellement amenées à instaurer des dispositions modifiées qui sont plus complexes encore – d'où des coûts d'observation supérieurs pour les contribuables. Par conséquent, il est possible de réduire à la source une bonne partie de la complexité qui caractérise la législation fiscale en adoptant des dispositions plus neutres, qui réduisent les incitations à se lancer dans une planification fiscale élaborée.

Application de la législation fiscale

L'administration du régime fiscal pourrait être améliorée de diverses manières afin de réduire les coûts d'observation pour les contribuables. Voici, à titre d'exemple, trois domaines étudiés par le Comité :

- Des différends surgissent souvent entre les contribuables et le fisc. La plupart sont réglés au stade de la vérification ou après que le contribuable a produit un avis d'opposition à une cotisation, au stade de l'appel administratif. Certains différends doivent néanmoins être tranchés par les tribunaux, ce qui peut prendre beaucoup de temps. Malheureusement, le système actuel ne facilite pas au maximum le règlement des différends fiscaux, au profit des deux parties en cause.
- Les dispositions actuelles ne donnent pas suffisamment de possibilités à Revenu Canada d'adopter une démarche plus commerciale dans ses différends avec les contribuables. Dans certains cas, si Revenu Canada était autorisé à accepter en règlement un montant inférieur à celui que doivent les contribuables, ces derniers se conformeraient davantage aux règles fiscales et les sommes recouvrées par le gouvernement seraient supérieures.
- Les contribuables sont écrasés par des exigences d'observation lourdes et complexes, tandis que l'administration fiscale doit traiter un volume toujours croissant de renseignements provenant des contribuables respectueux des règles. Le Comité n'est pas certain que, lorsqu'on élabore la politique fiscale et rédige les dispositions, on porte suffisamment d'attention à l'effet que les nouvelles règles auront sur le fardeau d'observation dans son ensemble. À titre d'exemple, mentionnons les nouvelles exigences de déclaration relatives aux sociétés étrangères affiliées. Lorsqu'on évalue les exigences de production de renseignements imposées aux entreprises, il convient d'établir un meilleur équilibre entre les avantages susceptibles de découler de ces renseignements, d'une part, et les coûts subis par les contribuables et l'administration fiscale pour fournir et traiter cette information, d'autre part.

Mesures à prendre pour améliorer l'observation des règles fiscales

Multiplicité des prélèvements fiscaux

L'harmonisation des régimes fiscaux est l'un des domaines qui offre le plus de possibilités de simplifier les dispositions applicables et de faciliter leur observation par les contribuables. Le rapprochement des dispositions de même nature exige la collaboration des autorités fédérales et provinciales, la définition des objectifs communs et une attention de tous les instants. Ainsi que nous l'avons déclaré, les contribuables se plaignent, et à juste titre dans bien des cas, des effets négatifs produits sur leurs entreprises par les nombreux efforts (qui se traduisent par autant de coûts) à déployer pour se conformer à la multitude de dispositions législatives et réglementaires auxquelles leurs activités peuvent être assujetties.

Les impôts sur le capital fournissent un bon exemple de dédoublement inutile. Les grandes sociétés sont assujetties à divers impôts fédéraux et provinciaux sur le capital, comme nous l'indiquons au chapitre 4. L'assiette de ces impôts varie d'une administration à l'autre, de même que d'une catégorie d'entreprise à l'autre. Ainsi qu'il a été signalé, certaines de ces différences peuvent influencer sur le lieu d'exploitation de l'entreprise ou la manière de mener les opérations.

De plus, des conflits surgissent au sujet de la répartition des bénéfiques imposables entre les provinces. Les mécanismes de règlement dont dispose l'entreprise en cas de différend entre le Canada et l'un des pays avec lesquels il a conclu une convention fiscale, bien que lourds, sont souvent plus complets et efficaces que les mesures en place entre les provinces pour régler des questions de même nature.

R E C O M M A N D A T I O N S

Le Comité recommande qu'un groupe de travail composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux et secondé par des fiscalistes et des représentants du monde des affaires préside à l'élaboration de mesures législatives et administratives harmonisées entre les autorités fédérales et provinciales, de manière à alléger le fardeau que l'observation de ces mesures impose aux entreprises canadiennes.

Ces mesures pourraient consister à harmoniser, lorsque la chose est possible, le calcul de l'impôt dû sur le capital, les déclarations et choix à produire en application des dispositions législatives, des fonctions législatives et administratives telles que la vérification, la perception et les appels, ainsi qu'à mettre en place un mécanisme de règlement des différends liés à la répartition des bénéfices imposables entre les provinces. Il serait également souhaitable de mettre sur pied un comité ou un autre mécanisme permanent auquel les questions d'administration fiscale fédérales-provinciales pourraient être déferées pour consultation et suite à donner.

Au niveau fédéral, la législation fiscale est composée d'un certain nombre de textes. Chacun de ces textes prévoit cependant des dispositions administratives distinctes et souvent différentes en matière d'application. Par exemple, la date et la fréquence des versements d'impôt ou de taxe varient selon le texte de loi en cause; les taux d'intérêt applicables aux sommes dues par les contribuables ou à ces derniers diffèrent, tout comme les droits d'appel. Les pénalités sanctionnant les manquements à la loi diffèrent elles aussi⁶. Non seulement ces variations compliquent la tâche des contribuables désireux d'observer les dispositions, mais elles peuvent paraître inévitables.

Le Comité recommande l'harmonisation des dispositions administratives que renferment les lois actuellement appliquées par Revenu Canada (comme la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu).

Cet effort d'harmonisation devrait porter sur les dispositions relatives aux intérêts, aux pénalités, aux oppositions et aux appels, à la délégation des pouvoirs du Ministre, aux vérifications, aux documents ou renseignements à produire, aux pouvoirs de perquisition et de saisie, aux enquêtes et aux mesures de perception et de recouvrement. Le Comité propose qu'on envisage de regrouper toutes les dispositions administratives dans un seul texte, comme c'est le cas au Québec.

Compréhension de la législation fiscale

Lorsque d'importantes modifications fiscales sont proposées, les contribuables et leurs conseillers doivent en être avisés suffisamment à l'avance, et de manière appropriée. La majorité des gens d'affaires et des fiscalistes s'attendent à ce que les mesures fiscales soient annoncées dans le budget (ou fassent l'objet d'une large diffusion) et à ce que les modifications d'ordre administratif fassent l'objet de projets de loi techniques.

Le fait que, ces dernières années, le gouvernement fédéral ait déposé son budget en février ou en mars apporte un élément de certitude à un inévitable processus de changement. Il reste que le texte des mesures fiscales proposées n'est disponible que plusieurs mois après l'annonce des propositions. Il en résulte des problèmes d'application et d'observation des nouvelles mesures fiscales. Ainsi, on

peut s'interroger sur les détails que renfermeront les dispositions, se demander si les mesures proposées seront ou non modifiées avant leur adoption et, parfois, ne pas savoir si les mesures proposées seront bel et bien adoptées. Il est donc souhaitable d'arrêter et de publier plus rapidement le texte des dispositions législatives.

Le Comité relève aussi que le gouvernement continue de profiter du dépôt de projets de loi techniques pour instituer d'importantes mesures fiscales. Nous sommes conscients que le gouvernement doit avoir la liberté de présenter de nouvelles mesures de fond lorsqu'il juge nécessaire ou souhaitable de le faire, mais nous prions instamment le gouvernement d'avertir les contribuables de manière adéquate des modifications importantes des règles fiscales.

Bien que les dispositions transitoires (y compris les clauses dites de «protection des droits acquis») soient indéniablement une source de complexité, elles sont, de l'avis du Comité, nécessaires dans les cas appropriés pour que les opérations ou ententes dont la conclusion est en cours ou qui ont été conclues avant les modifications restent assujetties aux dispositions en vigueur avant ces dernières. Le Comité convient aussi que les mesures rétroactives qui ont pour effet de modifier des droits ou situations avant la date où elles sont annoncées ne devraient être envisagées que dans des circonstances exceptionnelles. Cela a généralement été le cas au Canada.

Le Comité note que d'autres pays sont en train d'examiner certains aspects de leur régime fiscal, en particulier sous l'angle de la formulation des dispositions et de leur complexité. Dans le cadre de l'examen de la législation fiscale entrepris au Royaume-Uni, d'importants efforts sont déployés afin de remplacer des mesures fiscales détaillées par des dispositions rédigées en termes plus généraux (moyennant un ensemble plus complet de règlements et de guides d'interprétation). L'Australie a adopté un type de présentation qu'on pourrait qualifier de «graphique», dans la mesure où l'énoncé des buts visés par une disposition est suivi d'une «carte» ou d'un ordigramme des dispositions qui s'y rattachent. Il convient de suivre ces efforts ainsi que les autres mesures prises dans le même domaine, mais le Comité ne propose pas de revoir de fond en comble la formulation de la législation fiscale canadienne. Il en résulterait en effet d'importantes incertitudes, pendant une période prolongée, pour les contribuables et, sans doute, des modifications non intentionnelles de l'application des mesures⁷. Il reste que, à notre avis, il est possible d'améliorer la formulation des dispositions législatives et de mieux les expliquer; des recommandations sont présentées en ce sens.

En ce qui concerne la manière dont la loi est rédigée, le ministère des Finances s'est efforcé d'atténuer les problèmes de compréhension que pose la formulation des règles. D'autres efforts devraient être engagés dans ce sens au moyen, par exemple, de l'utilisation de formules, d'une amélioration des renvois entre dispositions et de l'emploi d'un langage simple, dans la mesure du possible.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que les nouvelles dispositions fiscales soient rédigées en des termes et sous une forme (phrases plus courtes et texte mieux divisé) qui en facilitent la compréhension et que des parties choisies de la législation existante soient reformulées selon ces principes.

Il faudrait donner la priorité aux parties de la loi où la formulation et les concepts actuels sont exagérément complexes, ce qui les rend difficiles à comprendre, à observer et à appliquer. Par exemple, beaucoup de fiscalistes se sont déclarés préoccupés par la façon dont sont rédigées les règles traitant des remises de dette dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les nouvelles règles font environ 30 pages et comprennent plus de 50 paragraphes, tandis que les anciennes tenaient en à peu

près deux pages et quatre paragraphes. Certes, les anciennes règles présentaient peut-être des lacunes, mais nombreux sont ceux qui pensent que les nouvelles règles sont tellement touffues que les contribuables ne savent plus trop ce qu'elles signifient exactement ni comment elles seront appliquées.

Une formulation très détaillée peut aussi obscurcir le but fondamental des dispositions fiscales. Des notes techniques sont fournies pour expliquer le sens des nouvelles mesures et illustrer leur application. Or, elles ne remplissent pas toujours cette fonction. Dans certains cas, elles décrivent le contexte de la disposition qui est modifiée ou instituée, mais l'explication de cette dernière n'est en fait guère plus qu'une paraphrase qui n'explique pas véritablement la raison d'être des changements, les problèmes que ces derniers visent à corriger ni le fonctionnement prévu des nouvelles dispositions. Dans bien des cas, les notes explicatives pourraient être plus descriptives et utiles (voir l'encadré «Exemples de notes explicatives»). Les notes devraient notamment expliquer le but visé par les dispositions. Ces renseignements aideraient à comprendre la loi et son esprit.

Exemples de notes explicatives

Les notes techniques publiées à l'occasion de l'instauration du paragraphe 40(3.5) se lisent ainsi :

«Le nouveau paragraphe 40(3.5) de la Loi contient quatre règles spéciales qui s'appliquent dans le cadre de la règle sur le report de pertes énoncée au nouveau paragraphe 40(3.4). Premièrement, l'alinéa 40(3.5)a) prévoit que le droit d'acquérir un bien (sauf le droit servant de garantie de dette ou d'un titre semblable) est réputé être identique au bien en question. Deuxièmement, l'alinéa 40(3.5)b) prévoit qu'une action acquise en échange d'une autre action en vertu de l'un des articles 51, 85.1, 86 ou 87 de la Loi est identique à cette autre action [...] Enfin, l'alinéa 40(3.5)d) s'applique dans le cas où le bien qui donne naissance à la perte reportée est une action qui est ultérieurement rachetée, acquise ou annulée par la société émettrice. Sauf en cas d'application des alinéas b) ou c), le cédant est réputé continuer d'être propriétaire de l'action tant que la société émettrice lui est affiliée.

L'entrée en vigueur du nouveau paragraphe 40(3.5) est la même que celle des paragraphes 40(3.3) et (3.4).»

Cette note essaie d'expliquer la nouvelle disposition proposée en ne faisant, au fond, que la paraphraser. Les notes rédigées de cette manière ne facilitent guère la compréhension de la disposition par le lecteur, tandis que l'explication qui suit, fournie au sujet de la modification proposée de l'article 219.1, dans l'ancien projet de loi C-69, décrit à la fois la nature de la modification et les raisons qui la motivent; cette note est donc plus utile :

«L'article 219.1 de la Loi prévoit un impôt en vertu de la partie XIV de la Loi (communément appelé «impôt de départ») dans le cas où une société cesse d'être une société canadienne. Pour les années d'imposition 1996 et suivantes, la modification apportée à cet article fait en sorte que l'impôt s'applique non pas aux sociétés qui cessent d'être des sociétés canadiennes, mais à celles qui cessent de résider au Canada. Cette modification permet d'établir un rapport plus juste entre l'impôt de départ et l'impôt de succursale prévu au paragraphe 219(1) de la Loi. En outre, elle permet, conjointement avec les changements apportés à cette disposition (voir les notes concernant le paragraphe 219(1)), de simplifier la partie XIV et d'assurer qu'elle s'insère dans le schéma général de la Loi.»

Règlement des différends avec les autorités fiscales

Le régime en place laisse une certaine marge de manœuvre pour régler les différends (qui surviennent au stade de l'établissement de la cotisation ou au stade des appels administratifs), mais il offre moins de possibilités pour régler les sommes dues par les contribuables. Le Comité estime que des améliorations sont possibles dans ces domaines, au profit tant des contribuables que des autorités fiscales.

Risques de litige fiscal

Avant que le montant de l'impôt dû par le contribuable soit arrêté, les différends avec les autorités fiscales peuvent faire l'objet de discussions au stade de la vérification, au niveau des appels administratifs et même, ensuite, lorsque l'affaire est portée devant les tribunaux. De toute évidence, il en va de l'intérêt des deux parties de régler leurs différends. D'après les règles fiscales actuelles, le ministre du Revenu national

[...] a l'obligation, aux termes de la Loi, de fixer le montant de l'impôt exigible d'après les faits qu'il établit et en conformité de son interprétation de la loi. Il s'ensuit qu'il ne peut établir une cotisation pour un certain montant fixé afin de donner effet à un compromis [...] ⁸

En pratique, cependant, ces restrictions n'empêchent pas, dans la plupart des cas, de parvenir à une entente sur une cotisation d'impôt ⁹ et, en fait, la grande majorité des différends fiscaux sont réglés sans recourir aux tribunaux.

- Sur les oppositions produites en matière d'impôt sur le revenu auprès de la Direction des appels de Revenu Canada (de 50 000 à 55 000 chaque année), entre 90 et 95 %, d'après les moyennes historiques, sont réglées à ce niveau.
- Sur l'ensemble des appels portés en matière d'impôt sur le revenu devant la Cour canadienne de l'impôt, entre 65 et 70 % sont traités sous le régime de la procédure informelle de la Cour (environ 2 000 à 3 000 dossiers par année) et environ la moitié seulement de ces dossiers font l'objet d'une audition, les autres appels étant soit réglés, soit retirés.
- Parmi les dossiers traités sous le régime de la procédure générale de la Cour canadienne de l'impôt (environ 1 200 à 1 300 par année), seulement 30 %, approximativement, font l'objet d'une audition, les autres appels étant soit réglés, soit retirés ¹⁰.

Le système actuel ne tient pas suffisamment compte, toutefois, de l'incertitude qui entoure l'interprétation de la loi. Étant donné les coûts, les délais et les incertitudes qui accompagnent le règlement des litiges fiscaux, il pourrait être dans l'intérêt de toutes les parties de régler ces dossiers par voie de compromis.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que le règlement des différends portant sur l'impôt exigible des contribuables soit facilité par l'adoption d'un mécanisme législatif qui autoriserait Revenu Canada, dans des circonstances appropriées, à conclure un compromis en fonction des «risques de litige». Les modalités de tout compromis de ce genre devraient être approuvées par des hauts fonctionnaires.

Recouvrement des dettes fiscales

Le recouvrement des sommes dues aux autorités fiscales est une activité coûteuse en temps et en argent. Environ 10 % des ressources de Revenu Canada sont consacrées aux activités de perception, de recouvrement et de versement d'acomptes provisionnels; au 31 mars 1997, les impôts sur le revenu non perçus ou recouverts s'élevaient à environ 6,9 milliards de dollars (sans compter 3,3 milliards de dollars de sommes en litige¹¹). Le tableau 10.1 présente les sommes à recevoir au titre de l'impôt sur le revenu, les radiations de montants irrécouvrables et les sommes en litige pour les cinq dernières années.

Tableau 10.1

Sommes à recevoir, radiées et contestées au titre de l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices

Sommes à recevoir^a

Exercice se terminant en	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions de \$)				
Particuliers	3 279	3 582	3 853	4 339	4 477
Sociétés	1 642	1 545	1 545	1 393	1 402
Autres ^b	1 737	1 483	965	1 098	1 073
Total	6 658	6 610	6 363	6 830	6 952

Sommes irrécouvrables radiées^c

Exercice se terminant en	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions de \$)				
Particuliers	262	339	381	472	732
Sociétés	159	121	229	298	161
Autres ^b	165	190	706	124	186
Total	586	650	1 316	894	1 079

Sommes contestées^d

Exercice se terminant en	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions de \$)				
Particuliers	1 033	1 118	1 297	1 428	1 478
Sociétés	1 612	1 540	1 258	1 666	1 854
Total	2 645	2 658	2 555	3 094	3 332

^a Sommes dues au titre des impôts fédéraux et provinciaux, à l'exclusion des impôts contestés.

^b Impôt sur les revenus pétroliers et gaziers, impôt sur les redevances à l'égard de ressources, impôt des non-résidents, retenues salariales et crédits d'impôt à la recherche scientifique (CIRS). Les autres sommes à recevoir ont diminué principalement à cause de la radiation des montants à percevoir au titre du CIRS.

^c Recettes fédérales et provinciales nettes des remboursements, drawbacks et crédits.

^d Impôts sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés qui sont dus, mais à l'égard desquels aucune mesure de perception ou de recouvrement ne peut être prise aux termes du paragraphe 225.1(6) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Sources : Canada, Conseil du Trésor, *Rapport de rendement de Revenu Canada pour l'exercice se terminant le 31 mars 1997*, 1997. Pour les exercices antérieurs, voir *Revenu Canada Budget des dépenses Partie III*, et des données supplémentaires provenant de Revenu Canada.

Revenu Canada et les contribuables ont divers mécanismes d'allègement à leur disposition à l'égard des dettes fiscales d'un contribuable qui est en difficulté financière :

- Le contribuable peut, dans certaines circonstances, demander à bénéficier d'un allègement au titre des dispositions d'équité prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur les douanes* ou la *Loi sur la taxe d'accise*, auquel cas le fisc peut renoncer à tout ou partie des pénalités et intérêts compris dans une cotisation.
- Le contribuable peut négocier des modalités de paiement avec les responsables du recouvrement, en fonction de sa situation particulière.
- Le contribuable peut déposer une proposition aux termes de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (dans ce cas, les autorités fiscales perçoivent bien souvent une somme inférieure aux impôts ou taxes exigibles).
- Le contribuable peut aussi être libéré d'une dette fiscale qui serait autrement exécutoire par une remise de dette aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*¹².

Ces dispositions facilitent le recouvrement des dettes fiscales de certains contribuables en difficulté financière. La législation fiscale limite toutefois à l'heure actuelle la capacité de Revenu Canada de parvenir à un règlement, comme le ferait une entreprise, sur la perception de dettes fiscales dont le montant a été arrêté. Ainsi, il existe des cas où l'impossibilité de négocier un règlement en temps opportun avec un contribuable en difficulté financière empêche finalement de percevoir au moins un certain montant d'argent.

Aux États-Unis, par contre, le code des impôts (*Internal Revenue Code*) permet de régler par compromis les questions de perception des dettes fiscales. La raison d'être de ces mesures est exposée en ces termes :

L'administration fiscale, comme n'importe quelle entreprise, se trouve parfois dans des situations où une créance ne peut être recouvrée en totalité ou le montant de la créance est contesté. Le compromis est une solution admise dans le monde des affaires pour régler les questions de ce genre. En outre, le mécanisme de compromis permet aux contribuables en infraction de repartir à zéro en ce qui concerne l'observation future des règles fiscales.¹³
[TRADUCTION]

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que, pour améliorer l'observation des règles fiscales par les contribuables et la perception des impôts exigibles, Revenu Canada soit habilité à suivre les principes en usage sur le plan commercial pour régler les sommes en souffrance en fonction de la possibilité prévue de percevoir ou recouvrer les montants impayés, compte tenu des actifs disponibles à cette fin et du risque de percevoir des sommes inférieures aux montants dus. Les modalités de tout compromis de ce genre devraient être approuvées par des hauts fonctionnaires et, pour démontrer l'intégrité du processus, être rendues publiques.

Décisions anticipées en matière fiscale

Un aspect important du régime fiscal canadien est la prise de décisions anticipées. Ces décisions permettent aux contribuables de savoir comment les autorités fiscales interpréteront et appliqueront des dispositions précises de la loi aux opérations qu'ils se proposent d'effectuer. Ce système favorise l'observation volontaire des règles fiscales et l'autocotisation en donnant plus de certitude aux contribuables et, à tous égards, joue un rôle important pour ces derniers, l'administration fiscale et les décideurs publics. Ce service est rendu de manière efficiente et professionnelle, et supporte avantageusement la comparaison avec le mécanisme similaire qui est en place aux États-Unis. Il reste que, les choses allant toujours plus vite dans le monde des affaires, des ressources supplémentaires devraient selon nous être affectées à ce service pour lui permettre de rendre rapidement des décisions anticipées, lorsque les contribuables et leurs représentants ont besoin de connaître la position des autorités fiscales dans des délais serrés. Nous croyons aussi que les contribuables seraient généralement disposés à payer des droits ou frais nettement plus élevés¹⁴, au besoin, pour financer les ressources supplémentaires nécessaires à la prise de décisions anticipées prioritaires.

Évasion fiscale

Point n'est besoin de longs discours pour justifier des mesures vigoureuses à l'encontre des contribuables qui se livrent à l'évasion fiscale ou des personnes qui la facilitent. L'évasion fiscale porte directement atteinte à l'intégrité du régime fiscal et, si elle n'est pas combattue, menace de saper à la base les valeurs sur lesquelles repose notre système d'autocotisation.

L'évasion fiscale est malheureusement un phénomène persistant. La mondialisation des activités commerciales, le développement de nouvelles technologies faisant appel à l'électronique, le poids des impôts et taxes, la croissance du travail indépendant et l'opinion assez largement répandue selon laquelle l'évasion fiscale ne constitue pas véritablement un crime et est donc plus ou moins acceptable, ne sont que quelques-uns des facteurs qui incitent trop de gens à participer à l'économie souterraine. Le fait que l'évasion fiscale soit souvent combinée à d'autres activités illégales (comme le trafic de drogues ou le blanchiment d'argent) suffit à démontrer que le gouvernement doit disposer de pouvoirs et de moyens suffisants pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale.

L'ampleur du phénomène n'est pas connue avec précision¹⁵. Il est cependant probable que les revenus non déclarés se chiffrent par milliards de dollars chaque année. La démarche adoptée actuellement au Canada en matière d'exécution par rapport aux activités souterraines peut se résumer comme suit :

- favoriser et encourager l'observation volontaire des règles;
- renforcer les systèmes permettant de repérer les non-déclarants et les non-inscrits;
- établir des équipes locales de vérification s'intéressant en priorité aux secteurs économiques à taux élevé de non-observation;
- travailler en étroite collaboration avec les autorités provinciales et, dans les limites permises, avec les pays signataires de conventions fiscales avec le Canada;
- collaborer avec les principaux groupes et associations industriels;
- faire connaître par l'entremise des médias les condamnations pour évasion fiscale;
- étudier les façons d'améliorer la déclaration.

Il est certain que les mesures d'exécution visant l'économie souterraine bénéficieraient d'un renforcement des exigences de déclaration. Par exemple, le gouvernement fédéral a institué récemment des règles pour la déclaration des activités à l'étranger. Le Comité est favorable au principe de la déclaration obligatoire des actifs et autres biens à l'étranger ainsi que des opérations effectuées avec des fiducies étrangères. Il reste que les exigences de déclaration des activités à l'étranger, à l'égard des sociétés étrangères affiliées, pourraient imposer un lourd fardeau aux contribuables; en outre, elles ne semblent pas toujours porter sur les domaines où il existe de façon démontrable un risque élevé de non-déclaration.

Le Comité a passé un certain temps à déterminer s'il convenait de recommander officiellement l'adoption d'un système de déclaration plus rigoureux, comme c'est le cas par exemple au Royaume-Uni, pour les paiements faits à des entrepreneurs indépendants. Nous n'avons pas voulu recommander de nouvelles exigences de déclaration à l'égard des opérations effectuées au Canada avant qu'on puisse évaluer les résultats des initiatives déjà prises dans ce domaine par les autorités fiscales canadiennes. Les exigences de déclaration entraînent des perturbations, des coûts et un surcroît de complexité. Le Comité est cependant d'avis que, si l'évasion fiscale demeure importante dans ces secteurs, des mesures de ce genre devraient être envisagées.

Le Comité préconise qu'on fasse preuve de plus de rigueur, de façon générale, face à l'évasion fiscale. Des ressources accrues devraient être consacrées aux fonctions d'exécution. Lorsqu'il le faut, le ministère public devrait requérir avec insistance des peines d'emprisonnement pour les personnes jugées coupables d'évasion fiscale.

Le Comité est particulièrement préoccupé par les dimensions internationales de l'évasion fiscale et le phénomène connexe du blanchiment d'argent. Une rencontre avec des responsables américains a clairement fait ressortir que, au sud de la frontière, les autorités étaient mieux armées pour lutter contre les activités de blanchiment de fonds (et bien souvent, par voie de conséquence, contre l'évasion fiscale) parce que la loi oblige les institutions financières à déclarer certaines opérations en espèces et que, dans des circonstances bien déterminées, les dispositions assurant le caractère confidentiel des renseignements dans la loi sur le secret bancaire (*Bank Secrecy Act*) et le code des impôts (*Internal Revenue Code*) peuvent être levées. Le Comité estime que, pour permettre une détection plus efficace de l'évasion fiscale, le gouvernement pourrait devoir envisager l'adoption de nouvelles mesures, comme des modifications de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*¹⁶, qui auraient pour effet d'imposer aux institutions financières canadiennes et à leurs filiales l'obligation de tenir des livres et registres adéquats, accessibles aux autorités fiscales canadiennes, à l'égard des opérations donnant lieu à un transfert de fonds à l'étranger.

Nous appuyons résolument la participation du Canada à des tribunes internationales et à des programmes d'échange avec les pays signataires d'une convention fiscale avec le Canada. La nécessité de mettre au point des stratégies communes pour faire échec à l'évasion fiscale internationale, la nécessité de connaître avec plus de précision les dangers qui menacent les administrations fiscales et le besoin de suivre en permanence le progrès technologique et les développements du commerce électronique sont autant de facteurs qui militent en faveur de la poursuite d'efforts concertés avec nos principaux partenaires commerciaux.

Pénalités

Le Comité a évoqué, aux pages précédentes de ce chapitre, la nécessité d'harmoniser les dispositions prévoyant des pénalités dans les divers textes de loi de nature fiscale et, au chapitre 6, il a formulé des commentaires sur les pénalités applicables en matière de prix de transfert. Un autre aspect doit lui aussi être abordé, selon nous, lorsqu'on parle de pénalités : l'application de ces dernières aux personnes qui, sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde, font la promotion d'activités, ou fournissent des conseils fiscaux, qui entraînent un faux énoncé ou une omission dans une déclaration.

Certaines pénalités sont prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cas des actes qui peuvent avoir un caractère criminel, d'autres sanctions étant imposées dans les situations qui, sans équivaloir à une activité criminelle, méritent d'être punies par le paiement d'une amende.

À l'heure actuelle, faute de comportement criminel¹⁷ ou dans des circonstances restreintes¹⁸, le promoteur ou conseiller qui, sciemment ou d'une manière équivalant à faute lourde, conclut des opérations ou conseille à d'autres personnes de conclure des opérations ou de prendre des positions, dans la production de déclarations de revenu, que le promoteur ou le conseiller sait ou devrait savoir non conformes à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ne peut faire l'objet d'aucune sanction.

Alors que la responsabilité criminelle prévue au paragraphe 239(1) peut s'étendre à un nombre quelconque de personnes qui participent à l'infraction, les pénalités civiles¹⁹ n'ont été appliquées qu'au contribuable dont les obligations ou les droits en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont touchés par le comportement qu'on cherche à réprimer. Dans ce dernier cas, les tiers ne risquent aucune sanction pour le rôle qu'ils jouent en facilitant le comportement jugé inacceptable ou en s'en faisant les promoteurs.

Au cours des dernières années, il s'est présenté un certain nombre de situations, notamment avec de prétendus abris fiscaux, où un grand nombre d'investisseurs se sont fiés aux déclarations de promoteurs et aux avis de conseillers fiscaux pour conclure des opérations dans l'espoir qu'elles produiraient certains résultats fiscaux. Ces résultats ont été contestés par les autorités fiscales et, dans bien des cas, n'ont pas été obtenus par les investisseurs.

Le Comité est d'avis qu'il convient, pour défendre l'intégrité du régime fiscal, d'étendre le champ d'application des sanctions civiles. Ces pénalités auraient pour but de prévenir les opérations, mécanismes et méthodes de déclaration qui ne produisent pas réellement les résultats que prétend obtenir un contribuable et permettraient de tenir les conseillers et promoteurs responsables des conseils qu'ils donnent, lorsque ces derniers sont manifestement erronés.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que soient ajoutées de nouvelles dispositions prescrivant des pénalités, qui auraient pour effet d'étendre la portée des mesures actuellement prévues au paragraphe 163(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de manière à pouvoir sanctionner les tiers qui, sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde, participent à des actes qui conduisent à un faux énoncé ou à une omission dans une déclaration aidant à commettre de tels actes ou en font la promotion (ainsi que le décrit le paragraphe 163(2)).

Notes :

- ¹ Les difficultés que pose la simplification du régime fiscal ont été abordées dans de nombreuses études, notamment celles de Brown (1976) et (1996) et de Couzin (1984).
- ² Erard (1997a), document de travail 97-2 préparé pour le Comité technique.
- ³ Plamondon et associés (1996), document de travail 96-9 préparé pour le Comité technique, et Erard (1997c), document de travail 97-12 préparé pour le Comité technique.
- ⁴ Par exemple, en mars 1997, Revenu Canada (Canada, Revenu Canada (1997a)) a publié un rapport consacré aux questions d'observation, *Observation : de la vision à la stratégie*, et, en avril 1997, a annoncé une amélioration du mécanisme d'appel en matière fiscale dans le cadre des Mesures de renouvellement des appels.
- ⁵ Ainsi qu'en témoigne l'observation formulée il y a plus de 20 ans par le juge Collier dans une affaire fiscale de 1975 : «Pour saisir la complexité du problème, il est nécessaire d'exposer les dispositions applicables de la Loi. Pour essayer de résoudre le problème, je me vois pour la première fois dans la pénible obligation de pénétrer dans cette jungle de verbiage que l'on trouve dans la nouvelle loi.» *The Great Atlantic and Pacific Tea Co. Ltd. c. La Reine* (1975), 75 DTC 5283 à 5285 (C.F. 1^{re} inst.).

- ⁶ Par exemple, à l'article 285 de la *Loi sur la taxe d'accise*, la peine prévue en cas de faute lourde est de 250 \$ ou de 25 % de la taxe que la personne a cherché à éviter, si ce montant est supérieur à 250 \$, tandis que la même infraction est sanctionnée par une pénalité de 100 \$ ou de 50 % aux termes de l'article 163 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.
- ⁷ De même, une proposition visant simplement à revoir la numérotation des articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* a suscité une vive opposition de la part du Comité mixte de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés, pour le motif que les avantages de cette proposition seraient de beaucoup inférieurs aux perturbations considérables et à la confusion qu'elle ajouterait à une loi présentant déjà une extraordinaire complexité.
- ⁸ *Frank H. Galway c. Ministre du Revenu national* (1974), 74 DTC 6355 à 6357 (C.A.F.).
- ⁹ Par exemple, les différends en matière d'évaluation, qui sont souvent, au fond, des questions d'opinion, sont fréquemment réglés par entente mutuelle. De même, lorsque le différend porte sur un grand nombre de questions distinctes, un compromis peut généralement être trouvé.
- ¹⁰ Statistiques fournies par la Direction des appels de Revenu Canada.
- ¹¹ L'expression «sommes en litige» désigne les impôts sur le revenu dus par les particuliers ou les impôts sur les bénéfices dus par les sociétés lorsque Revenu Canada ne peut, aux termes de la loi, entreprendre des procédures de recouvrement parce que certaines des questions en jeu font l'objet d'une opposition ou d'un appel.
- ¹² Une remise de dette peut être accordée en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* lorsqu'il est estimé que le recouvrement est déraisonnable ou injuste ou que, de façon générale, l'intérêt public justifie la remise. Revenu Canada n'envisagera généralement de remettre une dette fiscale que si le recouvrement risque de causer des difficultés extrêmes au contribuable, si le ministère s'est trompé dans les mesures prises ou les conseils donnés, si le contribuable a subi des revers financiers combinés à des circonstances atténuantes ou que la situation résulte de conséquences imprévues de la loi.
- ¹³ Procédures concernant l'article 7122 du code des impôts (*Internal Revenue Code*) des États-Unis.
- ¹⁴ À l'heure actuelle, le coût des décisions fiscales anticipées est recouvré par la facturation de frais à raison de 90 \$ l'heure.
- ¹⁵ En ce qui concerne l'évaluation de la taille que pourrait avoir l'économie souterraine, une étude effectuée pour le Comité conclut ainsi : «[...] les méthodes indirectes d'estimation de la taille du secteur non comptabilisé produisent des chiffres fort variables et, dans plusieurs cas, peu plausibles de l'activité souterraine.» Voir Erard (1997b), document de travail 97-6 préparé pour le Comité technique.
- ¹⁶ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, L.C. 1991, ch. 26, modifiée. À l'heure actuelle, cette loi s'applique uniquement au recyclage des produits de la criminalité en cas d'infractions déterminées en matière de drogues ou d'infractions criminelles commises ou facilitées par une entreprise.
- ¹⁷ D'après le paragraphe 239(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, entre autres infractions, toute personne qui a fait des déclarations fausses ou trompeuses, ou a participé, consenti ou acquiescé à leur énonciation dans une déclaration, un certificat, un état ou une réponse produits, présentés ou faits en vertu de la présente loi ou de son règlement, a, volontairement, de quelque manière, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la présente loi ou le paiement d'un impôt établi en vertu de cette loi, a conspiré avec une personne pour commettre une infraction visée au paragraphe 239(1), commet une infraction et, en plus de toute autre pénalité prévue par ailleurs dans la loi, encourt une amende égale au minimum à 50 % et au maximum 200 % de l'impôt que cette personne a tenté d'éluder ou une amende et une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans.
- ¹⁸ L'article 237.1 permet d'imposer des pénalités précises aux promoteurs qui fournissent des renseignements faux ou trompeurs à l'égard d'abris fiscaux.
- ¹⁹ Les principales pénalités, à cet égard, sont prévues à l'article 163. Le paragraphe 163(2) sanctionne toute personne qui, sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde, fait un faux énoncé ou une omission dans une déclaration, un formulaire, un certificat, un état ou une réponse rempli, produit ou présenté conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ou y participe, y consent ou y acquiesce.

Dimension fédérale-provinciale de la fiscalité des entreprises

11

Introduction

Les provinces et les administrations municipales (qui, selon la constitution, relèvent des provinces) jouent un rôle central dans la fiscalité des entreprises au Canada. Comme nous l'avons précisé au chapitre 2, les provinces et municipalités ont prélevé près de 52 milliards de dollars en impôts et taxes divers auprès des entreprises, soit 61 % de tous les impôts et taxes payés par ces dernières en 1995. Les provinces prélèvent à peu près le tiers des impôts sur les bénéfices des sociétés, plus des deux tiers des impôts sur le capital et environ la moitié des charges sociales ou impôts sur la masse salariale (RPC/RRQ exclus). Les impôts fonciers des entreprises sont perçus exclusivement par les autorités provinciales et municipales, tandis que la quasi-totalité des redevances et des droits de coupe acquittés dans les industries minière, pétrolière, gazière et forestière sont perçus par les provinces – à titre de propriétaires des ressources naturelles – auprès des entreprises actives dans ces secteurs sur leur territoire¹. De plus, l'ensemble des impôts et taxes provinciaux et municipaux sur les entreprises a augmenté plus vite, ces dernières années, que les impôts fédéraux sur les entreprises.

Étant donné le rôle important que jouent les autorités fédérales et provinciales dans la fiscalité des entreprises, il incombe aux deux paliers de gouvernement de veiller à ce que la structure du régime fiscal applicable aux entreprises favorise la croissance économique et la création d'emplois, de même que l'équité et l'observation des règles, tout en permettant au secteur public d'obtenir des recettes suffisantes. Le gouvernement fédéral doit percevoir ses propres impôts de manière équitable pour toutes les régions et sans nuire à la libre circulation des capitaux et de la main-d'œuvre d'une province à l'autre, au sein de l'union économique canadienne. Il applique aussi les impôts des sociétés pour le compte des provinces qui ont conclu un accord de perception fiscale. De leur côté, les provinces doivent veiller à ce que la structure de leurs impôts et taxes sur les entreprises permette d'atteindre leurs objectifs économiques sans nuire à la croissance économique et à la création d'emplois dans les autres provinces et, en fin de compte, dans l'ensemble du Canada. Étant donné les liens économiques étroits qui existent entre les régions du Canada et la mobilité des capitaux dans le monde contemporain, il faut absolument que tous les gouvernements reconnaissent que l'efficacité et l'équité de la fiscalité des entreprises relèvent de leur responsabilité.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, le Comité recommande d'apporter des changements appréciables à la fiscalité des entreprises. Ces recommandations auront des répercussions notables au niveau provincial. Le Comité est convaincu que c'est en rendant la fiscalité des entreprises plus neutre et en offrant aux entreprises actives au Canada des taux d'imposition concurrentiels à l'échelle internationale que l'on parviendra le mieux à stimuler la croissance économique et à promouvoir la création d'emplois. Nous espérons que les gouvernements provinciaux partagent cette conviction et qu'ils sauront lui donner une expression concrète.

Le Comité est convaincu que, pour apporter à la fiscalité des entreprises des changements allant dans le sens de l'efficacité et de l'équité, les provinces doivent travailler de concert avec le gouvernement fédéral. Si les provinces devaient réduire les taux d'imposition des bénéfices des sociétés, élargir l'assiette de cet impôt et diminuer d'autres impôts ou taxes parallèlement aux modifications fiscales proposées dans ce rapport au niveau fédéral, le montant total des impôts et taxes versé à l'ensemble des administrations publiques par les entreprises demeurerait à peu près le même. Faute d'une collaboration suffisante entre les administrations publiques, il sera extrêmement difficile d'atteindre les objectifs visés par le Comité – restructurer la fiscalité des sociétés de manière à maximiser les capacités de croissance économique et de création d'emplois, dans l'intérêt de tous les Canadiens et Canadiennes.

Le Comité examine dans ce chapitre un certain nombre de questions que nous considérons comme essentielles à une amélioration de la fiscalité des entreprises au Canada :

- les principes de coordination des impôts fédéraux et provinciaux appliqués aux entreprises dans un État fédéral, de manière à réduire les coûts d'administration et d'observation, à améliorer l'équité des mesures fiscales pour toutes les catégories d'entreprises et à renforcer la création d'emplois et la croissance économique grâce à des dispositions prises en collaboration;
- les méthodes de rechange auxquelles les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient recourir afin de prélever des impôts et taxes auprès des entreprises aux niveaux fédéral et provincial;
- les questions précises que les autorités fédérales et provinciales devraient régler pour améliorer la fiscalité fédérale-provinciale des entreprises.

Principes de coordination des pouvoirs d'imposition

Dans son étude des régimes fiscaux applicables aux entreprises au Canada et à l'étranger, le Comité a défini ce qu'il considère comme les principes clés à adopter par les États fédéraux comme le Canada pour se doter d'un régime fiscal efficace, équitable et moins coûteux. Ces principes reposent sur un constat de base, à savoir que les gouvernements fédéral et provinciaux ont un rôle essentiel à jouer pour obtenir ces résultats.

Favoriser la libre circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre dans l'union économique. La libre circulation des biens et services entre les pays stimule la croissance économique et la création d'emplois. Le même principe s'applique avec plus de force encore au Canada, envisagé comme une union économique : la libre circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre permet aux personnes et aux entreprises de rechercher les meilleures possibilités économiques sans se heurter à des obstacles d'ordre fiscal. En application de ce principe, tous les paliers de gouvernement devraient s'abstenir de prélever des impôts ou taxes qui entravent la circulation des biens et services, des capitaux et des travailleurs d'une province à l'autre ou qui sont discriminatoires à l'endroit des entreprises appartenant aux résidents d'autres provinces.

Minimiser les effets externes des mesures prises par les gouvernements fédéral et provinciaux. Les gouvernements prélèvent des impôts et taxes de manière à financer les services publics dont bénéficient leurs ressortissants. Il peut cependant arriver que la politique fiscale suivie par un gouvernement influe directement sur le bien-être économique des résidents relevant d'une autre administration. Ces interactions ou effets externes peuvent être observées entre des gouvernements situés au même palier (les provinces au Canada) de même qu'entre les gouvernements de différents paliers; elles devraient être minimisées.

Fiscalité fédérale-provinciale des entreprises – Évolution et pratique

La Constitution canadienne accorde aux provinces un droit de «taxation directe pour des objets provinciaux» et leur confère la propriété des ressources naturelles^a. Les provinces n'ont pas reçu le pouvoir de prélever des impôts indirects ni des droits de douane, ces prélèvements touchant le commerce des biens et services au-delà des frontières provinciales^b. Le gouvernement fédéral est autorisé à prélever tout impôt ou taxe. Aussi observe-t-on un chevauchement considérable des pouvoirs d'imposition des gouvernements fédéral et provinciaux. Les deux ordres de gouvernement peuvent appliquer des impôts «directs» aux entreprises, notamment des impôts sur les bénéfices, des impôts sur le capital, des cotisations patronales et des impôts sur la masse salariale. Seul le gouvernement fédéral peut appliquer des retenues fiscales aux revenus versés aux non-résidents.

Les chevauchements de pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux ont amené ces gouvernements à chercher à harmoniser leurs politiques fiscales respectives. Avant la Deuxième Guerre mondiale, les provinces appliquaient elles-mêmes leurs impôts sur les bénéfices, le capital et les successions. En raison de la «jungle fiscale» créée par le manque d'harmonisation, la Commission Rowel-Sirois^c recommanda que le gouvernement fédéral prenne en charge les domaines de l'impôt sur le revenu et de l'impôt successoral, de même que la responsabilité des dépenses en matière d'assurance-chômage et d'indemnités de chômage, sans oublier l'allègement de la dette des provinces et le versement de paiements de péréquation à ces dernières.

Ces recommandations n'ont pas été entièrement adoptées. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral et les provinces se sont entendus sur un système de «location fiscale» aux termes duquel les provinces cédaient à Ottawa les domaines de l'impôt sur le revenu et de l'impôt successoral, en contrepartie de paiements compensatoires. Avec le temps, les provinces ont cherché à retrouver une plus grande autonomie en matière fiscale : le Québec et l'Ontario ont ainsi adopté leurs propres impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés en 1947, et le Québec a adopté son propre impôt sur le revenu des particuliers en 1954.

En 1962, les accords de location fiscale ont été remplacés par les accords de perception fiscale; ces derniers prévoyaient principalement que les provinces signataires imposeraient les revenus selon une assiette conforme à l'assiette fédérale et que le gouvernement fédéral continuerait d'appliquer l'impôt sur le revenu sans être indemnisé de ses frais à ce titre^d. Le gouvernement a réduit ses taux d'imposition en accordant un abattement permettant aux provinces de prélever leurs propres impôts sur le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés. En 1980, l'Alberta a décidé lui aussi de percevoir lui-même son impôt sur les bénéfices des sociétés.

À l'heure actuelle, trois provinces perçoivent elles-mêmes leur impôt sur les bénéfices des sociétés – le Québec, l'Ontario et l'Alberta –, le Québec percevant en outre son propre impôt sur le revenu des particuliers. En pratique, ces provinces appliquent une définition du bénéfice qui est à peu près la même que la définition utilisée au niveau fédéral. Cette pratique est avantageuse pour les contribuables en réduisant leurs coûts d'observation, et elle facilite par ailleurs une répartition équitable et cohérente des bénéfices des sociétés entre les provinces^e. De façon générale, les provinces perçoivent elles-mêmes leurs impôts sur le capital, bien que les nouveaux impôts sur le capital appliqués aux sociétés non financières au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse soient administrés par le gouvernement fédéral. Récemment, l'Ontario a réformé les impôts sur le capital des entreprises non financières afin qu'ils soient semblables à l'impôt fédéral des grandes sociétés (IGS). Quatre provinces appliquent des impôts généraux sur la masse salariale, qui ne sont pas harmonisés. Toutes les provinces perçoivent des cotisations d'indemnisation des accidents du travail ainsi que des taxes sur les carburants. Les taxes provinciales de vente ne sont harmonisées avec la TPS fédérale que dans trois des provinces de l'Atlantique et, dans une moindre mesure, au Québec (l'Alberta n'a pas de taxe provinciale de vente).

^a Selon la *Loi constitutionnelle de 1867 (Acte de l'Amérique du Nord britannique)*, les provinces ne pouvaient lever d'impôts indirects sous forme de redevances, sauf à l'égard des ressources produites par les terres de la Couronne. La *Loi constitutionnelle de 1982* a élargi les pouvoirs des provinces de manière qu'elles puissent appliquer des impôts aux ressources produites par les terres privées.

^b La définition des impôts directs et indirects diffère selon qu'on se place sur le plan juridique ou économique. Sous l'angle juridique, les impôts directs sont ceux qui sont payés par la personne assujettie à l'impôt, tandis que les impôts indirects sont des impôts «cachés», qui sont transférés à d'autres personnes en étant incorporés aux prix. Du point de vue économique, l'incidence de l'impôt peut différer de son incidence juridique. Par exemple, un impôt sur le bénéfice des sociétés – bénéfice qui revient aux actionnaires –, qui est considéré comme un impôt direct sur le plan juridique, peut avoir une incidence bien différente du point de vue économique s'il est transféré en aval, aux consommateurs, ou en amont, aux travailleurs.

^c Canada, Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (1940).

^d Les impôts provinciaux sur le revenu des particuliers sont exprimés en proportion de l'impôt fédéral de base, tandis que l'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés s'applique aux bénéfices imposables. Non seulement les provinces peuvent choisir les taux d'imposition, mais elles peuvent aussi imposer des surtaxes, offrir des crédits et, dans certains cas, appliquer des impôts uniformes sur le revenu.

^e Faute d'une entente sur une assiette commune et sur une formule de répartition, les définitions provinciales du revenu seraient incohérentes. Si, par exemple, une province imposait les bénéfices des sociétés d'après une formule de répartition différente de celle appliquée dans les autres provinces, il en résulterait une surimposition ou une sous-imposition de la même source de bénéfices des sociétés, ainsi que des possibilités de minimisation des impôts pour les contribuables.

Les interactions peuvent produire des effets positifs ou négatifs pour d'autres administrations et prendre diverses formes, dont voici les trois principales :

- *Exportation des impôts.* On parle d'exportation des impôts lorsqu'un gouvernement prélève un impôt qui est en fait transféré aux résidents d'une autre province ou au gouvernement d'un autre palier. Par exemple, une province, sachant qu'une bonne partie du capital appartient aux non-résidents, peut essayer d'exporter ses impôts en appliquant un impôt sur le capital qui n'est pas fonction des services locaux. Autre exemple, un gouvernement provincial qui appliquerait un impôt déductible du bénéfice imposable des sociétés pourrait réduire le bénéfice imposable attribué aux autres provinces et au gouvernement fédéral, ainsi que les impôts sur les bénéfices prélevés par ces derniers.
- *Érosion de l'assiette fiscale.* Le gouvernement qui impose un facteur de production mobile peut amener celui-ci à déménager ailleurs, ce qui améliore les perspectives de croissance ou la capacité de recettes fiscales pour d'autres administrations. Par exemple, l'augmentation du taux d'imposition des bénéfices dans une province peut inciter les entreprises à déménager leurs activités et leurs bénéfices dans d'autres provinces où elles sont moins imposées. La province qui bénéficie d'une assiette fiscale plus large dans le secteur des sociétés peut soit réduire ses taux d'imposition, soit offrir de nouveaux encouragements fiscaux – ou encore utiliser les recettes supplémentaires ainsi obtenues pour financer ses dépenses.
- *Occupation conjointe.* On peut observer des effets externes lorsqu'un champ d'imposition est occupé conjointement par deux paliers de gouvernement. Si l'augmentation de l'impôt appliqué par un palier de gouvernement freine l'activité économique, les recettes fiscales de l'autre gouvernement s'en trouvent réduites. Comme nous l'avons indiqué dans le cas de l'exportation des impôts, les effets externes liés à l'occupation conjointe d'un domaine d'imposition peuvent être plus importants lorsque les impôts prélevés à un palier sont déductibles des impôts appliqués à l'autre palier.

Les interactions ou effets externes ont pour effet de fausser le choix des moyens d'imposition adoptés par les gouvernements et peuvent se traduire par une imposition trop lourde ou trop légère. Si un gouvernement est en mesure d'exporter ses impôts, le coût apparent des impôts nécessaires au financement des services publics est plus faible qu'il ne le serait si l'on tenait compte du coût supporté par les résidents des autres provinces ou de tout le pays. Le gouvernement en question pourrait donc relever ses impôts au-delà du niveau auquel ils se situeraient s'il était tenu compte de tous les coûts qui en découlent. De même, si un relèvement des impôts dans une province bénéficiait à d'autres à cause d'une érosion de l'assiette fiscale, un gouvernement pourrait être empêché de recourir à ces impôts puisque le coût perçu d'une augmentation des prélèvements serait supérieur à leur coût économique – en raison des effets externes positifs pour les autres gouvernements. La minimisation des effets externes améliore les choix faits par tous les gouvernements lorsqu'ils déterminent la structure de leur régime fiscal et les dépenses qu'ils consacrent aux services publics².

Minimiser les coûts d'administration et d'observation. Tout impôt ou taxe entraîne des coûts : les frais d'administration et de perception ou de recouvrement que subissent les gouvernements et les coûts d'observation engagés par les contribuables. Dans les États fédéraux comprenant plusieurs paliers de gouvernement et une multiplicité d'administrations, les coûts d'administration et d'observation peuvent être sensiblement plus élevés³. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient chercher à minimiser ces coûts en harmonisant leurs assiettes fiscales et en s'entendant sur des mécanismes conjoints d'administration, de perception, de recouvrement et de vérification.

Favoriser l'autonomie des gouvernements et accroître leur marge de manœuvre. Chaque gouvernement doit avoir accès à des sources de recettes fiscales pour financer ses activités. De plus, chaque gouvernement applique des mesures économiques, notamment par le biais de la politique fiscale, en vue d'atteindre des objectifs tels que la croissance économique et la création d'emplois. Par conséquent, il est important que les gouvernements disposent de sources de recettes adéquates pour disposer d'une certaine autonomie et d'une marge de manœuvre suffisante.

Responsabiliser davantage les gouvernements. La décision de dépenser l'argent des contribuables pour fournir des biens et services publics, depuis le réseau routier jusqu'aux paiements de transfert, est soumise à l'examen critique des électeurs qui financent ces programmes par le biais du régime fiscal. Les gouvernements sont davantage responsabilisés lorsqu'ils sont obligés de financer leurs programmes en appliquant des impôts et taxes plutôt qu'en s'en remettant aux transferts versés par un autre palier de gouvernement. La responsabilité d'un gouvernement provincial est encore renforcée lorsque ces impôts et taxes sont supportés presque entièrement par les résidents de la province et les activités menées sur son territoire, au lieu d'être transférés à d'autres gouvernements ou contribuables.

Questions pratiques influant sur la politique fiscale fédérale-provinciale

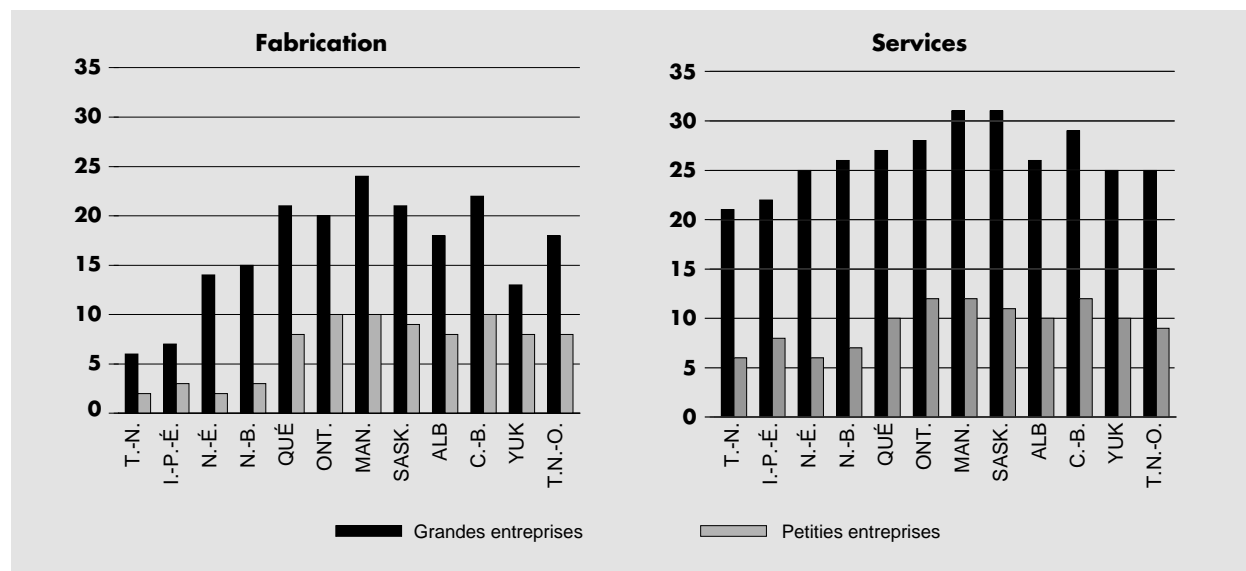
Les cinq principes de coordination des pouvoirs d'imposition que nous venons d'énoncer sont, à notre avis, au cœur de la conception d'un régime fiscal fédéral-provincial efficace et équitable pour le secteur des entreprises au Canada. Le Comité note néanmoins l'existence d'un certain nombre de facteurs auxquels il convient d'accorder une importance particulière, dans le contexte fédéral-provincial actuel, lorsqu'on envisage les recommandations générales formulées dans ce rapport.

- *Diversité des taux effectifs d'imposition.* La libre circulation des capitaux entre les provinces peut être influencée par les différences de niveau et de structure des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfiques et le capital. On observe des variations considérables, d'une province à l'autre, des taux effectifs d'imposition appliqués aux investissements marginaux dans le secteur de la fabrication et dans celui des services, en raison des différences entre les impôts provinciaux sur les bénéfiques et le capital des sociétés ainsi que des mesures préférentielles appliquées par le gouvernement fédéral à l'égard de certaines régions (plus précisément, le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique, qui n'est pas offert aux entreprises de services). C'est ce que montre le graphique 11A.
- *Harmonisation déjà considérable des impôts sur les bénéfiques des sociétés.* Comme nous l'avons indiqué, le gouvernement fédéral a conclu avec la plupart des provinces des ententes de perception fiscale aux termes desquelles il perçoit les impôts sur les bénéfiques des sociétés pour le compte des provinces signataires et mène les vérifications nécessaires, réduisant ainsi les coûts d'administration et d'observation et favorisant l'harmonisation de l'impôt des sociétés. Seules trois provinces – l'Alberta, l'Ontario et le Québec – perçoivent elles-mêmes leur impôt sur les bénéfiques des sociétés. Ces provinces représentent environ les trois quarts des bénéfiques imposables des sociétés au Canada. En théorie, en percevant elles-mêmes ces impôts, les trois provinces en question disposent d'une plus grande autonomie en matière d'assiette fiscale. En réalité, étant donné la complexité de l'application de l'impôt sur les bénéfiques des sociétés et des difficultés que présentent, tant pour les gouvernements que pour les contribuables, des politiques fiscales différentes, les trois provinces suivent grosso modo l'assiette de l'impôt fédéral sur les bénéfiques des sociétés et se servent de la même formule que les autres provinces pour attribuer les bénéfiques imposables des sociétés. Les impôts sur les bénéfiques des sociétés sont donc harmonisés dans une large mesure, bien que l'harmonisation ne soit pas complète. Étant donné que les sociétés sont tenues de produire des déclarations distinctes dans les trois provinces en question et que ces dernières ont leurs propres services de perception, de recouvrement et d'exécution, il se produit une augmentation inutile des coûts d'observation et d'administration.

Graphique 11A

Taux effectifs des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices et le capital des sociétés sur les investissements marginaux dans le secteur de la fabrication et dans le secteur des services, par province

pourcentage



Le secteur des services comprend les transports, l'entreposage, les communications, les services publics, le commerce et les autres services.
 Source : calculs effectués par le Comité à partir de données fournies par le ministère des Finances et avec l'assistance technique de ce dernier.

- *Harmonisation minimale des impôts sur le capital, des impôts sur la masse salariale et des taxes de vente et d'accise.* À la différence des impôts sur les bénéfices des sociétés, les impôts fédéraux et provinciaux sur le capital sont perçus séparément et ne sont guère harmonisés. L'harmonisation est minimale également dans le domaine des impôts sur la masse salariale ou charges sociales, des taxes d'accise et des redevances. Comme nous l'avons indiqué, certaines provinces ont harmonisé leurs taxes de vente avec la TPS fédérale, de sorte que les entreprises n'ont plus à payer la taxe de vente provinciale sur les biens et services qu'elles achètent à d'autres entreprises.
- *Lien particulièrement marqué entre les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés et les effets externes.* Les effets externes entre gouvernements dépendent en grande partie de la sensibilité des assiettes fiscales aux taux d'imposition. Le Comité note que les assiettes fiscales les plus sensibles au niveau d'imposition sont le bénéfice des sociétés et, dans une moindre mesure, leur capital, de sorte qu'on observe souvent des interactions à ce niveau, les contribuables prenant les mesures voulues pour minimiser les impôts provinciaux. Les effets externes liés aux impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés sont amplifiés au niveau provincial, car les entreprises sont en mesure de transférer des actifs ou des bénéfices d'une province à une autre. Du même coup, les provinces sont incitées à adopter une politique fiscale susceptible d'attirer les entreprises, parfois aux dépens des autres provinces.
- *Faibles interactions des taxes de vente et d'accise et des impôts sur la masse salariale.* On estime que les taxes de vente et d'accise, ainsi que les impôts sur la masse salariale ou charges sociales, donnent lieu à des interactions moins importantes que les impôts sur les bénéfices et le capital des sociétés. Les charges sociales imposées aux employeurs peuvent influencer dans une certaine mesure sur les mouvements migratoires des travailleurs, mais les bénéfices et le capital des sociétés sont beaucoup plus mobiles. En outre, dans la mesure où les charges sociales servent à financer des régimes d'assurance sociale – comme l'AE et le RPC/RRQ –, les effets en question sont atténués. De même, les interactions des redevances relatives aux ressources naturelles et des impôts fonciers sont réduites dans la mesure où ces impôts et redevances constituent la contrepartie d'avantages reçus par le secteur des entreprises.

- *Effet positif de la péréquation sur la coopération fiscale.* Les paiements de péréquation dont bénéficient actuellement sept provinces (le Manitoba, la Saskatchewan, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard) visent à compenser les disparités de capacité fiscale des provinces. Par conséquent, toute réduction (augmentation) de l'assiette fiscale représentée par le secteur des sociétés dans une province sera compensée par un accroissement (une réduction) des paiements de péréquation. Ces derniers peuvent donc atténuer l'incitation – dans le cas des provinces bénéficiaires – à se lancer dans une surenchère fiscale pour attirer des entreprises et des emplois, si la province estime que les gains ainsi obtenus seront compensés par une diminution de ses paiements de péréquation.
- *Avantages conférés à certaines entreprises par les différences entre provinces.* Les entreprises qui peuvent se prévaloir de certaines possibilités de planification fiscale et déplacer leurs activités ou leurs bénéfices d'une province où les impôts sont supérieurs à une autre où la fiscalité est moins lourde sont avantagées par rapport aux entreprises qui n'ont pas les mêmes possibilités. Par exemple, la société qui exploite des entités distinctes dans deux provinces peut déduire ses intérêts dans celle où les impôts sont les plus élevés et, ainsi, réduire le montant total des impôts qu'elle paie sur ses bénéfices.
- *Possibilités de réduire encore les coûts d'administration et d'observation.* Les coûts d'administration et d'observation dus aux divers impôts et taxes appliqués aux niveaux fédéral et provincial sont en partie fonction du nombre des prélèvements fiscaux imposés par les différents gouvernements. Les coûts d'observation entraînés par le manque de coordination des impôts aux niveaux fédéral et provincial nuisent tout particulièrement aux petites entreprises, bien que les coûts résultant du dédoublement des déclarations, des vérifications et des activités d'administration touchent l'ensemble des entreprises. Parmi les efforts déployés pour réduire ces coûts, mentionnons : une définition commune de l'assiette fiscale; une formule de répartition des bénéfices réalisés par les sociétés actives dans plus d'une province; les vérifications menées conjointement par les autorités fédérales et provinciales; l'harmonisation des dates de production des déclarations (par exemple pour les taxes de vente et les impôts sur les bénéfices) et la production d'une seule déclaration fédérale et provinciale, au titre de l'impôt sur les bénéfices, dans les provinces signataires des ententes de perception fiscale; et la mise en route, en 1998, d'un système commun de production électronique des déclarations fédérales et provinciales en Alberta et en Ontario. Il est cependant possible de prendre beaucoup d'autres mesures qui bénéficieraient aussi bien aux contribuables qu'aux gouvernements.

Les avantages indéniables de l'harmonisation fiscale

Malgré les avantages économiques considérables d'une harmonisation plus poussée, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas exploité au maximum les possibilités de coordination de leurs politiques fiscales. Cela est dû à diverses raisons. Certains gouvernements estiment que la possibilité de concevoir à leur gré un impôt particulier ou de choisir un dosage déterminé d'impôts et de taxes est plus importante que les avantages économiques que pourrait leur procurer l'harmonisation, de sorte qu'ils ont tendance à mettre la fiscalité des entreprises au service d'objectifs tels que l'aide ciblée à certains secteurs économiques. Le Comité est cependant d'avis que les avantages attribués à cette autonomie et à cette marge de manœuvre sont souvent plus illusoire que réels.

Dans l'économie contemporaine, la mobilité des capitaux ne cesse de s'accroître, à l'échelle tant interprovinciale qu'internationale. Lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux appliquent chacun de leur côté des mesures fiscales non harmonisées, ils instaurent un climat fiscal inutilement complexe et coûteux, qui finit par se traduire par des pertes d'emplois et de recettes fiscales en faveur d'autres pays. De plus, les mesures prises sur le plan fiscal par un gouvernement pour attirer sur son territoire des investissements et des emplois risquent d'entraîner des mesures de représailles de la part des autres gouvernements, ce qui nuit à l'efficacité économique globale, tout en entraînant une érosion de l'assiette fiscale dont disposent les gouvernements concernés.

Cependant, le Comité est également convaincu qu'il faut aborder de front les questions d'autonomie et de marge de manœuvre en matière fiscale. C'est pourquoi nous exposons ci-après un certain nombre de mécanismes qui tiennent compte de ces questions, tout en permettant de profiter des avantages manifestes de l'harmonisation fiscale.

Démarche préconisée pour améliorer la coordination dans le domaine fiscal

Le Comité est d'avis que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'efforcer d'harmoniser non seulement les impôts sur les bénéficiaires des sociétés, mais aussi les impôts sur le capital et peut-être, à long terme, d'autres prélèvements fiscaux. L'harmonisation des impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés permettrait, entre autres avantages, une affectation plus efficace des ressources à des fins productives, une application plus équitable de ces impôts à toutes les catégories d'entreprises, une réduction des possibilités d'arbitrage fiscal entre provinces et une diminution des coûts d'observation et d'administration pour les entreprises et les gouvernements, respectivement. L'harmonisation des impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés diminuerait aussi les interactions des mesures adoptées aux niveaux fédéral ou provincial, puisque les gouvernements s'entendraient sur une assiette commune d'imposition du capital. Pour atteindre cet objectif, les gouvernements fédéral et provinciaux ont trois grandes options à leur disposition :

- *Échange de domaines d'imposition.* Dans certains pays à structure fédérale, comme l'Australie et le Mexique, seul le gouvernement central impose les bénéficiaires des sociétés. Pour parvenir à un résultat analogue au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient s'entendre pour qu'Ottawa perçoive les impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés et cède aux provinces, en contrepartie, un impôt fédéral de rendement égal, comme une partie de l'impôt sur le revenu des particuliers. Un échange de domaines d'imposition pourrait améliorer l'harmonisation des impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés, mais plusieurs points devraient être pris en considération. Le plus délicat tient au fait que tout impôt transféré aux provinces en échange des impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés risque de générer des recettes différentes selon les provinces et que, de plus, le taux de croissance de la source de recettes fournie en échange peut différer à long terme. En outre, étant donné l'importance des impôts sur les bénéficiaires et le capital pour les entreprises et le rapport existant entre l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers qui sont des sources de recettes partagées par les provinces, ces dernières pourraient vouloir garder un certain rôle dans l'élaboration de la politique fiscale applicable aux sociétés.
- *Partage des recettes.* Dans un certain nombre d'États fédéraux, comme l'Allemagne et le Brésil, le gouvernement fédéral perçoit les impôts directs et en transfère une partie aux gouvernements de palier inférieur conformément à une formule de répartition bien précise (par exemple, en fonction de la part du revenu national et de la population). Le Canada pourrait adopter une méthode similaire tant pour l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés que pour les impôts sur le capital. S'appliquant à taux uniformes à une assiette unique et administrés exclusivement par le gouvernement fédéral, les impôts sur les bénéficiaires et le capital des sociétés permettraient alors de bénéficier au maximum de l'harmonisation. Cependant, les provinces n'auraient pas grand-chose à dire dans la gestion d'un ensemble d'impôts qu'elles considèrent comme exerçant une influence appréciable sur leur économie.
- *Perception conjointe des impôts.* La troisième solution consiste à appliquer encore plus largement un mécanisme déjà en place au Canada. Notre pays a ceci de particulier qu'il est parvenu à un degré appréciable d'harmonisation en mettant au point des accords de perception fiscale aux termes desquels le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés et sur le revenu des particuliers pour le compte des provinces signataires, généralement sans frais. Les impôts fédéraux et provinciaux s'appliquent à la même assiette, les provinces signataires

choisissant elles-mêmes les taux d'imposition, les surtaxes et les crédits d'impôt applicables aux sociétés, d'après un ensemble de critères visant à éviter que des encouragements particuliers ne portent atteinte à l'union économique canadienne ou n'entraînent une complexité excessive du régime fiscal. L'ensemble actuel d'ententes de perception fiscale a bien servi les intérêts des Canadiens. Ces ententes ont permis de réduire les coûts d'administration et d'observation, tout en assurant à tous les gouvernements signataires une certaine autonomie et une marge de manœuvre dans l'élaboration de leur politique d'imposition des sociétés.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les trois provinces qui ne sont pas parties actuellement aux ententes de perception fiscale dans le domaine de l'impôt des sociétés fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour conclure des ententes, dans l'intérêt des contribuables de ces provinces. Le Comité recommande aussi que, si les impôts sur le capital devaient être harmonisés, comme nous le recommandons, un accord de perception fiscale soit également envisagé dans ce domaine.

Le Comité est d'avis que la solution de la perception conjointe des impôts, pour l'harmonisation des impôts sur les bénéficiaires des sociétés, constitue un compromis raisonnable, dans le contexte canadien, pour promouvoir la libre circulation des capitaux entre les provinces, réduire au minimum les effets externes, abaisser les coûts d'administration et d'observation, et réduire l'évitement fiscal, tout en répondant aux besoins d'autonomie, de souplesse et de responsabilisation des gouvernements signataires. Nous estimons, en formulant cette recommandation, qu'il incombe aux deux paliers de gouvernement de collaborer afin de mettre en place une fiscalité des entreprises qui soit efficace, simple et équitable.

Il existera toujours certaines tensions entre le désir d'harmoniser la politique fiscale et l'administration des impôts, d'une part, et la volonté d'autonomie de chaque gouvernement, d'autre part. Il est néanmoins essentiel que, étant donné la mobilité des capitaux à l'échelle internationale, le Canada parvienne à une coopération plus poussée sur son propre territoire dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

Le Comité sait que certaines provinces ont exprimé le désir de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour adopter de nouveaux encouragements fiscaux et d'autres mesures applicables aux sociétés, le gouvernement fédéral restant chargé d'appliquer leur régime fiscal. Certaines propositions provinciales se rapportent à des mesures incitatives qui ne s'appliquent qu'aux activités menées sur le territoire de la province considérée ou aux résidents de la province.

Le gouvernement fédéral s'est montré réticent jusqu'ici à appliquer certaines de ces dispositions, par crainte de nuire à l'union économique. Non seulement le Comité partage ce point de vue, mais il nourrit une autre crainte fondamentale : les encouragements destinés spécifiquement à certains secteurs sont rarement appropriés. Nous estimons que ces mesures se traduisent le plus souvent par des coûts économiques élevés et de piètres résultats. En outre, dans la mesure où ces dispositions sont efficaces, d'autres provinces sont incitées à emboîter le pas, ce qui atténue l'effet incitatif produit dans chacune des provinces et se solde par une perte de recettes fiscales pour toutes les administrations. Nous sommes conscients que, dans certaines circonstances exceptionnelles, les provinces, comme le gouvernement fédéral, pourraient vouloir accorder une aide fiscale à des secteurs particuliers, par exemple sous la pression de facteurs internationaux. Cette aide devrait être fournie sous la forme de crédits d'impôt à l'investissement, de manière à ne pas modifier l'assiette fiscale.

Nous sommes donc convaincus que le principe de la neutralité – en vertu duquel tous les gouvernements doivent chercher à rendre la fiscalité des entreprises plus efficace et plus équitable en appliquant des impôts similaires à toutes les activités économiques – devrait servir de pierre de touche pour l’harmonisation des impôts sur les bénéfices des sociétés. Le principe de neutralité commande aux provinces de ne pas imposer des prélèvements fiscaux nuisant à la circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d’œuvre d’une province à l’autre, et au gouvernement fédéral de traiter équitablement toutes les régions du pays sur le plan fiscal.

Le Comité conseille aux gouvernements fédéral et provinciaux de mettre au point un ensemble de façons de faire qui tiennent compte des responsabilités communes exposées précédemment :

- *Une assiette fiscale commune et neutre.* Les taux d’imposition des bénéfices des sociétés peuvent différer entre gouvernements, mais l’assiette fiscale devrait être identique et neutre. Le gouvernement fédéral est réticent à l’idée d’être obligé d’appliquer des dispositions qui, à son avis, portent atteinte à l’union économique ou qu’il considère comme peu pratiques sur le plan technique. Étant donné que l’assiette de l’impôt des sociétés fait l’objet de modifications continues, pour des raisons d’ordre technique et pratique, le gouvernement fédéral est tenu de réagir aux facteurs qui influent sur cette assiette et d’apporter à la législation les changements nécessaires, en temps voulu. Des mécanismes tels que le comité fiscal fédéral-provincial fournissent aux deux paliers de gouvernement une tribune appropriée pour délibérer des grandes questions d’actualité. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s’efforcer de ne pas recourir aux dispositions d’amortissement accéléré, d’exonération et autres qui entraînent des divergences de l’assiette fiscale. Ils devraient plutôt envisager de recourir à des crédits d’impôt.
- *Efforts permanents d’harmonisation.* Les gouvernements qui ne sont pas parties aux ententes de perception fiscale et le gouvernement fédéral devraient continuer d’essayer d’harmoniser leurs politiques et d’appliquer conjointement l’impôt sur les bénéfices des sociétés. Le Comité appuie les efforts déployés par les gouvernements fédéral et provinciaux pour coordonner leurs méthodes en matière de vérification et d’application de la loi.
- *Harmonisation des impôts sur le capital.* Comme nous l’avons mentionné, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient négocier également des ententes de perception des impôts sur le capital. Ainsi que l’indiquent les chapitres 4 et 10, une harmonisation complète des impôts fédéraux et provinciaux sur le capital présenterait d’importants avantages, notamment une simplification des calculs pour les sociétés financières et non financières. Le fait de ne traiter qu’avec une administration fiscale et de ne produire qu’une déclaration serait très positif pour les entreprises et pour les gouvernements sur le plan de la simplification, tout en limitant les possibilités de planification fiscale interprovinciale dans le domaine des impôts sur le capital⁴.

RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent une assiette commune et neutre, ainsi qu’une méthode uniforme de répartition des bénéfices et du capital assujettis à l’impôt des sociétés sur le territoire de chaque administration.

Nous recommandons en outre que, si le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial souhaitent fournir des encouragements fiscaux aux entreprises ou en tirer des recettes fiscales supplémentaires, ils recourent à des crédits d’impôt ou à des surtaxes au lieu de modifier l’assiette fiscale commune.

Questions précises sur le plan fédéral-provincial

L'hypothèse essentielle sur laquelle reposent les commentaires formulés par le Comité dans ce chapitre est qu'une fiscalité des entreprises plus neutre et mieux harmonisée fera du Canada un pays plus attrayant pour investir et créer des emplois. Dans les discussions officieuses que le Comité a eues avec des représentants des provinces, plusieurs ont reconnu sans ambages qu'une harmonisation des assiettes fiscales était bénéfique sur le plan économique. Les mouvements de biens et de services, de capitaux et de main-d'œuvre d'une province à l'autre, dans l'union économique canadienne, font que l'entreprise qui s'installe dans une région a accès au marché du reste du Canada.

Lors de ses délibérations, le Comité a cerné un certain nombre de questions qui n'ont pas encore été réglées par la coordination et l'interaction entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ces questions portent plus précisément sur la formule de répartition des bénéfices des sociétés, la déductibilité des impôts dans l'assiette de l'impôt sur les bénéfices, l'imposition de l'aide publique et l'imposition des activités commerciales des sociétés d'État.

Répartition des bénéfices des sociétés entre provinces

Lorsqu'une société est active dans plusieurs provinces, il faut déterminer la répartition de ses bénéfices entre les diverses provinces pour calculer son impôt. À l'heure actuelle, environ 45 % des bénéfices imposables des sociétés sont réalisés par des entreprises actives dans plus d'une province. L'assiette des impôts provinciaux sur les bénéfices et le capital des sociétés est déterminée au moyen d'une formule de répartition fondée sur la proportion des activités menées dans chaque province. Les provinces signataires des ententes de perception fiscale se servent d'une formule de répartition commune appliquée par Revenu Canada. Les autres provinces utilisent généralement la formule de répartition actuelle pour appliquer leurs propres impôts sur les bénéfices des sociétés.

Depuis 1946, data à laquelle la formule a été conçue⁵, cette méthode de répartition des bénéfices des sociétés a bien servi le Canada. Faute de règles de répartition acceptées par toutes les parties intéressées, certains bénéfices des sociétés pourraient être imposés dans plus d'une province, tandis que d'autres risqueraient d'échapper entièrement à l'impôt. En outre, une formule commune de répartition permet de réduire les coûts d'observation et d'administration pour les entreprises et les gouvernements respectivement. Il est donc essentiel que les gouvernements fédéral et provinciaux maintiennent les avantages découlant d'une méthode commune de répartition des bénéfices des sociétés.

Le Comité est d'avis qu'un certain nombre de tendances bien précises méritent d'être suivies avec attention à l'avenir, étant donné l'évolution permanente de l'économie canadienne :

- *Évolution de l'économie canadienne et effet sur la détermination des bénéfices attribués aux provinces.* Selon la formule de répartition des bénéfices des sociétés, les recettes sont attribuées aux diverses provinces en fonction de deux critères : le volume relatif des ventes de la société dans les provinces où elle a un établissement stable (exception faite des exportations), et sa masse salariale relative dans les mêmes provinces⁶. Quand la formule a été mise au point, on a jugé approprié de répartir les ventes d'après leur destination. Ainsi, un montant supérieur de recettes fiscales provenant du secteur des sociétés a été attribué aux provinces qui importaient des biens manufacturés en Ontario et au Québec. Cependant, les provinces dont les industries n'étaient pas protégées devaient aussi se voir attribuer un volume moindre de bénéfices des sociétés, dans la mesure où les expéditions étaient destinées à autres provinces. Quarante ans plus tard, l'économie canadienne n'est plus la même. En raison des nouvelles méthodes de vente et de distribution des biens et services, les entreprises peuvent souvent se passer d'un établissement stable dans certaines provinces. De plus, les entreprises canadiennes ont rationalisé leur production en regroupant leurs usines et autres infrastructures, réduisant ainsi le nombre de provinces où elles ont un établissement stable. Il faudrait par conséquent mettre à jour la formule de répartition des bénéfices des sociétés pour tenir compte des nouvelles méthodes appliquées par ces dernières, en accordant une attention particulière aux revenus de placements, aux sociétés de placement et aux services.

- *Évolution à l'échelle internationale.* Comme nous l'avons indiqué, le développement du commerce électronique et l'essor de nouvelles formes d'opérations financières obligeront les gouvernements à élaborer des règles internationales permettant de déterminer le lieu de réalisation des ventes et des bénéfices. Ces tendances influenceront aussi sur la répartition des bénéfices des sociétés entre provinces, puisqu'il faudra déterminer le lieu des établissements stables, le point de vente ou d'origine et la provenance des revenus financiers.
- *Application d'une formule de répartition dans un monde toujours plus complexe.* Même si la répartition entre provinces n'a aucun effet sur les recettes fédérales, Revenu Canada joue un rôle important dans l'application de la formule de répartition afin que les provinces signataires des ententes de perception fiscale reçoivent leur juste part des bénéfices des sociétés. Étant donné la complexité croissante de nombre des opérations effectuées par les sociétés, Revenu Canada aura besoin de ressources supplémentaires pour veiller à la bonne application de la formule, dans l'intérêt des provinces.

Le Comité appuie les efforts de consultation déployés à l'heure actuelle par les gouvernements fédéral et provinciaux afin d'examiner les questions de répartition des bénéfices des sociétés, le but étant de préserver une formule commune de répartition. Le Comité est conscient que toute modification de la formule de répartition se traduira par une augmentation de recettes pour certaines provinces et une diminution pour d'autres, ce qui risque de rendre une entente difficile. Nous croyons aussi, cependant, que du point de vue économique il est indispensable de maintenir l'intégrité du mécanisme de répartition. Quelle que soit l'entente conclue, il faut veiller avec le plus grand soin à ce que la formule de répartition reste équitable et efficace.

Déductibilité des impôts non liés aux bénéfices

La déductibilité, dans le calcul du bénéfice imposable des entreprises, des impôts généraux appliqués par les provinces à la masse salariale et au capital a été une source d'incertitude au cours des dernières années. En 1991, le gouvernement fédéral craignait que les provinces n'accroissent ces impôts⁷ plus rapidement que les impôts sur les bénéfices des sociétés, car les impôts sur la masse salariale et le capital étaient déductibles de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices et entraînaient donc une diminution des impôts prélevés par les autres gouvernements. Le gouvernement fédéral proposa d'éliminer la déductibilité des impôts généraux sur la masse salariale et le capital au-delà de 10 000 \$ par entreprise et d'accorder une réduction compensatoire de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Bien que cette mesure n'ait finalement pas été adoptée, le gouvernement fédéral a déclaré qu'il envisagerait de limiter la déductibilité des impôts généraux appliqués par les provinces à la masse salariale et au capital au-delà des niveaux établis en 1991⁸.

Le Comité est conscient que la déductibilité des charges sociales ou impôts sur la masse salariale et des impôts sur le capital est une question plus vaste que le cas qui vient d'être mentionné, et qu'elle soulève certains problèmes qui pourraient être délicats. Dans certains pays, aux États-Unis par exemple, les impôts prélevés par les États sur les bénéfices des sociétés sont déductibles de l'assiette de l'impôt des sociétés au niveau fédéral, tandis que dans d'autres, comme en Italie, les impôts locaux sur les bénéfices des sociétés ne sont pas déductibles. Outre les impôts généraux sur la masse salariale et sur le capital, plusieurs prélèvements fiscaux, aux niveaux fédéral et provincial, qui ne sont pas liés aux bénéfices sont actuellement déductibles du bénéfice imposable des sociétés, notamment les impôts fonciers provinciaux et municipaux, les taxes de vente provinciales sur les intrants, les taxes d'accise fédérales et provinciales, les cotisations patronales (AE, RPC/RRQ, indemnisation des accidents du travail), ainsi que les droits de coupe provinciaux⁹.

Voici les observations du Comité au sujet de la déductibilité des impôts provinciaux dans le calcul de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés (et vice versa) :

- *Prélèvements liés aux prestations ou avantages.* Le prélèvement peut servir à financer un régime public d'assurance (AE, indemnisation des accidents du travail et RPC/RRQ) ou encore des

services publics (certains impôts fonciers et frais facturés aux utilisateurs). Si la prestation ou l'avantage est également imposable, le paiement devrait être déductible¹⁰.

- *Incidence économique.* Quand les impôts fédéraux et provinciaux sont déductibles du bénéfice imposable des sociétés, la charge fiscale globale des entreprises se trouve diminuée, encore que la baisse des recettes qui en résulte pour les administrations fédérales et provinciales puisse être compensée par une hausse des impôts et taxes sur les entreprises ou les particuliers. Si la déductibilité entraîne un relèvement des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, l'assiette fiscale subit une érosion parce que les taux d'imposition des bénéficiaires sont portés au-delà des normes internationales.
- *Effets d'interaction des décisions fiscales fédérales-provinciales.* Ainsi que nous l'avons indiqué dans ce chapitre, les gouvernements sont généralement plus disposés à augmenter les impôts qui, par le jeu de la déductibilité, peuvent être transférés à d'autres gouvernements ou contribuables. Étant donné que le coût des impôts est réduit pour le gouvernement qui applique des impôts déductibles, la déductibilité influe sur le choix et le niveau des impôts et taxes servant à financer les dépenses publiques. Les effets d'interaction possibles sont de deux ordres. Tout d'abord, la déductibilité des impôts appliqués par un palier de gouvernement réduit les recettes à la disposition des autres gouvernements. Ensuite, la déductibilité de l'impôt provincial réduit le montant des bénéfices des sociétés attribués aux autres provinces, ainsi que les impôts sur les bénéfices versés à ces dernières, dans le cas des sociétés qui ont des établissements stables dans plus d'une province.

Les conclusions que l'on peut tirer de ces observations sont mitigées. Les prélèvements liés à des avantages ou prestations, comme les cotisations d'AE, les cotisations au RPC/RRQ et celles au titre de l'indemnisation des accidents du travail, les impôts fonciers et les redevances relatives aux ressources naturelles, devraient être déduits du bénéfice imposable des sociétés. Par contre, la déductibilité des autres impôts ou taxes non liés aux bénéfices est plus discutable si elle amplifie l'interaction des décisions fiscales entre gouvernements ou si elle impose des coûts non négligeables en raison d'une érosion de l'assiette fiscale. Cela peut être le cas lorsque la déductibilité des impôts ou taxes entraîne l'établissement de taux d'imposition des bénéfices plus élevés que ceux applicables chez nos partenaires commerciaux.

Conclusions du Comité concernant le régime actuel de déductibilité

Les impôts fédéraux et provinciaux non liés aux bénéfices des entreprises ont toujours été déductibles de l'assiette des impôts sur les bénéfices des sociétés. Une importante exception, que nous avons abordée au chapitre 5, est celle des redevances relatives aux ressources naturelles¹¹. Même si l'on peut faire valoir que les redevances sont la contrepartie de l'utilisation de la ressource considérée, le gouvernement fédéral a déclaré ces redevances non déductibles, en 1974, afin d'atténuer l'interaction nuisible des décisions prises par les provinces en matière de redevances et de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés. Le gouvernement fédéral a instauré, en lieu et place, une déduction relative à des ressources qui s'appliquait aux impôts sur les bénéfices des sociétés, de manière à ne pas modifier l'effet global des impôts fédéraux et provinciaux sur les entreprises pétrolières, gazières et minières. Le Comité estime qu'il convient de conserver ce mécanisme, qui recueille, dans l'ensemble, l'appui des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que de l'industrie.

Le Comité souscrit également au principe selon lequel les impôts provinciaux sur les bénéfices des sociétés ne doivent pas être déduits de l'assiette des impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices. La déductibilité ne fait qu'amplifier les interactions entre les décisions fiscales prises aux niveaux fédéral et provincial, et elle risque d'obliger le gouvernement fédéral à relever son taux d'imposition des bénéfices des sociétés pour compenser le manque à gagner. De plus, la déductibilité des impôts provinciaux sur les bénéfices des sociétés réduirait les recettes fiscales à répartir entre les diverses provinces – effet qui toucherait de manière inégale ces dernières.

Pour ce qui est des autres impôts et taxes non liés aux bénéfiques, ils doivent être étudiés au cas par cas. Le Comité est d'avis que les interactions entre les décisions fiscales prises aux niveaux fédéral et provincial devraient être réduites, comme dans le cas des redevances relatives aux ressources naturelles. Ainsi que le montre le tableau 11.1, on a observé une augmentation appréciable des impôts sur le capital, des impôts fonciers et des impôts sur la masse salariale ou charges sociales payés par les entreprises comparativement à l'impôt sur les bénéfiques des sociétés. Or, tous ces impôts, à l'exception de l'impôt fédéral sur le capital, sont déductibles dans le calcul de l'impôt sur les bénéfiques des sociétés, ce qui influe sur les recettes fiscales des autres gouvernements. Les entreprises sont préoccupées par l'effet de ces impôts ou taxes non liés aux bénéfiques sur leurs investissements, tout particulièrement en période de récession.

Tableau 11.1

Taux de croissance des différentes composantes des recettes fiscales fournies par les entreprises de 1985 à 1995^a

	Taux de croissance	Impôts payés par les entreprises, 1995
	(%)	(milliards \$)
Impôt fédéral sur les bénéfiques des sociétés (impôts sur le capital exclus)	2,7	12,5
Impôts fédéraux sur le capital (IGS et institutions financières)	s.o. ^b	1,4
Assurance-emploi, plus Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec	8,9	13,4
Impôts provinciaux sur les bénéfiques des sociétés ^c	4,4	6,0
Impôts provinciaux sur le capital, plus taxes sur les assurances	9,8	3,8
Impôts généraux provinciaux sur la masse salariale	14,5 ^d	4,7
Cotisations patronales d'indemnisation des accidents du travail (provinces)	5,5	4,3
Redevances et impôts provinciaux sur les ressources naturelles ^c	0,4	6,4
Impôts fonciers provinciaux et municipaux	6,2	15,1
Taxes de vente provinciales sur les intrants	3,8	6,6
Produit intérieur brut	5,0	
Ensemble des recettes fédérales	6,0	
Ensemble des recettes publiques	6,0	

^a Les taux de croissance sont exprimés en taux annuels composés.

^b Il n'existait aucun impôt fédéral sur le capital en 1985.

^c Dans ce tableau, les impôts provinciaux sur les bénéfiques d'exploitation forestière et minière ont été regroupés avec les redevances et impôts provinciaux sur les ressources naturelles plutôt qu'avec les impôts provinciaux sur les bénéfiques des sociétés (comme aux tableaux 2.1 et 2.6).

^d Le taux annuel de croissance de l'ensemble des impôts provinciaux généraux sur la masse salariale et des primes provinciales d'assurance hospitalière et médicale a été de 7,6 % de 1985 à 1995.

Source : calculs effectués par le secrétariat du Comité.

R E C O M M A N D A T I O N

Le Comité recommande que les impôts provinciaux sur le capital ne soient pas déductibles dans le calcul de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, après une période de transition appropriée, et que les impôts fédéraux sur le capital demeurent non déductible.

Cette recommandation doit être replacée dans le contexte des autres mesures recommandées par le Comité au sujet du taux de l'impôt général sur les bénéfices des sociétés (voir le chapitre 4). La réduction des taux de l'impôt général sur les bénéfices des sociétés, au niveau fédéral-provincial, qui est recommandée au chapitre 4, devrait compenser en bonne partie la non-déductibilité recommandée ici, de sorte que le montant moyen d'impôt payé par les entreprises ne devrait pas augmenter. Nous sommes toutefois conscients que les entreprises de certains secteurs, notamment celui de la finance et celui de la fabrication, ainsi que les entreprises situées dans certaines provinces (Colombie-Britannique, Manitoba, Québec et Saskatchewan) paient des impôts sur le capital supérieurs à la moyenne et qu'elles seraient particulièrement touchées par la mesure recommandée, si on la considère isolément. Le Comité s'attend également à ce que les gouvernements accordent progressivement moins d'importance aux impôts sur le capital puisque leur non-déductibilité leur ôterait une partie de leur attrait. Plus précisément, le Comité propose que les provinces se servent d'une partie des recettes supplémentaires que leur procureraient les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale recommandées dans ce rapport pour réduire leurs impôts sur le capital.

Le Comité est conscient du fait que le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont instauré récemment de nouveaux impôts sur le capital déductibles, ainsi que le permet une disposition de l'accord prévoyant l'harmonisation des taxes fédérale et provinciales de vente. Les autres provinces ont cependant critiqué la disposition en lui reprochant de créer une inégalité sur le plan régional. L'élimination de la déductibilité des impôts sur le capital obligerait le gouvernement fédéral et les trois provinces de l'Atlantique qui ont harmonisé leur taxe à envisager une mesure de rechange. En tout état de cause, le Comité est d'avis que le Canada bénéficierait d'une politique plus neutre et plus cohérente.

Le Comité a également envisagé une solution de pis-aller concernant les impôts provinciaux sur le capital : ces derniers resteraient déductibles, mais la formule de répartition entre provinces serait modifiée de manière que les impôts sur le capital appliqués par une province touchent uniquement l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans la province en question. On pourrait obtenir ce résultat en réincorporant tous les impôts provinciaux sur le capital au bénéfice imposable dans les calculs requis pour l'application de la formule de répartition interprovinciale, puis en déduisant ces impôts des recettes attribuées à la province qui les a appliqués. Cette solution éliminerait les effets externes vis-à-vis des autres provinces, mais non à l'égard du gouvernement fédéral, puisque l'impôt provincial sur le capital réduirait l'assiette de l'impôt fédéral sur les bénéfices. Cependant, chaque province serait plus responsabilisée qu'à l'heure actuelle aux conséquences des décisions qu'elle prendrait dans le domaine des impôts sur le capital. Le même traitement pourrait être appliqué, avec le temps, aux autres prélèvements fiscaux provinciaux déductibles, comme les impôts sur la masse salariale ou charges sociales, les impôts fonciers et les autres prélèvements, sans perdre de vue la complexité des calculs à effectuer¹².

Déductibilité des impôts fonciers

Le Comité sait que, au cours des dernières années, les impôts fonciers acquittés par les entreprises ont enregistré une forte progression, due en bonne partie au transfert – de plusieurs administrations provinciales aux municipalités – de certaines responsabilités en matière de dépenses ainsi qu'à la baisse des subventions provinciales aux municipalités. Les impôts fonciers constituent jusqu'à

un certain point des paiements en contrepartie des services municipaux reçus. Dans la mesure où ils ne représentent pas des «frais de service», ils sont supportés en bonne partie par les propriétaires de terrains et de bâtiments. Le Comité ne recommande pas qu'on limite la déduction des impôts fonciers, mais il formule une mise en garde à l'égard de la tendance des administrations publiques à privilégier les impôts ou taxes déductibles par rapport aux prélèvements fiscaux non déductibles.

Déductibilité des impôts sur la masse salariale

Le Comité estime que les charges sociales ou impôts sur la masse salariale qui sont liés à des prestations ou avantages imposables doivent rester déductibles. Cette recommandation est fondée sur deux observations. En premier lieu, dans la mesure où les charges sociales sont transférées aux travailleurs, il n'y a aucune interaction directe entre l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et les impôts provinciaux sur la masse salariale, bien que les impôts fédéraux et provinciaux sur le revenu des particuliers soient touchés. En second lieu, dans la mesure où les impôts sur la masse salariale alourdissent les coûts de main-d'œuvre des entreprises, le Comité s'inquiète de l'effet négatif que leur non-déductibilité pourrait avoir sur la création d'emplois, notamment pour les travailleurs faiblement rémunérés. Comme dans le cas des impôts fonciers, cependant, le Comité estime que le gouvernement devrait envisager de limiter la déductibilité des impôts généraux sur la masse salariale à caractère général si, à l'avenir, ils continuent d'augmenter plus vite que les bénéfices des sociétés.

Imposition de l'aide publique

L'aide publique aux entreprises est assujettie à l'impôt sur les bénéfices en étant soit incorporée au revenu (comme dans le cas, par exemple, des subventions d'exploitation), soit déduite du prix de base des actifs amortissables (dans le cas, par exemple, des subventions d'équipement ou des crédits d'impôt à l'investissement). Les autres formes d'aide publique, par exemple les taux préférentiels d'imposition des bénéfices des sociétés, les exonérations temporaires d'impôt et l'amortissement accéléré, ne sont pas assujetties à l'impôt.

Les principales raisons motivant l'imposition de l'aide publique sont le désir d'éviter un cumul de l'aide fédérale et provinciale qui permettrait aux contribuables de ne supporter aucun coût ou presque sur leurs investissements, et la nécessité de mesurer convenablement le bénéfice. Étant donné que les gouvernements fédéral et provinciaux ne coordonnent pas nécessairement les subventions versées à un secteur particulier, l'imposition de l'aide publique réduit l'incitation à offrir des subventions ou une aide fiscale ciblée à l'égard du capital. Toutefois, l'imposition de l'aide publique se traduit par une interaction entre les politiques fédérale et provinciales d'imposition des bénéfices découlant de la politique d'aide publique à un secteur. En outre, pour éviter l'imposition de l'aide publique, certains gouvernements ont eu recours à des rajustements de l'assiette fiscale qui sont peut-être moins efficaces, les exonérations temporaires d'impôt¹³ ou les réductions ciblées de taux, plutôt qu'à des crédits d'impôt ou à d'autres formes d'aide imposable; les provinces n'ayant pas conclu d'entente de perception fiscale avec Ottawa sont avantagées par rapport aux autres dans le choix des formes d'aide publique non imposable.

Le Comité estime, à titre de principe général, que les mesures fiscales préférentielles en faveur d'activités précises sont moins souhaitables qu'un régime fiscal caractérisé par de faibles taux d'imposition et une large assiette. Il ne convient de déroger à ce principe que dans des cas particuliers, lorsque le jeu du marché entraîne des investissements sous-optimaux, en R-D par exemple. Lorsque des encouragements fiscaux sélectifs sont justifiés, le Comité estime qu'ils devraient prendre la forme de crédits d'impôt (par exemple, des crédits d'impôt à l'investissement) plutôt que de modifications de l'assiette fiscale (par exemple, un amortissement accéléré) ou de taux préférentiels d'imposition de certains types de revenus. Cela permettrait de maintenir l'harmonisation des impôts fédéral et provinciaux sur les bénéfices des sociétés, ainsi que de répartir les bénéfices des sociétés entre les provinces de manière équitable et cohérente.

Le Comité est d'avis que l'aide publique devrait généralement être imposable. Cela réduit l'incitation, pour les gouvernements, à venir en aide à un secteur, notamment quand cette aide est accordée sans coordination et risque donc de réduire considérablement le coût des investissements pour les contribuables. De plus, certaines formes d'aide publique peuvent représenter simplement des paiements aux entreprises qui fournissent un service à l'État; pour des raisons d'équité, ces paiements devraient être imposables.

Comme nous l'avons indiqué, les diverses formes d'aide publique ne sont pas toutes imposables à l'heure actuelle. Cela a conduit certaines provinces à choisir des formes inefficaces d'aide à l'industrie, comme des exonérations temporaires d'impôt, plutôt que des crédits d'impôt. Le Comité a fait valoir que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'efforcer d'utiliser une assiette commune et neutre pour la répartition des bénéfices des sociétés et, s'ils souhaitaient offrir une aide fiscale à un secteur, cette aide devrait prendre une forme qui ne modifie pas l'assiette fiscale – par exemple un crédit d'impôt. Cependant, comme les crédits d'impôt sont imposables, ils auraient un certain effet sur les bénéfices des sociétés qui servent d'assiette au gouvernement fédéral et qui sont répartis entre les provinces.

Le Comité a envisagé une option d'après laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendraient pour exonérer certains crédits d'impôt, dans des conditions de réciprocité et conformément à un ensemble de critères convenus – par exemple, des crédits à la R-D. Selon cette option, le gouvernement fédéral et toutes les provinces s'entendraient sur les critères suivants :

- l'aide non imposable devrait généralement être accordée en faveur d'activités (par exemple la R-D) plutôt que d'entreprises particulières;
- l'exonération de l'aide publique ne devrait pas nuire au fonctionnement de l'union économique ni entraîner une complexité exagérée du régime fiscal¹⁴;
- l'exonération devrait être accordée de façon coordonnée, de manière à prévenir un cumul des encouragements tel que le contribuable n'aurait à peu près aucun coût à sa charge lorsqu'il effectue un investissement.

Cette option, pour l'imposition de l'aide publique, pourrait inciter les provinces, y compris celles qui ne participent pas aux ententes de perception fiscale, à utiliser une assiette commune dans le domaine de l'impôt des sociétés. Elle ne permettrait cependant pas d'éliminer tous les problèmes d'efficacité qui découlent actuellement de l'exonération de certaines formes d'aide publique, alors que d'autres restent imposables. Elle ne permettrait pas non plus d'éliminer entièrement les interactions négatives entre les politiques appliquées en matière d'aide publique, tant que d'autres formes d'aide resteraient imposables.

Ainsi que nous l'avons proposé au chapitre 4, si les crédits d'impôt à l'investissement devaient rester imposables, comme dans le cas de la R-D, les crédits fédéraux et provinciaux devraient être traités de la même façon et entraîner un rajustement des bénéfices l'année suivante.

Imposition des activités commerciales des sociétés d'État et autres organismes publics

La Constitution interdit aux gouvernements fédéral et provinciaux de s'imposer ou de se taxer mutuellement. Les biens personnels d'un Indien ou d'une bande situés dans une réserve sont également exonérés des impôts et taxes fédéraux aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Il arrive que des organismes exonérés, gouvernementaux ou autres, se livrent à des activités commerciales, concurrençant ainsi le secteur privé. Grâce à leur exonération fiscale, les entreprises d'État bénéficient d'un avantage indu sur les entreprises appartenant à des investisseurs privés. Dans la mesure où ces dernières peuvent par ailleurs produire des biens et services à meilleur marché que les entreprises d'État, l'avantage fiscal conféré aux activités commerciales des organismes publics peut déboucher sur une structure industrielle moins efficace.

Les pouvoirs publics ont recouru jusqu'ici à deux méthodes pour rétablir la neutralité entre les entreprises publiques et privées. La première consiste à imposer leurs propres organismes sur leurs activités commerciales¹⁵, la seconde, à réduire les impôts sur les bénéfices appliqués aux entreprises appartenant à des investisseurs privés qui sont directement en concurrence avec les sociétés d'État (par exemple, aux termes de la *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique*, dont l'abrogation a été prononcée récemment).

Le Comité est d'avis que la première solution est nettement préférable à la seconde. Une réduction d'impôt en faveur des entreprises du secteur privé qui concurrencent des entreprises publiques exonérées est difficile à appliquer de manière sélective et est peu judicieuse sur le plan conceptuel. Elle oblige à définir les sources de bénéfices faisant l'objet d'une réduction, ainsi qu'à déterminer les secteurs admissibles à cette dernière, puisque les entreprises publiques exonérées sont actives dans de nombreux secteurs de l'économie. Il est préférable, aux yeux du Comité, que tous les gouvernements assujettissent à l'impôt les activités commerciales de toutes les sociétés d'État. Les recettes ainsi obtenues pourraient être conservées par le gouvernement auquel appartient la société d'État, ou les gouvernements pourraient négocier une entente de réciprocité qui leur permettrait d'imposer les entreprises publiques d'un autre palier de gouvernement qui font affaire sur leur territoire.

L'imposition des activités commerciales des sociétés d'État est conforme à l'évolution actuelle qui voit les sociétés d'État bénéficier d'une plus large indépendance, dans leur exploitation, vis-à-vis du gouvernement. Les dirigeants de sociétés d'État sont jugés davantage à leur capacité de réaliser des bénéfices et de rendre les activités plus économiques. Étant donné que les impôts constituent un coût entrant dans la détermination des bénéfices, l'imposition des activités commerciales de l'État devrait influencer sur le comportement des sociétés publiques, tout comme elle le fait pour les entreprises du secteur privé.

Conclusions

La croissance économique et la prospérité du Canada sont favorisées par les mesures qui facilitent la libre circulation des biens et des services ainsi que la mobilité du capital au sein de l'union économique canadienne. La neutralité de la fiscalité des entreprises aurait un effet positif sur la croissance économique et la création d'emplois dans toutes les régions du Canada, en permettant aux entrepreneurs de choisir les possibilités qu'ils veulent exploiter pour des raisons économiques et commerciales plutôt que pour des considérations d'ordre fiscal.

Le Comité estime absolument essentiel que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent de manière à appliquer la fiscalité des entreprises de façon efficiente et équitable partout au Canada. Étant donné la nécessité d'attirer des emplois au Canada et dans ses diverses régions, les gouvernements fédéral et provinciaux ont, au fond, un intérêt en commun : travailler en collaboration pour mettre en place un régime fiscal harmonisé et neutre.

Les Canadiennes et Canadiens ont bénéficié, sous la forme de coûts d'observation et d'administration moins élevés et d'un régime fiscal plus efficient, des efforts déployés par les autorités fédérales et provinciales pour harmoniser leurs impôts sur les bénéfices des sociétés et s'entendre sur une assiette commune dans ce domaine d'imposition. Nous estimons que d'autres efforts devraient être consacrés à l'harmonisation des impôts sur le capital.

D'après les calculs que nous avons effectués, les provinces signataires des ententes de perception fiscale tireront davantage de recettes de l'élargissement recommandé de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Il reviendra aux autres provinces de décider si elles veulent ou non suivre les changements apportés à l'assiette fiscale au niveau fédéral. Compte tenu de ces recettes supplémentaires, il est essentiel, pour atteindre les objectifs généraux de l'ensemble des recommandations formulées par le Comité, que les provinces soient disposées à réduire leurs taux d'imposition des bénéfices des sociétés et à procéder, peut-être, à d'autres rajustements, comme un abaissement de leurs impôts sur le capital.

Nous estimons que nos recommandations déboucheront sur une fiscalité des entreprises plus efficiente et plus équitable, qui favorisera la croissance économique et la création d'emplois au Canada. Nous espérons que les gouvernements fédéral et provinciaux sauront travailler en collaboration à une restructuration de la fiscalité des entreprises en vue de réaliser ces objectifs importants pour le Canada.

Notes :

- ¹ Le gouvernement fédéral perçoit un montant relativement négligeable de redevances et de droits de coupe sur les terres qui lui appartiennent.
- ² Les études consacrées à la relation entre la centralisation des pouvoirs fiscaux et la taille du secteur public ont donné des résultats mitigés (Oates (1985) et Anderson et Van den Berg (à paraître)). Plusieurs études effectuées aux États-Unis ont démontré que la déductibilité des impôts des États au niveau fédéral a entraîné une hausse des dépenses des États et des municipalités (Rosen (1988)).
- ³ Erard (1997a), dans le document de travail 97-2 préparé pour le Comité technique, fournit des indications sur l'importance des coûts d'observation dus à la multiplicité des impôts et taxes prélevés par les gouvernements au Canada.
- ⁴ McQuillan et Cochrane (1996), dans le document de travail 96-8 préparé pour le Comité technique, fournissent une longue liste de divergences entre les dispositions régissant les impôts sur le capital aux niveaux fédéral et provincial.
- ⁵ Smith (1976) décrit l'évolution de la formule de répartition au fil des ans.
- ⁶ D'après la formule générale appliquée, la proportion de l'assiette attribuée à la province est égale à la somme de la proportion de la masse salariale de l'établissement stable et des recettes au point de vente, divisée par deux. Des formules particulières s'appliquent aux bénéfices réalisés dans la finance et l'assurance, les transports et d'autres secteurs particuliers.
- ⁷ Le gouvernement fédéral a accepté jusqu'ici d'acquitter les impôts généraux appliqués par les provinces à la masse salariale au titre des employés qu'il a en Ontario, au Québec, au Manitoba et à Terre-Neuve.
- ⁸ Les nouveaux impôts sur le capital et la masse salariale, dans les provinces qui ont harmonisé leur taxe de vente au détail avec la TPS fédérale, sont déductibles à concurrence d'un montant négocié qui correspond à la somme des taxes de vente au détail appliquées antérieurement aux intrants d'entreprise et déductibles jusque-là dans le calcul du bénéfice imposable des sociétés.
- ⁹ Les redevances pétrolières, gazières et minières ne sont pas déductibles bien que, comme nous l'indiquons au chapitre 5, une déduction relative à des ressources soit accordée en lieu et place.
- ¹⁰ Les provinces réduisent le montant des indemnités pour accidents du travail pour tenir compte du fait qu'elles ne sont pas imposables.
- ¹¹ Une autre exception est constituée par l'impôt fédéral sur le capital, qui n'est pas déductible non plus.
- ¹² Les provinces pourraient proposer que l'aide publique imposable soit également incluse dans les rajustements. Le montant de l'aide serait déduit du bénéfice des sociétés avant répartition entre les provinces et réincorporé à l'assiette fiscale provinciale après répartition.
- ¹³ On trouvera dans Shah (1995) une évaluation des problèmes dus aux exonérations temporaires d'impôt considérées comme une méthode inefficace d'aide.
- ¹⁴ L'exonération des crédits devrait être prise en compte lorsqu'on en détermine le taux.
- ¹⁵ Par exemple, le gouvernement fédéral impose les sociétés d'État fédérales qui se livrent à des activités commerciales. Le Comité Macdonald a recommandé qu'Ontario Hydro tienne compte dans sa tarification des charges fiscales (voir Ontario, Comité consultatif sur la concurrence dans le réseau électrique de l'Ontario (1996)).

Autres impôts possibles

ANNEXE

Introduction

Dans le cadre de ses travaux, le Comité a réexaminé la raison d'être et la justification des impôts et taxes applicables aux entreprises au Canada, à la lumière des objectifs prévus dans son mandat, soit la création d'emplois, la croissance économique, l'équité et la simplicité. Nous avons donc envisagé un certain nombre d'autres impôts possibles afin de déterminer si l'on pourrait en tirer des recettes appréciables et si l'équité et l'efficacité économique de l'ensemble du régime fiscal pourraient s'en trouver améliorées.

Parmi les autres impôts ou taxes envisageables, le Comité a étudié principalement :

- les impôts sur les opérations financières (toutes les opérations financières ou seulement les opérations de change);
- les impôts sur la fortune (y compris les impôts sur les transferts de patrimoine);
- les impôts sur les flux ou les excédents de trésorerie des entreprises, dont certaines variantes des «impôts uniformes» ou «impôts forfaitaires» parfois proposés dans ce secteur.

À la lumière de cette étude, le Comité a conclu qu'aucun de ces impôts (ni des autres prélèvements fiscaux examinés) ne semblait offrir des avantages suffisants pour justifier son adoption dans le régime fiscal canadien. Le Comité estime néanmoins que le gouvernement fédéral devrait examiner en permanence les sources de recettes fiscales nouvelles ou de rechange et suivre de près l'évolution de la fiscalité à l'étranger afin de voir si l'on pourrait s'en inspirer au Canada. Le lecteur trouvera ci-après un bref rapport exposant notre analyse et nos conclusions sur ces trois catégories d'impôts de rechange.

Résumé

Tout d'abord, le Comité a conclu que les impôts sur les opérations financières ou sur les opérations de change sont foncièrement viciés, invariablement complexes et injustes au niveau de l'application, et qu'ils risquent d'introduire des distorsions sur les marchés, d'où des coûts non négligeables. De plus, un impôt sur les opérations de change serait probablement impossible à appliquer dans la pratique.

Ensuite, bien que les *impôts sur la fortune*, sous certaines formes, aient paru au Comité présenter de l'intérêt sur le plan conceptuel, nous avons conclu qu'ils feraient double emploi avec certains des impôts existants sur les biens et sur le revenu. Nous avons également jugé que, dans le contexte canadien, ces impôts ne seraient pas très productifs et qu'ils nécessiteraient des rajustements compensatoires des impôts existants.

Un *impôt sur les excédents de trésorerie* des entreprises ne serait pas dépourvu d'intérêt, du point de vue de la théorie économique. Par contre, ses inconvénients pratiques militent fortement contre son adoption dans le contexte actuel. Cet impôt devrait s'appliquer à un taux plus élevé que celui qui frappe actuellement les bénéficiaires des sociétés pour produire des recettes équivalentes, de sorte que le taux d'imposition des excédents de trésorerie serait sensiblement supérieur au taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés dans un certain nombre de pays concurrents.

Notre régime fiscal ne serait pas compétitif avec celui des États-Unis et d'autres pays importants, il imposerait des distorsions aux investissements étrangers et il entraînerait de sérieux problèmes de transition. Le Comité signale toutefois que, si un impôt de ce genre devait être adopté aux États-Unis et dans d'autres pays, il faudrait envisager sérieusement de l'instituer au Canada.

Impôts sur les opérations financières ou sur les opérations de change

Les impôts ou taxes sur les opérations ou transactions s'appliquent à la valeur d'une ou de plusieurs catégories d'opérations. On peut en trouver un certain nombre d'exemples, contemporains ou passés, au Canada et à l'étranger. Les opérations sur valeurs mobilières donnent lieu au paiement de droits dans plusieurs pays. Le droit de timbre qui s'appliquait aux chèques jusqu'en 1953 au Canada peut être considéré comme un type d'impôt sur les opérations financières, même s'il n'était pas entièrement fonction de la valeur de l'opération effectuée.

Un certain nombre de propositions de taxation des opérations ont suscité récemment un certain intérêt, en raison du volume appréciable des recettes qu'elles pourraient fournir. On peut penser à une taxe sur toutes les opérations de change, la «taxe à la Tobin», ainsi baptisée parce qu'elle a été proposée pour la première fois, au début des années 70, par l'Américain James Tobin, lauréat du prix Nobel d'économie¹. On a également proposé récemment au Canada, pour remplacer la TPS, une taxe sur toutes les opérations financières².

Le Comité a relevé que les partisans de ces impôts ou taxes n'invoquent généralement pas, pour les justifier, les arguments classiques de la capacité contributive, de l'efficacité économique ou de l'équité. Dans le cas de la taxe proposée sur les opérations de change, la principale justification est plutôt de rendre ces opérations plus coûteuses, ce qui accroîtrait, d'après certains, la stabilité et la performance de l'économie («en mettant quelques grains de sable dans les rouages des marchés de change»)³.

Les partisans d'une taxe «à la Tobin» considèrent qu'il est souhaitable, tout bien considéré, à la fois de réduire le volume des opérations à court terme, parfois spéculatives, sur les marchés de change et de renforcer l'autonomie des politiques monétaire et budgétaire nationales en réduisant la sensibilité des opérations de change à de légers écarts de taux d'intérêt entre les pays. Cet argument néglige toutefois les aspects positifs de la spéculation. Celle-ci n'est pas sans valeur économique, puisque les prix des titres véhiculent de l'information sur l'évolution économique anticipée par les opérateurs. Un ajustement continu des prix contribue à éviter de fortes variations de valeur, qui peuvent avoir des effets négatifs et imposer des coûts non négligeables à l'économie. Les opérations spéculatives accroissent également la liquidité des marchés financiers, ce qui facilite les achats et ventes de devises pour les investisseurs et les entreprises qui se livrent au commerce international et à des investissements à l'étranger.

Dans les deux variantes d'impôts ou de taxes sur les transactions, la taille de l'assiette fiscale potentielle paraît énorme – puisqu'elle peut aller jusqu'à dix fois le PIB ou beaucoup plus. En principe, donc, un taux de taxation extrêmement faible – de 0,1 % ou de 0,25 % par exemple – pourrait fournir d'importantes recettes à l'État. Il est essentiel, toutefois, de tenir compte dans le calcul de la contraction substantielle de l'assiette fiscale qui ferait probablement suite à l'adoption d'une taxe sur les transactions. Par exemple, l'instauration d'un impôt sur les opérations financières en Suède a réduit les opérations sur obligations d'environ 85 %, et les achats ou ventes de contrats à terme sur obligations et bons de 98 %, et ce, en l'espace d'une semaine⁴.

Une évaluation des arguments complexes qui militent en faveur et en défaveur d'une politique visant à réduire le volume des opérations de change sortirait du cadre de notre mandat. Abstraction faite de cette analyse, cependant, le Comité est frappé tant par les difficultés pratiques qui accompagneraient un impôt ou taxe sur les opérations que par les importantes distorsions économiques qui en découleraient.

Manque d'efficacité et d'équité lié aux impôts sur les transactions

La mise en application des impôts ou taxes sur les opérations ou transactions est compliquée par la divergence qui existe entre deux objectifs également souhaitables : prévenir l'évitement fiscal en appliquant l'impôt à une assiette aussi large que possible, d'une part, et limiter les risques de distorsions importantes sur les marchés de capitaux ou de change en exonérant les opérations portant sur certains instruments, d'autre part. De façon générale, un impôt touchant les opérations sur titres, s'il était adopté, ne s'appliquerait probablement qu'au marché secondaire⁵. On pourrait s'attendre à ce qu'une taxe sur les opérations de change ou un impôt sur les opérations financières, quelle qu'en soit la forme, introduise un certain nombre de distorsions et, par conséquent, un manque d'efficacité et d'équité.

Réduction de l'efficacité et de la profondeur du marché. Des marchés financiers efficaces et liquides permettent le partage des risques et la communication d'une information à jour sur la valeur des actifs de manière à faciliter les décisions de portefeuille. Des marchés efficaces se caractérisent par de faibles coûts de transaction. Un impôt sur les opérations augmenterait directement les coûts de transaction, réduisant le volume des opérations et la liquidité du marché. Il diminuerait donc l'incitation à éliminer les erreurs de fixation des prix par des opérations d'arbitrage et, dans bien des cas, entraînerait probablement une augmentation, plutôt qu'une diminution, de la volatilité des marchés. On pourrait faire valoir qu'un impôt sur les opérations de change – comme la plupart des restrictions touchant les flux de devises – amplifierait les fluctuations de taux de change.

Hausse des opérations à l'étranger. En raison de la mondialisation des marchés de capitaux, il serait de plus en plus facile aux investisseurs canadiens d'échapper à un impôt sur les transactions en effectuant à l'étranger leurs achats ou ventes de devises et d'instruments financiers libellés en dollars canadiens. Ou encore, les institutions financières pourraient mettre au point à l'étranger des instruments présentant les mêmes caractéristiques de risque et de rendement que les instruments – titres de créance ou actions – imposables au Canada, mais échappant à l'impôt. Dans les deux cas, l'économie subirait une perte d'efficacité.

Avantage relatif conféré aux investisseurs étrangers. L'application d'un impôt aux opérations effectuées au Canada par les investisseurs étrangers rendrait beaucoup moins intéressantes la détention d'avoirs financiers au Canada ou les opérations sur ces avoirs. Les investisseurs étrangers exigeraient une prime pour être indemnisés de l'impôt canadien sur les transactions, ce qui accroîtrait les coûts de financement pour le Canada et les entreprises canadiennes. Si, autre solution, les investisseurs étrangers étaient exonérés de l'impôt sur les transactions, ils seraient avantagés par rapport aux investisseurs et aux opérateurs canadiens.

Effet négatif sur les moyens de financement à court terme. L'application d'un impôt sur les transactions aux titres du marché monétaire (par exemple les effets commerciaux et les acceptations bancaires) réduirait sensiblement, ou même éliminerait, le recours à ces moyens de financement⁶.

Avantage conféré aux produits dérivés. Les investisseurs et les opérateurs chercheraient probablement à éviter un impôt ou taxe sur les opérations de change ou les opérations financières en se rabattant sur les instruments ou produits dérivés – des contrats qui ne prévoient pas l'achat direct d'une devise ou d'un instrument financier, mais qui produisent le même résultat du point de vue économique. Il serait difficile, sur le plan technique, de mettre au point un impôt qui éviterait ce genre de comportement. Il n'est pas toujours facile d'associer les swaps d'intérêts avec un sous-jacent;

par conséquent, il serait difficile de les inclure dans l'assiette d'un impôt sur les opérations financières. Il serait difficile aussi de trouver une méthode comparable d'application de l'impôt, par exemple pour les contrats à terme normalisés. D'après les estimations, un impôt de 0,5 % sur la valeur de référence d'un contrat à terme sur un indice boursier, par exemple, augmenterait les coûts de transaction de 2 200 % pour un cycle complet d'opérations. Par ailleurs, une exonération des contrats à terme ne ferait qu'encourager les investisseurs à les utiliser afin d'échapper à l'impôt.

Intermédiation et application en cascade de l'impôt. La taxation des opérations effectuées par les intermédiaires entraînerait une imposition multiple. Par exemple, si un fonds commun de placement acquittait un impôt sur les opérations lorsqu'il achète ou vend des titres et qu'un détenteur de parts du fonds paie également l'impôt lorsqu'il achète ou vend des parts, la charge fiscale totale serait plus élevée que si le particulier détenait directement les titres. Plus il y aurait d'étapes entre le vendeur initial et l'acheteur final, et plus le fardeau effectif imposé par un impôt sur les transactions serait lourd. La mise au point de mesures d'exonération visant à réduire cette application en cascade de l'impôt entraînerait des coûts supplémentaires et un manque d'efficacité.

Disparité des effets. Étant donné les réalités des marchés internationaux, les investisseurs avisés, dont les grandes sociétés, trouveraient certainement des façons d'échapper à un impôt sur les opérations ou d'en atténuer l'incidence, notamment en effectuant leurs opérations à l'étranger, peut-être en recourant à des intermédiaires. Par conséquent, l'effet d'un impôt sur les transactions serait inévitablement plus marqué pour les particuliers, notamment les petits investisseurs et les petites entreprises.

Application dépendant de la coopération internationale. Tous les problèmes qui viennent d'être énumérés, peu importe l'importance qu'on leur accorde, seraient généralement aggravés si un pays – ou même un groupe de pays – essayait seul de taxer les opérations de change ou les opérations financières. Il serait extrêmement difficile, sinon impossible, de limiter l'évitement et l'évasion fiscaux ainsi que d'éviter les distorsions entraînées sur les marchés, étant donné le degré actuel d'intégration des marchés grâce aux moyens électroniques et la facilité avec laquelle on peut restructurer des opérations ou les transférer d'un pays à l'autre. Les chances d'établir le consensus et la coordination nécessaires entre un nombre suffisant de pays pour atténuer ces difficultés paraissent extrêmement minces, étant donné qu'un grand nombre de gouvernements nationaux ne croient sans doute pas aux vertus d'un tel impôt.

Opinion du Comité concernant un impôt sur les opérations financières

La mise en œuvre d'un impôt de large application sur les opérations financières, qui serait coordonné entre tous les pays et tous les types de transactions, semble extrêmement improbable. En tout état de cause, l'adoption d'un impôt de ce genre au Canada entraînerait d'importantes distorsions et des pertes d'efficacité en conséquence, de même que des coûts d'observation et d'administration considérables.

Impôts sur la fortune

Les impôts sur la fortune, le patrimoine ou les biens constituent une source de recettes importante actuellement au Canada, puisqu'ils équivalaient dans l'ensemble à près de 4 % du produit intérieur brut (PIB) en 1994⁷. Cependant, la composition de ces impôts diffère au Canada de la norme généralement observée. Les impôts fonciers et les impôts sur le capital des sociétés sont assez importants au Canada, mais on n'y trouve aucun impôt annuel sur la fortune ni d'impôt sur les transferts de patrimoine, bien que les gains en capital soient réputés réalisés au décès du contribuable et imposés à ce moment-là. Par conséquent, l'adoption d'une forme quelconque d'impôt sur les transferts de patrimoine – impôts successoraux et impôts sur les dons – ou encore d'un impôt annuel sur l'actif net des particuliers pourrait être considérée comme une source de recettes de rechange pour les gouvernements.

Impôts sur les transferts de patrimoine

D'après certains, une forme quelconque d'impôt sur les transferts de patrimoine serait une source appropriée de recettes fiscales fondée sur la capacité contributive. Voici les types d'impôts le plus souvent envisagés à ce titre :

- un impôt successoral, qui s'applique habituellement au patrimoine total transmis lors du décès (sous réserve de certaines exonérations). Le taux de l'impôt est généralement fonction du montant de la succession;
- des droits de succession, qui sont généralement fonction du montant reçu par le bénéficiaire;
- un impôt sur les dons et les legs, qui s'applique au bénéficiaire et dont le taux dépend du montant total reçu sous cette forme, habituellement sur une base viagère;
- un impôt sur les dons, qui s'applique aux dons entre vifs et vise habituellement à préserver l'assiette de l'impôt sur les successions.

Si on les évalue uniquement du point de vue technique, ces diverses formes d'impôts se distinguent aisément les unes des autres. L'impôt sur les successions est le plus simple à appliquer, tandis que l'impôt sur les dons et les legs est considéré comme plus équitable parce qu'il tient compte de la situation du bénéficiaire plutôt que de celle du propriétaire initial des biens. On considère aussi que l'impôt sur les dons et les legs est préférable parce que, s'appliquant au bénéficiaire, il peut être mieux adapté à la situation de ce dernier (et donc être appliqué de manière équitable). Cette forme d'impôt peut également aider l'État à parer à certaines formes de planification fiscale consistant à mettre la succession du donateur hors de portée de l'administration taxatrice, tandis que le bénéficiaire reste assujéti à cette dernière. Un inconvénient notable de l'impôt sur les dons et les legs est son coût d'administration et d'observation.

À la différence des impôts ou taxes sur les transactions dont il a été question précédemment, les impôts sur la fortune ne sont pas sans précédent au Canada et ne posent pas de problèmes insurmontables sur le plan technique. Des impôts sur les successions – fournissant des recettes non négligeables – se sont appliqués pendant près de cent ans au Canada avant d'être éliminés progressivement dans les années 70 et au début des années 80⁸. Ils continuent de faire partie de l'ensemble des prélèvements fiscaux en vigueur dans un grand nombre de pays développés. Selon de nombreux experts, les impôts sur la fortune ou le patrimoine ont des effets relativement modestes sur l'incitation à travailler et à épargner des contribuables pendant leur vie active et, par conséquent, ne nuisent guère à l'activité économique globale.

Dans son analyse des impôts sur la fortune, le Comité ne s'est pas penché uniquement sur les questions purement techniques. Le Comité est d'avis que les difficultés qu'entraînerait un impôt de ce genre au Canada présentent une dimension philosophique et sociale, sans compter les aspects économiques et pratiques.

En premier lieu, la façon dont on considère la fortune transmise par héritage ou succession détermine l'assiette de l'impôt. La Commission Carter avait fait valoir que l'assiette fiscale devait englober tout accroissement de la fortune et que, donc, les legs et dons devaient être inclus dans le revenu imposable du bénéficiaire. Beaucoup sont d'avis, par contre, que les héritages – en particulier les legs d'immobilisations à détenir et utiliser au cours d'une certaine période – sont foncièrement différents, de par leur nature, des revenus annuels ordinaires. Ils prétendent en outre que, comme nous imposons le revenu tiré du capital pendant la durée de vie d'un particulier, on se livrerait à une «double imposition» en imposant aussi les transferts de patrimoine accumulé à partir du revenu après impôt des contribuables lors de leur décès – ce qui pénaliserait l'épargne et l'investissement⁹.

En deuxième lieu, et sur un plan plus pratique, la perspective d'un impôt sur la fortune entraînerait inévitablement toutes sortes de pressions afin que le gouvernement accorde des exonérations et des allègements – en faveur, vraisemblablement, des transferts de biens aux conjoints et aux enfants

à charge survivants, ainsi que de certaines catégories de biens, comme les résidences personnelles, les fermes, les petites entreprises, les biens culturels, les successions de faible montant ainsi que les pensions et les autres avoirs de retraite.

En troisième lieu, même si l'on considère que les impôts sur les transferts de patrimoine sont justes en principe, il faut se demander s'ils le sont en pratique. Dans le cas des successions de montant élevé, des techniques élaborées de planification fiscale peuvent permettre d'éviter en grande partie ou de différer ces impôts – qui tendent alors à frapper plus durement la classe moyenne, moins mobile. Il est certes possible de faire échec en partie à la planification fiscale grâce à des dispositions anti-évitement, mais cela complique l'application des règles fiscales et alourdit sensiblement les coûts de perception des impôts. Par ailleurs, même avec les dispositions anti-évitement les plus efficaces qui soient, les contribuables seront incités à déménager à l'étranger leurs biens – et, peut-être, à déménager eux-mêmes ainsi que leurs bénéficiaires futurs –, d'où une érosion de l'assiette de l'impôt sur la fortune au Canada.

En quatrième lieu, il faut tenir compte des questions de compétence. Pour être efficace, un impôt sur les transferts de patrimoine au Canada devrait selon toute probabilité être appliqué uniquement par le gouvernement fédéral. Une longue expérience a prouvé que, en règle générale, plus le territoire sur lequel cet impôt s'applique est restreint, plus il y a de risques d'érosion de l'assiette fiscale en raison des transferts d'actifs hors du territoire en question. La mobilité des capitaux d'une région à l'autre du pays poserait d'innombrables difficultés aux administrations provinciales sur le plan de l'exécution, et le gouvernement fédéral lui-même n'échapperait pas aux problèmes de perception de l'impôt au niveau international. Le Comité note que l'adoption d'un impôt sur les transferts de patrimoine par le gouvernement fédéral – alors que les provinces ont occupé en partie, par le passé, ce domaine d'imposition – nécessiterait une consultation des provinces.

Une complication supplémentaire serait due aux effets secondaires qu'un impôt sur les transferts de patrimoine produirait très vraisemblablement sur les autres composantes du régime fiscal, obligeant à apporter des modifications importantes aux prélèvements fiscaux existants, et à en éliminer un. D'après les règles actuelles d'imposition du revenu des particuliers, les avoirs sont réputés réalisés lors du décès du contribuable, et la plus-value éventuelle est assujettie (sous réserve de quelques reports) à l'impôt sur le revenu au niveau du contribuable décédé. Très rares sont les pays imposant les transferts de patrimoine qui considèrent également que les gains en capital sont réalisés lors du décès pour appliquer l'impôt sur le revenu¹⁰. L'application des deux formes d'impôt est souvent considérée comme une double imposition. L'adoption d'un impôt sur les transferts de patrimoine au Canada entraînerait presque certainement des pressions en faveur d'un assouplissement notable des règles d'après laquelle les gains en capital sont réputés réalisés au décès, dans le régime d'imposition du revenu des particuliers.

Le point le plus révélateur, peut-être, qui s'est dégagé de l'étude consacrée par le Comité aux impôts sur les transferts de patrimoine est que, dans l'ensemble, ces impôts ne devraient produire que des recettes relativement modestes (lorsqu'on tient compte de la réduction de recettes entraînée par une modification de la règle de réalisation réputée lors du décès). Peu de pays tirent plus d'environ 0,5 % du PIB des impôts sur les transferts de patrimoine¹¹, et les nouvelles recettes nettes obtenues au Canada seraient probablement inférieures à ce chiffre¹² (sans compter qu'elles pourraient devoir être divisées entre les gouvernements fédéral et provinciaux).

En outre, la perception d'un impôt sur les transferts de patrimoine, si celui-ci avait une certaine importance, compliquerait encore le régime fiscal, ce qui entraînerait une hausse des frais d'administration pour le fisc et des coûts d'observation pour les contribuables. Il en résulterait également une imposition de l'épargne accumulée par les Canadiens, à un moment où l'on peut soutenir que le taux d'épargne des ménages est insuffisant.

De l'avis du Comité, un impôt sur les transferts de patrimoine ne vaut pas toutes les difficultés qu'il entraînerait probablement; aussi sommes-nous contre l'adoption d'un impôt de ce genre.

Impôts annuels sur la fortune

Un impôt annuel sur la fortune diffère d'un impôt sur les transferts de patrimoine en ce sens qu'il est assis sur l'actif net d'un particulier, mesuré périodiquement (annuellement, dans ce cas-ci). Le Canada n'a jamais appliqué d'impôt de ce genre, bien qu'un nombre restreint de pays prélèvent un impôt annuel sur l'avoir net des particuliers, habituellement en consentant des exonérations substantielles et en appliquant des règles d'évaluation spéciales, entre autres complications.

On pourrait considérer que l'impôt qui s'applique actuellement au revenu des particuliers, y compris la partie du revenu qui est mise de côté, est d'une certaine façon un impôt sur la fortune. Il s'applique en effet aux sommes épargnées sur le revenu courant imposé, qui sont incorporées au patrimoine. Les partisans d'un impôt annuel sur la fortune prétendent que, comme l'impôt est assis sur l'avoir net plutôt que sur le revenu tiré de celui-ci, il a moins d'effets négatifs sur le comportement économique des particuliers. Il reste qu'un impôt sur la fortune réduit le rendement de l'épargne, puisqu'il s'applique en pourcentage de la valeur des actifs et, par conséquent, diminue le taux de rendement obtenu sur ces derniers.

Certains prétendent qu'un impôt de ce genre constitue un moyen plus juste de répartir le fardeau fiscal qu'un impôt sur le revenu, car il oblige ceux ou celles qui possèdent d'importants actifs ne produisant pas immédiatement de revenus à payer des impôts chaque année. Cependant, peu importe qu'on souscrive ou non à cet argument, il ressort de façon très claire aux yeux du Comité qu'un impôt annuel sur la fortune constituerait un prélèvement supplémentaire sur les actifs acquis à partir de l'épargne accumulée et qu'il risquerait de dissuader les Canadiens et Canadiennes de pourvoir eux-mêmes à leurs besoins en matière de retraite, d'études et d'imprévus.

Un argument tout aussi valable contre l'application d'un impôt annuel sur la fortune est que celui-ci éloignerait encore notre régime fiscal de la taxation de la consommation. Or, bien des études démontrent qu'il est plus efficace, sur le plan économique, de taxer la consommation que d'imposer le revenu. Une analyse plus poussée de cet argument nous amènerait cependant à analyser à fond fiscalité des particuliers, et donc à sortir complètement du cadre qui nous a été fixé dans notre mandat.

Comme dans le cas d'un impôt sur les transferts de patrimoine, certains des arguments les plus convaincants que l'on puisse opposer à un impôt annuel sur la fortune au Canada tiennent aux difficultés d'ordre social et pratique qu'un tel impôt entraînerait probablement. Non seulement le rendement des actifs productifs est déjà assujéti à l'impôt sur le revenu, mais la valeur de certains biens qui représentent une bonne partie du patrimoine des particuliers subit déjà un fardeau fiscal non négligeable, surtout au titre des impôts fonciers, qui s'appliquent généralement à la valeur des biens immeubles et sont prélevés surtout par les municipalités. Dans la mesure où les impôts fonciers sont supérieurs à la valeur des services directement fournis à la propriété du contribuable – ce qui est souvent le cas –, ils constituent au moins en partie un impôt sur la fortune, plutôt qu'une simple tarification des usagers des services municipaux. De même, le capital des sociétés (y compris divers types d'emprunts) est déjà assujéti à l'impôt. Si le capital des sociétés était inclus dans l'assiette d'un impôt sur la fortune des particuliers, les actifs en question seraient lourdement imposés.

La mise en place d'un impôt sur la fortune (dont l'assiette comprendrait à la fois les biens immeubles, les actions et les titres de créance sur les sociétés), en plus des impôts existants, pourrait donc alourdir sensiblement le fardeau fiscal.

Il faudrait également surmonter de sérieux obstacles, d'ordre technique et pratique, pour mettre en application un impôt annuel sur la fortune des particuliers. Il est difficile d'établir de manière exacte la valeur d'un grand nombre d'actifs – comme les actions de sociétés privées, les résidences, les bijoux et d'autres biens personnels –, étant donné les marchés sur lesquels ces biens sont achetés et vendus. Les contribuables seraient également obligés de calculer et de déclarer le montant de toutes leurs obligations personnelles au cours de chaque période. Or, il est bien établi dans le domaine de l'administration des impôts et taxes que l'évaluation de l'actif net est souvent plus difficile que la mesure du revenu tiré de cet actif. La plupart des Canadiens et Canadiennes ont une idée beaucoup plus précise de leur revenu annuel que de leur avoir net.

En outre, sur le plan social, de fortes pressions s'exerceraient sur le gouvernement pour qu'il accorde des allègements ou des exonérations au titre de nombreuses catégories d'actifs – les entreprises familiales, les exploitations agricoles, les pensions, l'assurance-vie et la propriété intellectuelle, entre autres choses. Les pressions seraient particulièrement intenses dans le cas des divers actifs qui ont une valeur substantielle mais produisent un revenu modeste, dans le meilleur des cas, à partir duquel l'impôt sur la fortune pourrait être acquitté – les résidences personnelles, les œuvres d'art, certaines exploitations agricoles et les petites entreprises, par exemple. Il est probable que l'application d'un impôt sur la fortune coûterait cher et, en fait, le Comité estime que la seule façon pratique d'envisager un impôt de ce genre est de le combiner, sur le plan de la structure et de l'application, à un impôt sur le revenu des particuliers.

Pour ce qui est des recettes produites, l'expérience des autres pays nous enseigne que les impôts sur la fortune ne rapportent pas beaucoup à l'État, tandis que leur perception coûte cher et s'accompagne de nouvelles intrusions du fisc dans les affaires des citoyens. Il ne semble pas qu'un impôt sur la fortune constitue une source pratique de nouvelles recettes pour le Canada, en plus des impôts fonciers et des impôts sur le capital, qui génèrent déjà d'importantes recettes fiscales.

En conclusion, le Comité n'est pas favorable à l'adoption d'un impôt annuel sur la fortune au Canada.

Impôt sur les excédents de trésorerie

L'impôt sur les excédents de trésorerie s'applique au chiffre d'affaires de l'entreprise, net du coût des intrants utilisés par cette dernière pour produire ses biens et services – les salaires et avantages sociaux, les fournitures et autres achats courants, ainsi que les immobilisations. Un impôt sur les excédents de trésorerie est une solution de rechange digne de considération, qui a été envisagée par les auteurs de certaines études importantes et un certain nombre de commissions à l'étranger¹³.

Impôt sur les excédents de trésorerie et l'impôt sur les bénéfices des sociétés

Étant donné qu'un impôt sur les excédents de trésorerie représenterait une solution de rechange à l'actuel impôt sur les bénéfices des sociétés – l'un des piliers de la fiscalité des entreprises, à l'heure actuelle, au Canada –, il faut bien comprendre les différences entre ces deux formes d'impôt.

Les deux principales différences tiennent à l'assiette à laquelle s'applique l'impôt¹⁴. Sous le régime de l'impôt sur les excédents de trésorerie, les produits et charges financiers ne sont pas compris dans l'assiette. Par contre, l'actuel impôt sur les bénéfices des sociétés s'applique aussi aux produits financiers, tandis que les charges financières peuvent être déduites¹⁵. Dans le régime d'impôt sur les excédents de trésorerie, les investissements sont passés en charges immédiatement au lieu d'être amortis comme c'est le cas dans le régime d'imposition des bénéfices¹⁶. Quand les actifs sont vendus, la valeur totale du produit de la vente est assujettie à l'impôt, tandis que dans le régime d'imposition des bénéfices le gain (ou la perte) en capital est ajouté au bénéfice (ou soustraite de celui-ci).

L'effet net de ces changements sur l'ampleur de l'assiette fiscale n'est pas tout à fait évident. L'impôt sur les bénéfices des sociétés s'applique à une assiette dont les entreprises déduisent l'amortissement et les intérêts débiteurs, mais non le coût imputé du financement par capitaux propres. Par conséquent, l'assiette d'un impôt sur les excédents de trésorerie devrait normalement être plus étroite que celle de l'impôt sur les bénéfices. En pratique, cependant, il n'en va pas toujours ainsi. Dans la mesure où l'impôt sur les bénéfices s'applique à une assiette dont les entreprises peuvent déduire un amortissement fiscal supérieur à la dépréciation économique – ou dans la mesure où elles bénéficient de crédits d'impôt –, l'assiette constituée par les excédents de trésorerie pourrait être plus large que celle constituée par les bénéfices.

Impôt sur les excédents de trésorerie et taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

L'impôt sur les excédents de trésorerie n'est pas sans ressembler, non plus, à une taxe sur la valeur ajoutée. Adoptée par bien des pays sous l'appellation de TVA – la TPS au Canada –, une taxe sur la valeur ajoutée s'applique aux ventes de biens et de services, avec déduction de la taxe payée sur les achats effectués auprès d'autres entreprises. L'assiette de la TVA est donc, en principe, égale au chiffre d'affaires diminué des achats courants et des achats d'immobilisations effectués auprès des autres entreprises. L'assiette de la TPS au Canada est donc semblable à l'assiette d'un impôt sur les excédents de trésorerie dans la mesure où tant les dépenses courantes que les dépenses d'immobilisations en sont déductibles. Les revenus de placements ne sont pas compris dans l'assiette, pas plus que les frais d'intérêt n'en sont déductibles.

Il existe cependant des différences : les salaires ne peuvent être déduits de l'assiette de la TVA, et celle-ci s'applique généralement en fonction de la destination. Ainsi, les biens et services exportés ne sont pas taxés, à l'inverse des biens et services importés. En principe, un impôt sur les excédents de trésorerie pourrait également s'appliquer en fonction de la destination, si l'on exonérait le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation et si l'on interdisait de déduire le coût des biens et services importés.

Dans la plupart des propositions, cependant, l'impôt sur les excédents de trésorerie s'appliquerait en fonction de l'origine, c'est-à-dire que les exportations seraient imposées, tandis que le coût des importations serait déduit de l'assiette fiscale. Selon le principe de l'origine, l'impôt sur les excédents de trésorerie s'applique au produit des activités d'entreprise, qu'il soit exporté ou consommé au Canada. D'après le principe de la destination, cet impôt s'appliquerait au produit des activités d'entreprise consommé au Canada ou importé. On peut cependant présumer que les variations du taux de change compenseraient les effets différents de ces deux méthodes.

Il existe une autre similitude avec la TPS qu'il convient de souligner, parce qu'elle montre bien comment un impôt de ce genre serait appliqué. Dans la version d'impôt sur les excédents de trésorerie qui est le plus souvent proposée, les opérations financières sont exclues de l'assiette. Si un impôt de ce genre devait être adopté, il faudrait se fonder sur des règles analogues à celles qui sont actuellement en vigueur pour la TPS afin de délimiter les activités financières et non financières. Des dispositions spéciales devraient s'appliquer aux institutions financières et aux compagnies d'assurance, aux entreprises de crédit-bail et autres activités donnant lieu à des opérations financières. Les entreprises financières et les compagnies d'assurance seraient probablement exonérées d'un impôt sur les excédents de trésorerie et imposées selon un régime spécial¹⁷.

Impôt sur les excédents de trésorerie et impôts forfaitaires

Au cours des dernières années, diverses propositions ont été formulées afin de restructurer complètement la fiscalité des particuliers et des entreprises par l'institution d'«impôts forfaitaires», aussi appelés «impôts uniformes». Malgré les variations considérables qui existent entre les diverses propositions, un certain nombre d'entre elles consisteraient à remplacer l'impôt sur les bénéfices des sociétés par un impôt sur les excédents de trésorerie, appliqué à un taux unique. Étant donné que la plupart des propositions d'impôt forfaitaire visent les particuliers, nous sortirions du cadre fixé par notre mandat en les analysant. Le Comité note cependant que le but essentiel d'un grand nombre de propositions d'impôt forfaitaire ou uniforme est d'appliquer un taux réduit à une assiette plus large – l'un des grands thèmes de nos recommandations.

Effets sur les recettes publiques

Pour étudier les avantages comparatifs de divers régimes fiscaux, il faut tenir compte des recettes qu'ils produisent et de la variabilité de ces dernières. Le Comité a comparé l'assiette d'un éventuel impôt sur les excédents de trésorerie à celle de l'actuel impôt sur les bénéfices des sociétés, par secteur, à l'aide de données de 1993, sans tenir compte des questions de transition.

Si un impôt sur les excédents de trésorerie était prélevé uniquement auprès des entreprises non financières, son assiette (brute) totale représenterait 58,4 milliards de dollars. Cependant, les «déficits» de trésorerie équivaldraient à 28,8 milliards de dollars, somme qui pourrait être reportée aux exercices antérieurs ou ultérieurs, de sorte que l'assiette nette ultime de l'impôt pourrait n'être que de 29,6 milliards de dollars. Ce chiffre, qui représenterait l'assiette de l'impôt sur les excédents de trésorerie si les pertes étaient portées en totalité en réduction des sommes imposables, serait inférieur à l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui s'établit aux environs de 35 milliards de dollars (après déduction des pertes des années antérieures).

L'assiette d'un tel impôt, dans le cas des opérations non financières effectuées dans le secteur financier, aurait été de 15 milliards de dollars pour les excédents de trésorerie bruts (sans déduction des pertes) et de -18,7 milliards de dollars après déduction des pertes, en 1993. Si l'on voulait que cet impôt produise des recettes nettes dans le secteur financier, il faudrait envisager une assiette beaucoup plus large, qui engloberait les opérations financières.

Par ailleurs, l'assiette d'un impôt sur les excédents de trésorerie pourrait être supérieure à celle de l'impôt sur les bénéfices des sociétés si, comme cela est probable, on limitait la transférabilité des déficits de trésorerie à d'autres entreprises et si un délai limitait l'utilisation des déficits de trésorerie, de sorte qu'une bonne partie d'entre eux expireraient avant de pouvoir être utilisés par les entreprises.

À cela s'ajoute que, comme le montre le tableau A.1, de l'annexe, un impôt sur les excédents de trésorerie aurait des effets bien différents selon les secteurs. Ceux qui se financent dans une large mesure par emprunt ou ont droit à des taux d'amortissement fiscal relativement élevés pourraient constater que le nouvel impôt s'applique à une assiette plus large que le bénéfice imposable. Par conséquent, l'assiette estimative de l'impôt sur les excédents de trésorerie, même si l'on tient compte d'une déduction totale des pertes, serait supérieure à l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour les entreprises actives dans les services publics, les transports, les communications et la fabrication, du moins en 1993.

Tableau A.1
Assiette d'un impôt sur les excédents de trésorerie, 1993

	Assiette de l'impôt sur les bénéfices avant application des pertes	Assiette de l'impôt sur les bénéfices	Excédents bruts de trésorerie	Déficits de trésorerie	Excédents nets de trésorerie
	(milliards \$)				
Secteur non financier					
Agriculture, pêche et ind. forestière	1,1	1,0	1,5	(1,1)	0,4
Mines	0,5	0,2	1,1	(1,0)	0,1
Pétrole et gaz	4,0	2,8	4,7	(2,8)	1,9
Fabrication	14,6	12,1	19,0	(6,8)	12,2
Construction	2,9	2,3	4,3	(3,2)	1,1
Transport et entreposage	1,7	1,2	3,3	(1,2)	2,1
Communications	2,2	1,9	3,4	(0,7)	2,7
Services publics	1,3	1,2	1,8	(0,2)	1,6
Commerce de gros	5,0	4,2	6,2	(2,6)	3,6
Commerce de détail	2,7	2,3	4,1	(2,9)	1,2
Autres services	6,6	5,7	8,3	(6,0)	2,3
Autres	0,3	0,2	0,7	(0,3)	0,4
Total	42,9	35,1	58,4	(28,8)	29,6
Secteur financier					
Banques	2,2	2,1	0,0	(11,8)	(11,8)
Sociétés de fiducie	0,2	0,1	0,1	(2,3)	(2,2)
Autres inst. de dépôts	1,8	1,8	0,2	(6,0)	(5,8)
Financement des consommateurs et des entreprises	0,8	0,6	1,3	(1,7)	(0,4)
Intermédiaires en placements	6,8	5,0	3,4	(6,0)	(2,6)
Assurance et autres	1,3	1,1	0,8	(1,0)	(0,2)
Sociétés immobilières	2,8	1,4	8,6	(4,4)	4,2
Courtiers immobiliers et d'assurance	0,6	0,5	0,6	(0,5)	0,1
Total	16,5	12,6	15,0	(33,7)	(18,7)

^a À l'exclusion des compagnies d'assurance-vie pour lesquelles les données nécessaires aux estimations n'étaient pas disponibles.

Remarque : les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement aux totaux indiqués.

Source : calculs effectués par le secrétariat du Comité à l'aide de données fournies par le ministère des Finances et avec l'assistance technique de ce dernier.

Avantages et inconvénients d'un impôt sur les excédents de trésorerie : résumé

Compte tenu de tous les facteurs décrits précédemment, le Comité s'est penché sur la possibilité de remplacer l'actuel impôt sur les bénéfices des sociétés par un impôt sur les excédents de trésorerie. Celui-ci présente plusieurs aspects positifs, qu'il convient de mentionner.

En premier lieu, un impôt sur les excédents de trésorerie traite de la même manière les financements par emprunt et par capitaux propres, alors que ces derniers sont désavantagés dans le régime d'imposition des bénéfices (les intérêts payés sur les emprunts sont déductibles, tandis que les dividendes ne le sont pas).

En deuxième lieu, comme toutes les dépenses en immobilisations sont déduites de l'assiette de l'impôt sur les excédents de trésorerie, celui-ci n'a aucun effet négatif sur les investissements des entreprises.

En troisième et dernier lieu, sur le plan de l'application, un impôt sur les excédents de trésorerie peut être plus simple à observer que l'impôt sur les bénéfices des sociétés, puisqu'il n'est pas nécessaire de calculer certains éléments des bénéfices imposables comme l'amortissement, les gains en capital et les rajustements éventuels au titre de l'inflation.

Malgré ces aspects intéressants, le Comité est cependant d'avis qu'il ne vaut pas la peine de remplacer l'actuel impôt sur les bénéfices des sociétés par un impôt sur les excédents de trésorerie, et ce, pour les raisons suivantes :

- À l'heure actuelle, l'impôt des particuliers comme celui des sociétés s'applique au revenu. Si l'on remplaçait celui-ci par un système d'excédents de trésorerie pour l'impôt des sociétés, on introduirait probablement de nouvelles anomalies dans le régime fiscal considéré dans son ensemble. Par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers s'applique aux revenus financiers, et les particuliers peuvent déduire les intérêts payés pour tirer un revenu d'une entreprise ou d'un placement. Si l'impôt des sociétés était assis sur les excédents de trésorerie, les particuliers pourraient éviter l'impôt personnel sur les revenus financiers en transférant des actifs à une société leur appartenant. De plus, une entreprise financée par les fonds propres de ses actionnaires pourrait déduire immédiatement ses dépenses en immobilisations. De leur côté, les actionnaires pourraient déduire de leur revenu imposable les intérêts payés sur les fonds empruntés pour financer les capitaux propres apportés à la société. Le manque de cohérence entre l'impôt sur les excédents de trésorerie, au niveau des sociétés, et l'impôt sur le revenu, au niveau des particuliers, entraînerait des pertes d'efficacité et des iniquités dans le régime d'imposition des revenus. Un impôt sur les excédents de trésorerie pourrait cependant remplacer d'autres impôts appliqués aux entreprises, par exemple les redevances dans le secteur des minéraux ou les droits de coupe dans l'industrie forestière.
- Un impôt sur les excédents de trésorerie ne serait pas compatible avec le régime fiscal en vigueur chez nos principaux partenaires commerciaux, de sorte qu'il accroîtrait les coûts d'observation. Une entreprise pourrait aussi, en se livrant à un arbitrage entre pays, exploiter les différences de règles fiscales. Par exemple, une multinationale pourrait financer ses investissements au Canada au moyen d'emprunts contractés à l'étranger, puis déduire entièrement ses dépenses en immobilisations au Canada et déduire les intérêts payés sur les emprunts à l'étranger. La combinaison d'investissements au Canada et d'intérêts déductibles à l'étranger pourrait stimuler les investissements des multinationales au Canada, mais il ne faudrait pas exclure une réaction négative de nos principaux partenaires commerciaux. De plus, les entreprises canadiennes de taille relativement petite seraient handicapées dans la mesure où elles n'auraient pas accès comme les grandes entreprises aux marchés financiers internationaux.

- Il n'est pas du tout certain qu'un impôt sur les excédents de trésorerie donnerait droit à un crédit d'impôt, comme c'est actuellement le cas pour les impôts sur les bénéfices des sociétés, d'après les règles fiscales en vigueur aux États-Unis et dans d'autres pays étrangers¹⁸. Si, par exemple, les impôts sur les excédents de trésorerie étaient déductibles des bénéfices réalisés à l'étranger d'après les règles américaines au lieu de donner droit à des crédits applicables en réduction des impôts dus aux États-Unis, les multinationales américaines et autres faisant affaires au Canada verraient augmenter le fardeau fiscal imposé globalement à leurs bénéfices au Canada, de sorte que leurs investissements pourraient diminuer.
- Si un impôt sur les excédents de trésorerie devait être adopté en remplacement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, une longue période de transition, assortie de dispositions complexes, serait nécessaire puisque, sans cela, les entreprises ne pourraient déduire l'amortissement et les intérêts liés aux éléments d'actif et de passif acquis ou contractés avant l'entrée en vigueur de la réforme. Ces dispositions de transition réduiraient sensiblement le produit d'un impôt sur les excédents de trésorerie et compliqueraient l'observation et l'application du nouveau régime pendant bien des années.
- L'assiette de l'impôt sur les excédents de trésorerie peut être extrêmement variable et les «déficits» peuvent être fréquents¹⁹, en raison de la déduction immédiate de toutes les dépenses – y compris les dépenses en immobilisations. Si les entreprises ne pouvaient utiliser entièrement leurs déficits de trésorerie, elles chercheraient à réaliser des opérations permettant de transférer ces déficits à d'autres entreprises ayant des impôts à payer, ce qui rendrait instable l'assiette de l'impôt. Le gouvernement pourrait, en réaction, interdire ou restreindre les mécanismes servant à procéder à des transferts de déficits, mais il en résulterait une complexité accrue du régime fiscal.

Opinion du Comité concernant un impôt sur les excédents de trésorerie

Le Comité estime qu'un impôt sur les excédents de trésorerie, du strict point de vue économique, pourrait être une bonne solution de rechange à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Toutefois, ses avantages apparents ne font pas le poids face aux importantes questions d'ordre international et de nature administrative dont il a été question précédemment. Le Canada se heurterait inmanquablement à de grandes difficultés s'il décidait d'adopter un impôt sur les excédents de trésorerie dans le contexte actuel. Le Comité a aussi envisagé cet impôt à titre de prélèvement complémentaire appliqué à un faible taux (2 %) pour remplacer en partie soit l'impôt sur les bénéfices des sociétés, soit les impôts sur le capital. Le Comité ne recommande pas un impôt complémentaire sur les excédents de trésorerie, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, cet impôt accroîtrait considérablement la complexité du régime fiscal, notamment en ce qui concerne le traitement des pertes et des opérations financières. Ensuite, la plupart des avantages économiques d'un impôt sur les excédents de trésorerie seraient perdus puisque le taux de cet impôt – et, donc, la mesure dans laquelle il remplacerait d'autres prélèvements, moins efficaces – serait relativement faible.

Notes :

- ¹ Tobin (1974) et Haq, Kaul et Grunberg (1996).
- ² *Toronto Star* (1996). Voir aussi Grant (1997).
- ³ Voir Greenaway (1995).
- ⁴ Voir Campbell et Froot (1994).
- ⁵ L'application d'un impôt aux nouvelles émissions sur le marché primaire accroîtrait le coût du financement externe par rapport à celui du financement interne (bénéfices non répartis), ce qui désavantagerait les entreprises relativement jeunes, en croissance rapide, qui n'ont pas de ressources suffisantes pour faire face à leurs besoins de financement. Il est par conséquent douteux qu'un impôt sur les opérations s'appliquerait aux nouvelles émissions (une proposition faite en 1990 aux États-Unis ne portait pas sur les opérations du marché primaire).
- ⁶ Un impôt de 0,25 % sur les opérations relatives au papier commercial à 30 jours, par exemple, réduirait considérablement l'attrait de ces effets par rapport aux titres à plus long terme, qui seraient imposés moins fréquemment.
- ⁷ Voir Organisation de coopération et de développement économiques (1997b). Les impôts sur la fortune et les biens s'élevaient à 30 milliards de dollars, dont 25 milliards d'impôts fonciers et immobiliers (les impôts périodiques sur les biens immeubles, selon la terminologie de l'OCDE) et 3,3 milliards de dollars d'impôts sur le capital des sociétés (les impôts périodiques sur l'actif net).
- ⁸ Le domaine de l'impôt sur les transferts de patrimoine a été abandonné en 1972 par le gouvernement fédéral lorsqu'il a commencé à imposer les gains en capital, y compris les gains réputés réalisés au décès du contribuable. Les provinces ont abrogé par la suite leurs droits de succession, le Québec étant la dernière province à le faire en 1985. Les provinces continuent de prélever des droits d'homologation et des droits de cession de terrains (droits de mutation).
- ⁹ D'autres encore prétendent qu'il est de mise d'imposer les transferts de patrimoine dans un système de taxation de la consommation, puisque le legs est une forme de consommation qui devrait être taxée au même titre que les autres. Voir Meade (1978).
- ¹⁰ Bird (1991).
- ¹¹ Organisation de coopération et de développement économiques (1997b).
- ¹² Selon la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario, un impôt de 30 % sur les successions de plus de 1 million de dollars, les transferts aux conjoints étant exonérés, aurait pu rapporter environ 640 millions de dollars en 1989 à la province ou, étant donné la part représentée par l'Ontario dans la richesse totale (45 %), environ 1,5 milliard de dollars au Canada, soit moins de 0,25 % du PIB en 1989. Voir Ontario, Commission de l'équité fiscale (1993).
- ¹³ Voir Meade (1978) et États-Unis, Département du Trésor (1977). La Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Canada, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985)) avait proposé qu'on envisage un impôt sur les excédents de trésorerie. Malgré l'intérêt que cette forme d'impôt suscite, un seul pays, la Croatie, l'a adopté, à titre d'impôt général appliqué au secteur des sociétés. Cependant, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Australie ont adopté une forme d'impôt sur les flux nets de trésorerie dans l'industrie minière.
- ¹⁴ Comme le soulignait le rapport Meade (Meade (1978)), un impôt sur les excédents de trésorerie s'applique essentiellement aux «rentes économiques», c'est-à-dire au rendement du capital au-delà de la rémunération des facteurs de production qui pourraient être employés dans d'autres activités économiques. En principe, l'impôt sur les bénéfices des sociétés s'applique à la fois à la rente économique et à la rémunération des actionnaires.

- ¹⁵ Comme le soulignait le rapport Meade (Meade (1978)), on peut envisager d'autres formes d'impôts sur les excédents de trésorerie qui engloberaient les opérations financières. On pourrait par exemple inclure les opérations financières en imposant les emprunts qui accroissent les flux nets de trésorerie et en déduisant les remboursements de principal et les paiements d'intérêt qui réduisent les excédents de trésorerie. De même, les prêts seraient déductibles de l'assiette de l'impôt, tandis que les produits financiers et les remboursements de principal prêté seraient imposés.
- ¹⁶ En principe, la passation en charges des immobilisations, dans le régime d'impôt sur les excédents de trésorerie, équivaut à la déduction du coût économique annuel réel de détention du capital sur sa durée de vie. Ce coût économique annuel inclut la dépréciation, les intérêts quand l'actif est financé par emprunt et les intérêts imputés du financement par capitaux propres, le tout corrigé de l'inflation.
- ¹⁷ L'incorporation des flux financiers à un impôt général sur les excédents de trésorerie obligerait à suivre les produits et charges financiers, de même que les avoirs et engagements financiers. Cette méthode est envisagée dans l'Union européenne pour appliquer la TVA uniquement aux institutions financières.
- ¹⁸ La loi américaine permet de porter les retenues fiscales et les impôts sur les bénéfices étrangers en réduction de l'impôt américain sur les bénéfices rapatriés aux États-Unis. Pour qu'un impôt donne droit à un crédit, il faut que le chiffre d'affaires brut soit assujéti à l'impôt et que les dépenses en soient déduites, comme dans le régime fiscal applicable aux États-Unis. Récemment, la Bolivie a envisagé d'adopter un impôt sur les excédents de trésorerie, mais le Trésor américain a soutenu que cet impôt ne donnerait pas droit à crédit. Voir McLure et Zodrow (1996).
- ¹⁹ On pourrait régulariser l'assiette d'un impôt sur les excédents de trésorerie sur plusieurs périodes et réduire la fréquence des pertes en obligeant les entreprises à amortir leurs dépenses en immobilisations au lieu de les déduire immédiatement, ainsi qu'à reporter la valeur non amortie, indexée à un taux d'intérêt pour tenir compte des différences de période.

Bibliographie

Abbott, Michael et Charles Beach, 1997, «The Impact of Employer Payroll Taxes on Employment and Wages: Evidence for Canada, 1970-1993», dans *Transition and Structural Change in the North American Labour Market*, sous la direction de Michael Abbott, Charles Beach et Richard Chaykowski, Kingston (Ontario), Industrial Relations Centre, Université Queen's, pp. 54-234.

Agence internationale de l'énergie, 1994, *Statistiques de l'AIE : prix et taxes de l'énergie*, quatrième trimestre, Paris.

Agence internationale de l'énergie, 1996, *Politiques énergétiques des pays de l'AIE 1996*, Paris.

Agence internationale de l'énergie, 1997, *Statistiques de l'AIE : prix et taxes de l'énergie*, premier trimestre, Paris.

Altshuler, Rosanne et Jack M. Mintz, 1995, «Interest Allocation Rules: Effects and Policy», *International Tax and Public Finance*, 2, 1, pp. 7-35.

Altshuler, Rosanne et Jason G. Cummins, 1997, *La politique fiscale et la demande dynamique de capital des multinationales au pays et à l'étranger*, document de travail 97-4, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.

Amit, Raphael, James Brander et Christoph Zott, 1997, «Venture Capital Financing of Entrepreneurship in Canada», dans *Financing Growth in Canada*, série scientifique, Industrie Canada, sous la direction de P. Halpern, Calgary, University of Calgary Press, pp. 237-278.

Anderson, John E. et Hendrick Van den Berg, à paraître, 1998, «Fiscal Decentralization and Government Size: An International Test for Leviathan Accounting for Unmeasured Economic Activity», *International Tax and Public Finance*.

Anderson, Patricia M. et Bruce D. Meyer, 1997, «The effects of firm specific taxes and government mandates with an application to the U.S. unemployment insurance program», *Journal of Public Economics*, 65, 2, pp. 119-145.

Archambault, Richard et Doug Hostland, 1996, *Payroll Taxes and Employment in Canada: Some Evidence from Provincial Data*, ministère des Finances, Division des études économiques et de l'analyse de la politique.

Arnold, Brian, Jinyan Li et David Sandler, 1996, *Comparaison et évaluation du régime fiscal applicable au revenu de provenance étrangère au Canada, en Australie, en France, en Allemagne et aux États-Unis*, document de travail 96-1, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.

Association des commissions des accidents du travail du Canada, 1996, *Workers' Compensation industry classifications, assessment rates, and experience rating programs in Canada, 1996*.

Auerbach, Alan, 1991, «Retrospective Capital Gains Taxation», *American Economic Review*, vol. 81, pp. 167-178.

Baran, Joni, 1996, *L'impôt salarial et l'emploi : une étude documentaire*, document hors-série n° 15, Industrie Canada, Ottawa.

- Barker, T., S. Baylis, et P. Madsen, 1993, «A UK Carbon/Energy Tax», *Energy Policy* (mars), pp. 296-308.
- Beauséjour, Louis, 1997, *Income Distribution Impacts of Corporate Income Tax Reductions*, document non publié, ministère des Finances, Groupe d'évaluation fiscale.
- Beauséjour, Louis, Munir A. Sheikh et Baster Williams, 1995, *Potential Economic Effects of Experience-Rating the Unemployment Insurance System Using a Multi-Sector General Equilibrium Model of Canada*, document de travail 95-12, ministère des Finances.
- Bernstein, Jeffrey I., 1994, *Débordements transfrontaliers de R&D entre les industries du Canada et des États-Unis*, document de travail n° 3, Industrie Canada, Ottawa, septembre.
- Bernstein, Jeffrey I. et Anwar Shah, 1994, «Taxes and Production: The Case of Pakistan», *International Tax and Public Finance*, 1, 3, pp. 227-245.
- Bird, Richard M., 1991, «The Taxation of Personal Wealth in International Perspective», *Analyse de politiques*, 17, 3 (septembre), pp. 322-334.
- Bird, Richard M., 1996, *Pourquoi imposer les sociétés?*, document de travail 96-2, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Birkbeck, Kim et Pierre Vanasse, 1997, *Supporting Governments: Transfers from Financial Institutions to Governments*, version provisoire, Conference Board du Canada, Ottawa.
- Block, Sheila et Richard Shillington, 1994, «Incidence of Taxes in Ontario in 1991», dans *Taxation and the Distribution of Income*, études de recherche, Commission de l'équité fiscale de l'Ontario, sous la direction de Allan M. Maslove, Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-39.
- Blumenthal, Marsha et Joel B. Slemrod, 1995, «The Compliance Cost of Taxing Foreign-Source Income: Its Magnitude, Determinants and Policy Implications», *International Tax and Public Finance*, 2, 1 (Mai), pp. 37-54.
- Boadway, Robin et Neil Bruce, 1992, «Problems with integrating corporate and personal income taxes in an open economy», *Journal of Public Economics*, 48, pp. 39-61.
- Boardman, Robert, 1992, *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Process*, Toronto, Oxford University Press.
- Brean, Donald J.S., 1997, *Policy Perspectives on Canadian Tax Treatment of the Foreign Source Income of Canadian-based Multinational Enterprises*, photocopié.
- Brewer, Keith J., Gilles Bergevin et Louis P. Arseneau, 1997, *Lessons from Canadian Mineral Taxation: An International Context*, Ottawa, Ressources naturelles Canada, le 17 juin.
- Brewer, Keith, Gilles Bergevin et Walter Kitts, 1993, *Comparison of Average Effective Tax Rates for Selected Mining Jurisdictions. Background Study on Mineral Taxation Concerns*, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada.
- Brown, R.D., 1976, «Simplicity and Taxation», dans *Report of the Proceedings of the Twenty-seventh Tax Conference*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, pp. 37-53.
- Brown, R.D., 1996, «Tax Simplification: Simple or Simplistic?», *Report of the Proceedings of the Forty Seventh Tax Conference*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 5, pp. 1-21.
- Brussa, John R., 1997, «Royalty Trusts, Income Trusts and the Search for Yield: A Phenomenon of a Low Interest Rate Environment», *Report of the 1996 Tax Conference*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.
- Burgess, David, 1988, «On the Relevance of Export Demand Conditions for Capital Income Taxation in Open Economies», *Canadian Journal of Economics*, 21, 2, pp. 285-311.

- Cairncross, Frances, 1992, *Costing the Earth*. Boston, Harvard Business School Press.
- Campbell, John Y. et Kenneth A. Froot, 1994, «International Experiences with Securities Transaction Taxes», dans *The Internationalization of Equity Markets*, sous la direction de Jeffrey Frankel, Chicago, University of Chicago Press, pp. 277-308.
- Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, 1991, rapport de l'équipe d'évaluation sur l'Entreprise Cap-Breton, Ottawa.
- Canada, Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986, *Rapport*, Ottawa.
- Canada, Commission royale d'enquête sur la fiscalité, 1966, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Ottawa.
- Canada, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985, *La Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa.
- Canada, Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, 1940, *Rapport*, Ottawa.
- Canada, Conseil du Trésor, 1997, *Revenu Canada, Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1997*, Ottawa.
- Canada, Développement des ressources humaines Canada, 1996, présentation au Comité permanent du développement des ressources humaines de la Chambre des communes, Ottawa, le 18 avril.
- Canada, Développement des ressources humaines Canada, 1997, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*, Ottawa, septembre.
- Canada, Emploi et Immigration Canada, 1981, *L'assurance-chômage dans les années 1980, un rapport du Groupe de travail sur l'assurance-chômage*, Ottawa.
- Canada, Environnement Canada, 1986, *Émissions des principaux polluants atmosphériques au Canada et tendances, 1970 à 1980*, Ottawa.
- Canada, Environnement Canada, 1992, *Instruments économiques pour assurer la protection de l'environnement*, Ottawa.
- Canada, Environnement Canada, 1996a, *L'état de l'environnement canadien*, CD-ROM, Ottawa.
- Canada, Environnement Canada, 1996b, *Données de l'Inventaire national des rejets de polluants, 1994*, Ottawa.
- Canada, Environnement Canada et Santé et Bien-être Canada, 1993, *L'élaboration de la deuxième liste des substances d'intérêt prioritaire*, Ottawa.
- Canada, Groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail, 1994, *Rapport*, Ottawa.
- Canada, Industrie Canada, 1994, *Pour l'essor de la petite entreprise*, Ottawa.
- Canada, Industrie Canada, Comité de travail sur la petite entreprise, 1994, *Franchir les obstacles : bâtir notre avenir*, Ottawa.
- Canada, ministère des Finances, 1985, *Un système de transfert de pertes intersociété au Canada*, Ottawa.
- Canada, ministère des Finances, 1990, *Incidences économiques du crédit d'impôt à l'investissement au Cap-Breton : un rapport d'évaluation*, Division de l'évaluation des mesures fiscales.
- Canada, ministère des Finances, 1997, *Gouvernement du Canada – Dépenses fiscales, 1997*, Ottawa.
- Canada, ministre des Finances, 1975, *Discours du budget*, 23 juin 1975, Ottawa.
- Canada, Ressources naturelles Canada, 1997, *Perspectives énergétiques du Canada, 1996-2020*, Ottawa.

- Canada, Ressources naturelles Canada, *Industrie canadienne du pétrole : examen de l'activité*, Ottawa (publié auparavant par l'Agence de surveillance du secteur pétrolier Canada).
- Canada, Revenu Canada, 1997a, *Observation : de la vision à la stratégie*, Ottawa.
- Canada, Revenu Canada, 1997b, *Recherche scientifique et développement expérimental – Lignes directrices administratives pour le développement de logiciels*, circulaire d'information 97-1, Ottawa, le 28 février.
- Canada, Statistique Canada, 1984, *Flux et stocks de capital fixe, 1928-1983*, pp. 13-568, Ottawa.
- Canada, Statistique Canada, 1995, *Flux et stocks de capital fixe, 1961-1994*, pp.13-568, Ottawa.
- Canada, Statistique Canada, 1996a, *Industries manufacturières du Canada : niveau national et provincial, 1994*, 31-203-XPB, Ottawa.
- Canada, Statistique Canada, 1996b, *Comptes nationaux des revenus et dépenses : estimations annuelles 1984-1995*, 13-201-XPB, Ottawa.
- Canada, Statistique Canada, divers numéros, *Statistiques chronologiques de la population active*, pp. 71-201, Ottawa.
- Cherniavsky, Ben, 1996, *Politique fiscale et création d'emplois : programmes de stimulation de l'emploi*, document de travail 96-3, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Chirinko, Robert S., 1994, «Fiscal Policies Aimed at Spurring Capital Formation: A Framework for Analysis», *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, 79, 1, pp. 59-73.
- Chirinko, Robert S., 1995, «Nonconvexities, Labour Hoarding, Technology Shocks, and Procyclical productivity: A Structural Econometric Analysis», *Journal of Econometrics*, 66, 1-2, pp. 61-98.
- Commission des communautés européennes, 1991, *A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency*, SEC(91)1744, Bruxelles.
- Corak, Miles et Wendy Pyper, 1995a, *Entreprises, industries et interfinancement : profils de la répartition des prestations et des cotisations d'assurance-chômage*, Série d'évaluation de l'assurance-chômage, Développement des ressources humaines Canada.
- Corak, Miles et Wendy Pyper, 1995b, *Les travailleurs, les entreprises et l'assurance-chômage*, Ottawa, Statistique Canada.
- Couzin, Robert, 1984, «The Process of Simplification», *Revue fiscale canadienne*, 32, pp. 487-500.
- Crosier, Barry, et Kurt Mang, 1994, *Explaining the Jobless Recovery*, ministère des Finances, Division des études économiques et de l'analyse de la politique.
- Cummins, Jason G., 1996, *Les effets du régime fiscal sur les multinationales américaines et leurs filiales canadiennes*, document de travail 96-4, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Cummins, Jason G. et Kevin A. Hassett, 1994, «Reconsideration of Investment Behaviour Using Tax Reforms as Natural Experiments», dans *Brookings Paper on Economic Activity*, pp. 1-59.
- Cummins, Jason G., Kevin A. Hassett et Glenn R. Hubbard, 1996, «Tax reforms and investment: a cross-country comparison», *Journal of Public Economics*, 62, 1-2, pp. 237-273.
- Dahlby, Bev, 1992, «Taxation and Social Insurance», dans *Taxation to 2000 and Beyond*, Canadian Tax Paper n° 93, sous la direction de Richard M. Bird et Jack M. Mintz, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, pp. 110-156.
- Dahlby, Bev, 1994, «The Distortionary Effect of Rising Taxes», dans *Deficit Reduction: What Pain; What Gain?*, sous la direction de R. Robson et W. Scarth, C.D. Howe Institute, pp. 44-72.

- Davies, James B. et John Whalley, 1991, «Taxes and Capital Formation: How Important is Human Capital?», dans *National Saving and Economic Performance*, National Bureau of Economic Research, sous la direction de Douglas B. Bernheim et John B. Shoven. Chicago et Londres, University of Chicago Press, pp. 163-197.
- Day, Kathleen M. et Stanley M. Winer, 1994, «Internal Migration and Public Policy: An Introduction to the Issues and a Review of Empirical Research on Canada», dans *Issues in the Taxation of Individuals*, Ontario, études de recherche, Commission de l'équité fiscale, sous la direction de Allan M. Maslove, Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-61.
- De Long, J. Bradford et Lawrence H. Summers, 1991, «Equipment Investment and Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 106, 2, pp. 445-502.
- Deslauriers, Marc, 1996, *Inventaire canadien des émissions des principaux contaminants atmosphériques, 1990*, Ottawa, Environnement Canada.
- Devereux, Michael P., 1996, *L'intégration des impôts des sociétés et des particuliers en Europe : le rôle des impôts minimums sur les versements de dividendes*, document de travail 96-5, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Devereux, M. et H. Freeman, 1995, «The Impact of Tax on Foreign Direct Investment: Empirical Evidence and the Implications for Tax Integration Schemes», *International Tax and Public Finance*, 2, pp. 85-106.
- DR/McGraw-Hill, 1997, *Impacts on the Canadian Economy of International Climate Change Mitigation, Phase II Draft Report*, août.
- Driffill, E. John et Harvey S. Rosen, 1983, «Taxation and Excess Burden: A Life Cycle Perspective», *International Economic Review*, 24, 3, pp. 671-683.
- Dungan, Peter, Steve Murphy et Thomas A. Wilson, 1997, *La sensibilité des recettes fiscales au taux nominal d'imposition des sociétés*, document de travail 97-1, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Dupor, Bill et coll., 1996, «Some Effects of Taxes on Schooling and Training», *American Economic Review*, 86, 2, pp. 340-346.
- Engen, Eric et Jonathan Skinner, 1996, «Taxation and Economic Growth», *National Tax Journal*, 49, 4, pp. 617-642.
- Erard, Brian, 1997a, *Le fardeau d'observation des règles fiscales pour les grandes entreprises canadiennes*, document de travail 97-2, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Erard, Brian, 1997b, *Un examen critique de la recherche empirique sur l'observation des règles fiscales canadiennes*, document de travail 97-6, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Erard, Brian, 1997c, *Le fardeau d'observation des règles fiscales pour les petites et moyennes entreprises canadiennes*, document de travail 97-12, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa, à paraître.
- États-Unis, Agence de protection de l'environnement, 1991, *Economic Incentives, Options for Environmental Protection*, 21P-2001, Washington (D.C.), mars.
- États-Unis, Agence de protection de l'environnement, 1992, *The United States Experience with Economic Incentives to Control Environmental Pollution*, EPA Draft 230-R-92-001, Washington (D.C.), mars.
- États-Unis, Agence de protection de l'environnement, 1994, *U.S. Toxic Release Inventory for 1994*, Washington (D.C.).

- États-Unis, Département du Trésor, 1977, *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington (D.C.).
- Feldstein, Martin, S., 1995, «The Effects of Outbound Foreign Direct Investment on the Domestic Capital Stock», dans *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, sous la direction de Martin Feldstein, James R. Hines Jr. et R. Glenn Hubbard, Chicago, University of Chicago Press, pp. 43-63.
- Fondation Clarkson Gordon, 1993, *Policy Options for the Treatment of Tax Losses in Canada*, Toronto.
- Fortin, Pierre, Manfred Keil, et James Symons, 1995, *The Sources of Unemployment in Canada, 1967-1991: Evidence from a Panel of Regions and Demographic Groups*, document de travail 36, Centre de recherche sur l'emploi et les fluctuations économiques, Université du Québec à Montréal, Montréal.
- Froot, Kenneth et James R. Hines, Jr. 1994, «Interest Allocation Rules, Financing Patterns, and the Operations of U.S. Multinationals», dans *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, sous la direction de Martin Feldstein, James R. Hines, Jr. et R. Glenn Hubbard, Chicago, University of Chicago Press, pp. 277-307.
- Gera, Surendra, 1997, *L'économie du savoir et l'évolution de la production industrielle*, document de travail n° 15, Industrie Canada, Ottawa.
- Goulder, L. H., 1995, «Environmental Taxes and the Double Dividend, A Reader's Guide», *International Tax and Public Finance*, 2, pp. 157-184.
- Grant, Jordan, 1997, «The Case for a Financial Transactions Tax», *Canadian Dimension*, 31, 1 (janvier/février), pp. 42-44.
- Greenaway, David, 1995, «Policy Forum: Sand in the Wheels of International Finance», *Economic Journal*, vol. 105, n° 428 (janvier), pp. 160-161.
- Gruber, Jonathan, 1995, *The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile*, National Bureau of Economic Research Working Paper 5053, Cambridge (Mass.).
- Grubert, Harry et John Mutti, 1995, «Taxing Multinationals in a World with Portfolio Flows and R&D : Is Capital Export Neutrality Obsolete?», *International Tax and Public Finance*, 2, 3, pp. 439-458.
- Gunz, Sally, Alan MacNaughton et Karen Wensley, 1996, *La mesure du coût d'observation lié aux dépenses fiscales : les stimulants à la recherche-développement*, document de travail n° 6, Industrie Canada, Ottawa, janvier.
- Hamilton, Bob et John Whalley, 1989, «Efficiency and Distributional Effects of the Tax Reform Package», dans *The Economic Impacts of Tax Reform*, sous la direction de Jack Mintz et John Whalley, Canadian Tax Paper 84, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, pp. 373-398.
- Hamilton, Bob, Jack Mintz et John Whalley, 1991, *Decomposing the Welfare Costs of Capital Tax Distortions: The Importance of Risk Assumptions*, National Bureau of Economic Research Working Paper 3628, Cambridge (Mass.).
- Hammermesh, Daniel S. et Jeff E. Biddle, 1993, *Beauty and the Labour Market*, National Bureau of Economic Research Working Paper 4518, Cambridge (Mass.).
- Harberger, Arnold C., 1962, «The Incidence of the Corporation Income Tax», *Journal of Political Economy*, 75, pp. 215-240.
- Helliwell, John, 1969, «The Taxation of Capital Gains», *Revue canadienne d'économique*, vol. II, pp. 154-158.
- Hendricks, Kenneth, Raphael Amit et Diana Whistler, 1997, *L'imposition des PME au Canada*, document de travail 97-11, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.

- Hines, James R. Jr., 1996, *Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations*, Working Paper 5589, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.).
- Hoeller, P. et J. Coppel, 1992, «Energy Taxation and Price Distortions in Fossil Fuel Markets: Some Implications for Climate Change Policy», dans *Changement climatique : concevoir un système pratique de taxe*, Paris, OCDE, pp. 185-211.
- Hum, Derek et Wayne Simpson, 1996, *Maintaining a Competitive Workforce: Employer-Based Training in the Canadian Economy*. Montréal, Institut de recherche en politique publique.
- Jaques, Art, F. Neitzert et P. Boileau, 1997, *Tendances des émissions de gaz à effet de serre au Canada (1990-1995)*, Ottawa, Environnement Canada.
- Jog, Vijay, 1995, «The Lifetime Capital Gains Exemption: Corporate Financing, Risk Taking and Allocation Efficiency», *Analyse de Politiques*, supplément (novembre), pp. 116-135.
- Jog, Vijay, 1997, «The Climate for Canadian Initial Public Offerings», dans *Financing Growth in Canada*, série scientifique, Industrie Canada, sous la direction de P. Halpern, Calgary, University of Calgary Press, pp. 357-402.
- Jog, Vijay et Jianmin Tang, 1997, *Réforme fiscale, transferts de dettes et recettes fiscales : les multinationales au Canada*, document de travail 97-14, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Johnson, Joanne, John Baldwin et Christine Hinchley, 1997, *Les entreprises montantes : se donner les moyens de survivre et de croître*, Ottawa, Statistique Canada.
- Kapsalis, Constantine, 1993, «Employee Training in Canada: Reassessing the Evidence», *Canadian Business Economics*, 1, 4, pp. 3-11.
- Kesselman, Jonathan, 1997, *General Payroll Taxes: Economics, Politics and Design*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.
- Kosteltz, Anthony et Marc Deslauriers, 1990, *Inventaire canadien des émissions des principaux contaminants atmosphériques (1985)*, Ottawa, Environnement Canada.
- KPMG, 1997, «Maximum Corporate Income Tax Rate Survey», <<http://www.kpmg.com>>, juillet.
- Lewis, R. J. Sr., 1993, *Hazardous Chemicals Desk Reference*, New York, Van Nostrand Reinhold.
- Lipsey, Robert E., 1995, «Outward Direct Investment and the US Economy», dans *Taxation on Multinational Corporations*, sous la direction de Martin Feldstein, James R. Hines Jr. et R. Glen Hubbard, Chicago, University of Chicago Press, pp. 7-33.
- Lyon, Andrew B., 1996, *Les répercussions internationales de la réforme de la fiscalité des entreprises aux États-Unis*, document de travail 96-6, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Manne, A.S. et R.G. Richels, 1993, «The EC Proposal for Combining Carbon and Energy Taxes», *Energy Policy*, janvier, pp. 5-12.
- Marchildon, Lori, Timothy C. Sargent et Joe Ruggeri, 1996, *The Economic Effects of Payroll Taxes: Theory and Empirical Evidence*, ministère des Finances, Division des études économiques et de l'analyse de la politique.
- May, Doug et Dane Rowlands, 1993, *Regional Development and Industrial Development Policy*, document de travail 93-19, Projet secteur public et compétitivité, School of Policy Studies, Université Queen's, Kingston (Ontario).
- McDonnell, Thomas E., 1997, *Les organismes exonérés d'impôt et le financement des entreprises imposables*, document de travail 97-9, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.

- McFetridge, Don G., 1995, *Sciences et technologie : perspectives sur les politiques publiques*, document hors série n° 9, Industrie Canada, Ottawa, juillet.
- McKenzie, Kenneth J. et Aileen J. Thompson, 1995, «The Impact of the Capital Gains Exemption on Capital Markets», *Analyse de Politiques*, supplément (novembre), pp. 100-116.
- McKenzie, Kenneth J. et Aileen J. Thompson, 1996, *Les effets économiques de l'imposition des dividendes*, document de travail 96-7, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- McKenzie, Kenneth J. et Aileen J. Thompson, 1997, *Les impôts, le coût du capital et l'investissement : comparaison entre le Canada et les États-Unis*, document de travail 97-3, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- McKenzie, Kenneth J., Mario Mansour et Ariane Brûlé, 1997, *Le calcul des taux effectifs marginaux d'imposition*, document de travail 97-15, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- McLure, Charles E. et George R. Zodrow, 1996, «A Hybrid Consumption-Based Tax Proposed for Bolivia», *International Tax and Public Finance*, 3, 1, pp. 97-112.
- McQuillan, Peter et Cal Cochrane, 1996, *L'impôt sur le capital*, document de travail 96-8, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Meade, James E., 1978, *The Structure and Reform of Direct Taxation : Report of a Committee Chaired by Professor J.E. Meade*, Institute for Fiscal Studies, Londres, George Allen and Unwin.
- Mercer, William M. Ltd., 1995, *Administrative and Operational Issues if an Experience Rating System were to be Adopted under the Canadian Unemployment Insurance Program: An Exploratory View*, rapport rédigé pour Développement des ressources humaines Canada.
- Mintz, Jack, 1995, «The Corporation Tax: A Survey», *Fiscal Studies*, 16, 4, pp. 23-68.
- Mitoo, Usha R., 1997, «Seasoned Equity Offerings and the Cost of Equity in the Canadian Market», dans *Financing Growth in Canada*, série scientifique, Industrie Canada, sous la direction de Paul Halpern, Calgary, University of Calgary Press, pp. 431-455.
- Mohnen, Pierre, 1992, *Le rapport entre la R-D et la croissance de la productivité au Canada et dans d'autres grands pays industrialisés*, Ottawa, Groupe Communication Canada.
- Morris, David, 1996, *The Economic Efficiency and Pollution Reduction Act of 1996*, <<http://www.me3.org/projects/greentax/gtfact0.html>> (dernière mise à jour le 5 février 1996), Institute for Local Self Reliance, Minnesota, le 3 décembre.
- Musgrave, Richard A. et M. Krzyzaniak, 1963, *The Shifting of the Corporate Income Tax*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Ng, Serena et Huntley Schaller, 1996, «The Risk Spread, Investment, and Monetary Policy Transmission: Evidence on the Role of Asymmetric Information», *Review of Economics and Statistics*, 78, 3, pp. 375-383.
- Nickel, Stephen et Brian Bell, 1996, «Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries», *American Economic Review*, 86, 2 (1996), pp. 302-308.
- Oates, Wallace E., 1985, «Searching for Leviathan», *American Economic Review*, 74, pp. 748-757.
- Olewiler, Nancy et Kelli Dawson, 1997, *Analyse des données de l'Inventaire national des rejets de polluants sur les émissions toxiques par secteur*, document de travail 97-16, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Ontario, Comité consultatif sur la concurrence au sein de l'industrie de l'électricité de l'Ontario, 1996, *Cadre pour la concurrence : rapport du Comité consultatif sur la concurrence au sein de l'industrie de l'électricité de l'Ontario*, Toronto.

- Ontario, Commission de l'équité fiscale, 1992a, *Dernier rapport – l'environnement et la fiscalité*, Toronto.
- Ontario, Commission de l'équité fiscale, 1992b, *Rapport du groupe de travail – impôt minimum sur les sociétés*, Toronto.
- Ontario, Commission de l'équité fiscale, 1993, *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement, rapport de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario*, Toronto.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1987, *The Promotion and Diffusion of Clean Technologies*, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1989, *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1990, *Perspectives de l'emploi*, Paris, juillet.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1993, *Manuel de Frascati – La mesure des activités scientifiques et techniques : méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental*, cinquième édition, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1995, *Les écotaxes dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1996a, *Changements climatiques : initiatives des gouvernements, mise à jour 1995/1996*, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1996b, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie 1996* Volume 2, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1996c, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : fiscalité, emploi et chômage*, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1997a, *Canada 1996/1997 (Études économiques de l'OCDE)*, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1997b, *Statistiques des recettes publiques 1965-1996*, Paris.
- Perroni, Carlo, 1997, «Joint Production of Goods and Knowledge: Implications for Tax Reform», *International Tax and Public Finance*, 4 (1997), pp. 149-165.
- Pesando, James, Michael Smart et Thomas Wilson, 1997, *Les organismes exonérés d'impôt et la structure de financement des sociétés – Analyse des effets sur l'efficacité économique et de l'incidence sur les recettes fiscales*, document de travail 97-10, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Plamondon et associés, 1996, *Les questions d'observation : la petite entreprise et l'imposition des bénéficiaires des sociétés*, document de travail 96-9, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Pohanish, R.P. et S.A. Greene, 1993, «Hazardous Substances at a Glance», dans *Hazardous Substances Resources Guide*, sous la direction de R.P. Pohanish et S.A. Greene, Detroit, Gale Research Inc.
- Poitevin, Michel, 1997, *L'incidence du traitement des pertes fiscales sur l'efficacité des marchés et les fusions*, document de travail 97-13, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Porter, Michael, 1991, *Le Canada à la croisée des chemins*, Ottawa, Conseil canadien des chefs d'entreprise et Approvisionnement et Services Canada.

- Prescott, David et David Wilton, 1996, «The Effects of Tax Increases on Negotiated Wage Increases in the Canadian Private Sector», *Applied Economics*, 28, 12, pp. 1495-1503.
- Price Waterhouse, 1983, *Corporate Taxes, A Worldwide Summary*, New York.
- Price Waterhouse, 1990, *Corporate Taxes, A Worldwide Summary*, London.
- Price Waterhouse, 1997, *Corporate Tax Strategy 1997-1998*, Markham (Ontario).
- Romer, Paul M., 1990, «Endogenous Technological Change», *Journal of Political Economy*, 98, pp. 71-102.
- Rosen, Harvey S. (sous la direction de), 1988, *Fiscal Federation: Quantitative Studies*, Chicago, University of Chicago Press.
- Salley, B. et J. Heath, 1996, *Downsizing and Small Business: A Study of the Transition from Paid Worker to Self-Employment*, note interne, Statistique Canada.
- Sargent, John H. et coll., *L'évolution de la fiscalité des entreprises au Canada : données et estimations*, document de travail 97-17, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Schöb, R., 1997, «Environmental Taxes and Pre-Existing Distortions: The Normalization Trap», *International Tax and Public Finance*, 4, pp. 167-176.
- Shah, Anwar (sous la direction de), 1995, *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Oxford, Oxford University Press pour la Banque mondiale.
- Slemrod, Joel B. et Marsha Blumenthal, 1996, «The Income Tax Compliance Cost of Big Business», *Public Finance Quarterly*, 24, 4, pp. 411-438.
- Smith, E.H., 1976, «Allocating to Provinces the Taxable Income of Corporations: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved», *Revue fiscale canadienne*, 24 (septembre-octobre), pp. 545-571.
- St-Cerny, S., 1993, *L'ajustement des profits des sociétés en fonction de l'inflation*, ministère des Finances, Division de l'analyse et des prévisions économiques, novembre.
- Suret, Jean-Marc et Jean-François l'Her, 1997, *L'évolution des structures financières des grandes entreprises canadiennes*, dans *Financing Growth in Canada*, série scientifique, Industrie Canada, sous la direction de Paul Halpern, Calgary, University of Calgary Press, pp. 457-513.
- Tanzi, Vito, 1995, *Taxation in an Integrating World*, Washington (D.C.), The Brookings Institution.
- The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, sous la direction de Mahbub ul Haq, Inge Kaul et Isabelle Grunberg, 1996, New York, Oxford University Press.
- Tobin, James, 1974, *The New Economics One Decade Older*, Princeton, Princeton University Press.
- Toronto Star*, 1996, «Group campaigns for tax on the 'big casino'. Aiming to replace GST with new levy on all financial transactions», Toronto, 24 mars 1996.
- Trostel, Philip A., 1993, «The Effect of Taxation on Human Capital», *Journal of Political Economy*, 101, 2, pp. 327-50.
- Turner, Robert, 1996, *Les prix de transfert*, document de travail 96-10, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Vermaeten, Frank, W. Irwin Gillespie et Arndt Vermaeten, 1994, «Tax Incidence in Canada», *Revue fiscale canadienne*, 42, 2, pp. 348-416.
- Vigneault, Marianne et Robin Boadway, *L'interaction des impôts fédéraux et provinciaux sur les entreprises*, document de travail 96-11, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.

- Vroman, Wayne, 1996, *An Analysis of Unemployment Insurance Experience Rating: Draft Report*, document non publié, Urban Institute.
- Warda, Jacek P., 1997, *R&D Tax Treatment in OECD Member Countries*, Paris, OCDE.
- Waverman, L., 1992, «Econometric Modelling of Energy Demand: When are Substitutes Good Substitutes?», dans *Energy Demand: Evidence and Expectations*, sous la direction de D. Hawden, Londres, Academic Press for Surrey University Press, pp. 7-28.
- Whalley, John, 1997a, *L'incidence de l'imposition des sociétés : un retour sur la question*, document de travail 97-7, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Whalley, John, 1997b, *Réforme de la fiscalité des entreprises : observations sur l'efficacité*, document de travail 97-8, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Williamson, Gordon et R.A. Garland, 1996, *L'imposition des investissements en provenance de l'étranger*, document de travail 96-12, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Wilson, Thomas A. et Steve Murphy, 1997, *Les organismes exonérés d'impôt et la structure de financement*, document de travail 97-5, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ottawa.
- Zee, Howell, 1997, «Taxation and Unemployment», *Tax Notes International*, vol. 14, n° 3 (janvier), pp. 225-254.
- Zieminski, Janusz et Jacek Warda, 1997, *What Makes Technopoles Tick? A Corporate Perspective*, Conference Board du Canada, septembre.

Liste des recommandations

Chapitre 4 : Moderniser l'impôt sur les bénéfiques des sociétés – dispositions d'application générale

Taux général de l'impôt sur les bénéfiques des sociétés

(p. 4.6) «Le Comité propose de ramener à 33 % en moyenne, après une période de transition, les taux généraux de l'impôt fédéral et provincial sur les bénéfiques des sociétés. Nous recommandons un taux général de 20 % au niveau fédéral et sommes d'avis que les taux provinciaux pourraient être réduits d'un point en moyenne, pour passer à 13 %, grâce aux recettes fournies par un élargissement de l'assiette fiscale. Le Comité recommande aussi d'abroger la surtaxe fédérale sur les bénéfiques des sociétés, tant pour les grandes que pour les petites entreprises.»

Pour un système plus neutre d'amortissement fiscal

(p. 4.13) «Nous recommandons que les taux d'amortissement fiscal à caractère incitatif – ceux qui semblent nettement supérieurs au rythme de dépréciation économique – soient réduits ou éliminés progressivement, pendant une période de transition. Plus précisément, nous sommes d'avis que les mesures suivantes rendraient le régime fiscal plus neutre et plus efficace sur le plan de l'allocation des ressources :

- le taux applicable aux catégories 38 et 43 d'amortissement fiscal (y compris le matériel de terrassement et les actifs de fabrication et de transformation) devrait être ramené de 30 à 25 %;
- les actifs de la catégorie 12 (y compris les outils, les ouvrages de bibliothèque et les logiciels) devraient faire l'objet d'un examen, et ceux dont le coût d'achat est relativement élevé et la durée de vie utile de quatre ans ou plus devraient être transférés à une nouvelle catégorie d'amortissement assortie d'un taux annuel de 50 %, au lieu du taux de 100 % actuellement applicable à cette catégorie;
- les généreux taux d'amortissement des navires construits au Canada et ailleurs devraient être réexaminés.»

(p. 4.14) «Nous recommandons que le gouvernement réexamine la classification des actifs et leurs taux d'amortissement fiscal afin de tenir compte de leur durée de vie économique.»

Déductions et traitement des pertes dans le régime fiscal

(p. 4.20) «Le gouvernement fédéral devrait envisager, en consultation avec les provinces, d'établir un mécanisme formel de transfert des pertes entre sociétés faisant partie d'un même groupe, en prenant pour point de départ le document d'étude fédéral de 1985.»

(p. 4.21) «Afin de mieux mesurer le bénéfice imposable annuel et d'éliminer l'avantage injustifié dont bénéficient certains contribuables, le gouvernement fédéral devrait réexaminer le droit des contribuables d'effectuer certaines déductions à leur discrétion.»

(p. 4.21) «Étant donné la réduction des taux d'imposition des bénéfices que propose le Comité, des modifications devraient être apportées aux règles concernant les actions accréditatives pour tenir compte de la nouvelle relation entre les taux d'imposition des bénéfices des sociétés et du revenu des particuliers.

Impôts sur le capital des sociétés

(p. 4.25) «Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux harmonisent l'assiette de leurs impôts sur le capital afin de réduire les coûts d'observation et d'administration.»

Chapitre 5 : Moderniser la fiscalité des sociétés – dispositions spécifiques

Petites entreprises

(p. 5.11) «Le Comité recommande que, à mesure que le taux général d'imposition des bénéfices des sociétés sera réduit, le taux fédéral d'imposition des bénéfices ouvrant droit à la déduction accordée aux petites entreprises soit également abaissé. Cet abaissement devrait bénéficier surtout aux petites entreprises qui créent et qui maintiennent des emplois. Plus précisément, le Comité recommande que le taux de l'impôt fédéral sur les bénéfices des petites entreprises se situe entre 11 et 14 % (le niveau moyen prévu s'établissant à environ 12,5 %, contre 13,12 %, surtaxe comprise, à l'heure actuelle) et qu'il varie en fonction du nombre d'emplois dans chaque société. Nous proposons aussi que les provinces réduisent d'un point, en moyenne, leurs taux d'imposition des petites entreprises. La perte de recettes qui en résulterait serait compensée par les recettes supplémentaires provenant de l'élargissement de l'assiette fiscale.»

Encouragements fiscaux à l'investissement en recherche développement

Dépenses courantes et en immobilisations

(p. 5.20) «Le Comité recommande de mettre fin progressivement à la déductibilité immédiate des immobilisations servant à la RS&DE. Par conséquent, les immobilisations servant à la RS&DE qui ne sont pas spécialement conçues ou adaptées pour la recherche, comme le mobilier, le matériel de transport ou les ordinateurs non spécialisés, seraient classées dans la catégorie d'amortissement fiscal à laquelle elles appartiennent normalement. Le matériel de recherche et les autres immobilisations spécialisées, y compris les bâtiments à fins particulières, seraient classés dans une nouvelle catégorie amortissable à 35 % de la valeur résiduelle.»

Niveau global de l'aide fiscale à la RD

(p. 5.23) «Le Comité recommande de réduire le crédit d'impôt général à la RS&DE pour les grandes sociétés en le ramenant, après une période de transition, de 20 à 15 %, et d'abaisser le taux supérieur accordé aux petites entreprises dans la même proportion, en le ramenant de 35 à 27 %. Cette diminution de taux serait étalée sur plusieurs années, parallèlement à l'abaissement des taux d'imposition des bénéfices.»

Remboursabilité

(p. 5.23) «Nous recommandons que les petites entreprises admissibles puissent obtenir un remboursement complet du crédit à la RS&DE au titre non seulement de leurs dépenses courantes, mais aussi de leurs dépenses en immobilisations, sous réserve du même plafond, de manière à faciliter le financement de ces immobilisations.»

Secteur des ressources naturelles

Déduction relative à des ressources

(p. 5.33) «Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage, après consultation des provinces, de restructurer la déduction relative à des ressources afin qu'elle soit calculée en fonction du bénéfice tiré de l'exploitation des ressources, net de toutes déductions, au taux actuel de 25 %.»

(p. 5.33) «Nous recommandons que tout changement conforme à la proposition précédente n'entre en vigueur qu'après une période de transition appropriée, d'au moins cinq ans.»

(p. 5.33) «Nous recommandons aussi que l'abaissement graduel du taux général d'imposition des sociétés qui est recommandé dans le rapport ne s'applique pas aux bénéficiaires tirés des ressources naturelles jusqu'à ce que les consultations proposées aient été effectuées et qu'un examen complet ait été consacré à l'interaction entre, d'une part, les mesures proposées d'élargissement de l'assiette fiscale et de réduction générale des taux, dans la mesure où elles s'appliquent à l'industrie des ressources naturelles, et, d'autre part, la restructuration de la déduction relative à des ressources.»

Déductibilité des dépenses en immobilisations et incorporelles

(p. 5.35) «Nous recommandons que le taux maximal d'amortissement des frais d'aménagement, aussi bien dans l'industrie minière que dans l'industrie pétrolière et gazière, soit ramené de 30 à 25 % du solde des dépenses engagées, après une période de préavis de trois ans.»

(p. 5.35) «Nous recommandons que les dépenses en immobilisations engagées pour de nouvelles mines ou d'importants travaux d'expansion de mines existantes ne soient pas entièrement déductibles, la même année, des bénéficiaires tirés de la mine ou de l'expansion. Ces frais devraient plutôt être classés dans une nouvelle catégorie et être déductibles au taux maximal de 25 % du solde de la catégorie. Cette recommandation ne s'appliquerait qu'après une période de préavis de cinq ans.»

(p. 5.35) «Nous recommandons que le coût d'acquisition de nouveaux avoirs miniers soit considéré, dans l'industrie pétrolière et gazière, comme une dépense en immobilisations déductible au taux de 10 % par année, après une période de transition.»

Crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique

(p. 5.36) «Le Comité recommande d'éliminer progressivement le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique, pour le remplacer par un programme non fiscal d'aide au développement dans la région de l'Atlantique, qui soit économique et de large application.»

Institutions financières

(p. 5.40) «Le Comité recommande que, dans la mesure où ses propositions se traduisent dans l'ensemble par une diminution des impôts payés par le secteur des services financiers, le gouvernement relève temporairement la surtaxe fédérale sur le capital des institutions de dépôts et des sociétés d'assurance afin de combler la différence. La surtaxe devrait être éliminée lorsque le gouvernement, après avoir examiné notre rapport et celui du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, adopterait un ensemble intégré de mesures à long terme touchant le régime réglementaire et fiscal du secteur.»

Chapitre 6 : Fiscalité internationale

Imposition des revenus étrangers des investisseurs canadiens

(p. 6.11) «Nous recommandons de renforcer la définition actuelle des sociétés étrangères affiliées de manière qu'elle ne s'applique qu'aux sociétés étrangères dans lesquelles des sociétés canadiennes détiennent une participation appréciable.»

Intérêts débiteurs liés aux investissements de contribuables canadiens à l'étranger

(p. 6.20) «Le Comité recommande que les frais d'intérêt des contribuables canadiens sur les emprunts contractés afin d'investir dans des sociétés étrangères affiliées ne soient pas déductibles.»

(p. 6.20) «Les intérêts attribuables aux investissements dans des sociétés étrangères affiliées devraient être déterminés à l'aide de la méthode du rattachement.»

(p. 6.20) «Les intérêts dont la déduction n'est pas admissible devraient être ajoutés au prix de base des actions de la société étrangère affiliée et accumulés dans un «compte d'intérêts non admissibles».»

(p. 6.20) «Pour ne pas pénaliser les petites entreprises en démarrage qui doivent se financer par emprunt au Canada, de même que pour atténuer le fardeau d'administration et d'observation imposé aux PME, nous recommandons qu'une exonération de 10 millions de dollars s'applique aux emprunts cumulés liés aux investissements dans des sociétés étrangères affiliées (l'exonération étant partagée entre les sociétés faisant partie d'un même groupe).»

(p. 6.20) «Les emprunts contractés ou faisant l'objet d'un engagement en vertu des règles actuelles ne devraient pas être passibles du nouveau régime ou devraient donner droit à une période de transition généreuse.»

Revenu étranger accumulé, tiré de biens

(p. 6.25) «Nous recommandons que l'exemption des règles sur le REATB dont bénéficient les opérations entre filiales soit maintenue, mais que ces paiements soient inclus dans le surplus imposable quand le revenu bénéficie à une entité qui, tout en étant située dans un pays signataire d'une convention fiscale avec le Canada, est expressément privée du bénéfice de la convention.»

(p. 6.25) «Nous recommandons que le gouvernement renégocie activement les conventions fiscales en vigueur de manière que les entités bénéficiant d'un régime fiscal préférentiel dans les pays signataires de convention ne puissent se prévaloir du système d'exonération à l'égard du revenu tiré d'opérations entre filiales.»

(p. 6.25) «Le Comité recommande que la disposition qui exempte des règles sur le REATB les paiements reçus de sociétés non résidentes liées qui ne sont pas des sociétés étrangères affiliées du contribuable canadien soit révisée afin d'exclure les cas dans lesquels le statut de partie liée est dû uniquement au fait que des actions appartiennent à une société mère étrangère située hors du Canada.»

(p. 6.25) «Le Comité recommande que le recours à des mécanismes fiduciaires à l'étranger repérés par Revenu Canada soit contesté devant les tribunaux lorsque le revenu de la fiducie pourrait être assujéti aux règles sur le REATB et que, si ces contestations judiciaires ne portent pas fruit, la législation fiscale soit modifiée en conséquence.»

Imposition du revenu des investisseurs non-résidents

Retenues fiscales

(p. 6.29) «Le Comité recommande que l'exonération de retenue fiscale sur les intérêts versés à des prêteurs non résidents sans lien de dépendance avec l'emprunteur soit étendue à tous les emprunts, peu importe leur terme.»

(p. 6.29) «Nous recommandons aussi de refuser le bénéfice de l'exonération aux opérations adossées et aux mécanismes de financement similaires, selon les modalités exposées plus loin pour les dispositions relatives à la capitalisation restreinte.»

Règles applicables aux entreprises à capitalisation restreinte

(p. 6.33) «Le Comité recommande que le ratio de capitalisation restreinte, qui est actuellement de 3 pour 1, soit ramené à 2 pour 1, de manière à mieux correspondre au financement généralement disponible dans une situation sans lien de dépendance.»

(p. 6.33) «Les dispositions relatives à la capitalisation restreinte devraient être révisées de manière à s'appliquer aux sommes investies non seulement dans des sociétés canadiennes, mais aussi dans des succursales canadiennes de sociétés étrangères, dans des sociétés de personnes et dans des fiducies.»

(p. 6.33) «Les dispositions actuellement applicables aux mécanismes adossés faisant appel à des tiers intermédiaires devraient être renforcées de manière à porter sur toutes les formes d'endettement (comme les fonds mis en dépôt) entre un non-résident déterminé et un tiers, lorsque tout ou partie du montant peut raisonnablement être considéré comme ayant été prêté ou transféré, directement ou indirectement, par le tiers à une entreprise canadienne.»

Sociétés de placement appartenant à des non-résidents

(p. 6.35) «Le Comité recommande que les dispositions sur les sociétés de placement appartenant à des non-résidents soient abolies, moyennant une période de transition.»

Chapitre 7 : L'impôt des sociétés et l'impôt des particuliers

Intégration de l'impôt sur les bénéfices des sociétés

(p. 7.11) «Le Comité recommande l'adoption au Canada d'un système d'impôt sur les distributions de sociétés (IDS) et de crédit d'impôt pour dividendes.»

Imposition des gains en capital

(p. 7.20) «Le Comité recommande d'éliminer l'exonération cumulative pour gains en capital sur les biens agricoles et les actions admissibles de sociétés exploitant une petite entreprise, un allègement transitoire étant accordé au titre des gains courus à la date du changement (au moyen d'un choix analogue à celui qui a été utilisé lors de l'abrogation, en 1994, de l'exonération cumulative générale pour gains en capital).»

(p. 7.20) «Le Comité recommande aussi de remplacer cette exonération par un système amélioré de cotisations REER qui permettrait aux contribuables d'utiliser les gains en capital imposables sur les biens agricoles et les actions admissibles de petites entreprises qui sont acquis au cours d'une année pour accroître leurs droits de cotisation REER des années antérieures, à concurrence du droit maximal dont ils auraient disposé s'ils avaient eu un revenu d'emploi suffisant.»

Chapitre 8 : L'impôt en tant que tarification des usagers : les cotisations patronales d'assurance-emploi

(p. 8.14) «Le Comité recommande que les cotisations patronales d'assurance-emploi soient établies de manière à tenir compte des résultats de chaque employeur en matière de mises à pied. Nous recommandons en outre que cette nouvelle méthode soit mise en place à mesure que les taux moyens de cotisation des employeurs et des employés seraient réduits, au cours des prochaines années.»

Chapitre 9 : L'impôt en tant que tarification des usagers : les écotaxes

(p. 9.18) «Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en coordination et en consultation avec les provinces, envisage de remplacer la taxe d'accise fédérale sur les carburants par des écotaxes de plus large application qui produisent des recettes équivalentes et soient conçues de manière à réduire les émissions polluantes ainsi que les activités nuisibles à l'environnement.»

Chapitre 10 : Observation et exécution

Multiplicité des prélèvements fiscaux

(p. 10.6) «Le Comité recommande qu'un groupe de travail composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux et secondé par des fiscalistes et des représentants du monde des affaires préside à l'élaboration de mesures législatives et administratives harmonisées entre les autorités fédérales et provinciales, de manière à alléger le fardeau que l'observation de ces mesures impose aux entreprises canadiennes.»

(p. 10.6) «Le Comité recommande l'harmonisation des dispositions administratives que renferment les lois actuellement appliquées par Revenu Canada (comme la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur l'accise*, la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*).»

Compréhension de la législation fiscale

(p. 10.7) «Le Comité recommande que les nouvelles dispositions fiscales soient rédigées en des termes et sous une forme (phrases plus courtes et texte mieux divisé) qui en facilitent la compréhension et que des parties choisies de la législation existante soient reformulées selon ces principes.»

Administration

Risques de litige fiscal

(p. 10.9) «Le Comité recommande que le règlement des différends portant sur l'impôt exigible des contribuables soit facilité par l'adoption d'un mécanisme législatif qui autoriserait Revenu Canada, dans des circonstances appropriées, à conclure un compromis en fonction des «risques de litige». Les modalités de tout compromis de ce genre devraient être approuvées par des hauts fonctionnaires.»

Recouvrement des dettes fiscales

(p. 10.11) «Le Comité recommande que, pour améliorer l'observation des règles fiscales par les contribuables et la perception des impôts exigibles, Revenu Canada soit habilité à suivre les principes en usage sur le plan commercial pour régler les sommes en souffrance en fonction de la possibilité prévue de percevoir ou recouvrer les montants impayés, compte tenu des actifs disponibles à cette fin et du risque de percevoir des sommes inférieures aux montants dus. Les modalités de tout compromis de ce genre devraient être approuvées par des hauts fonctionnaires et, pour démontrer l'intégrité du processus, être rendues publiques.»

Pénalités

(p. 10.14) «Le Comité recommande que soient ajoutées de nouvelles dispositions prescrivant des pénalités, qui auraient pour effet d'étendre la portée des mesures actuellement prévues au paragraphe 163(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de manière à pouvoir sanctionner les tiers qui, sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde, participent à des actes qui conduisent à un faux énoncé ou à une omission dans une déclaration, aident à commettre de tels actes ou en font la promotion (ainsi que le décrit le paragraphe 163(2)).»

Chapitre 11 : Dimension fédérale-provinciale de la fiscalité des entreprises

Démarche préconisée pour améliorer la coordination dans le domaine fiscal

(p. 11.9) «Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les trois provinces qui ne sont pas parties actuellement aux ententes de perception fiscale dans le domaine de l'impôt des sociétés fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour conclure des ententes, dans l'intérêt des contribuables de ces trois provinces. Le Comité recommande aussi que, si les impôts sur le capital devaient être harmonisés, comme nous le recommandons, un accord de perception fiscale soit également envisagé dans ce domaine.»

(p. 11.10) «Le Comité recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent une assiette commune et neutre, ainsi qu'une méthode uniforme de répartition des bénéfices et du capital assujettis à l'impôt des sociétés sur le territoire de chaque administration.»

(p. 11.10) «Nous recommandons en outre que, si le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial souhaitent fournir des encouragements fiscaux aux entreprises ou en tirer des recettes fiscales supplémentaires, ils recourent à des crédits d'impôt ou à des surtaxes au lieu de modifier l'assiette fiscale commune.»

Déductibilité des impôts non liés aux bénéfiques

(p. 11.14) «Le Comité recommande que les impôts provinciaux sur le capital ne soient pas déductibles dans le calcul de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, après une période de transition appropriée, et que les impôts fédéraux sur le capital demeurent non déductibles.»

Comité technique de la fiscalité des entreprises

Mandat^{1,2}

Les Canadiens veulent que leur régime fiscal génère des recettes de manière équitable et simple pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Ils tiennent aussi à ce que ce régime favorise la croissance économique et la création d'emplois. Vu que l'atteinte simultanée de ces deux objectifs est complexe, le gouvernement du Canada a décidé d'examiner les aspects du droit fiscal qui touchent au plus près la création d'emplois.

Cet examen sera effectué par un comité technique des mesures fiscales applicables à l'investissement et à l'entreprise. Ce comité sera invité à examiner le fardeau fiscal des entreprises et l'impôt sur le revenu des sociétés pour évaluer à la fois l'ampleur et la composition de ce fardeau. Il étudiera également des façons de réduire les coûts d'observation et d'administration du régime. Ses travaux viseront les objectifs généraux suivants :

- améliorer le régime fiscal pour promouvoir la création d'emplois et la croissance économique dans une économie ouverte;
- simplifier l'imposition du revenu des sociétés pour en faciliter l'observation par les contribuables et l'administration par Revenu Canada;
- renforcer l'équité du régime fiscal en veillant à ce que toutes les entreprises participent au financement de la prestation des services gouvernementaux.

En outre, le Comité étudiera l'interaction entre le fardeau fiscal des entreprises – y compris l'impôt des sociétés, l'impôt sur le capital et l'impôt sur la masse salariale – et celui qu'assument les particuliers à l'égard de leurs revenus de placements.

Ce faisant, le Comité tiendra compte des deux facteurs suivants, qui influent sur le régime fiscal en place :

- les contraintes financières des gouvernements fédéral et provinciaux;
- la nécessité de coordonner l'impôt fédéral et provincial.

Le Comité technique fera rapport au ministre des Finances d'ici la fin de l'année³. La publication de son rapport sera suivie de consultations publiques.

¹ Tel qu'indiqué dans le communiqué du ministre des Finances du 6 mars 1996.

² Comme on peut le lire à la page 178 du *Plan budgétaire* du 6 mars 1996, le Comité technique a également été prié «d'évaluer les dispositions fiscales relatives aux ressources dans le cadre de l'examen du régime fiscal des entreprises, qui vise à promouvoir l'investissement, la création d'emplois et la simplification des règles fiscales».

³ En vertu du communiqué du ministre des Finances du 5 novembre 1996, cette échéance a été reportée «à la fin de 1997».

Comité technique de la fiscalité des entreprises

Membres

M. Robert Brown
Price Waterhouse
Toronto (Ontario)

M. James Cowan¹
Stewart McKelvey Stirling Scales
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. Bev Dahlby
Faculté d'économie
Université d'Alberta
Edmonton (Alberta)

M. Allan Lanthier
Ernst & Young
Montréal (Québec)

M. Wilfrid Lefebvre
Ogilvy Renault
Montréal (Québec)

M. Jack Mintz, président
Joseph L. Rotman School of Management, Université de Toronto
Toronto (Ontario)
Économiste invité Clifford-Clark (1996-1997)
Ministère des Finances
Ottawa (Ontario)

M^{me} Nancy Olewiler
Faculté d'économie
Simon Fraser University
Burnaby (Colombie-Britannique)

M. Norm Promislow
Buchwald Asper Gallagher Hentelef
Winnipeg (Manitoba)

M. Stephen Richardson
Tory Tory Deslauriers & Binnington
Toronto (Ontario)

¹ M. Cowan s'est joint au Comité technique en mai 1996, à la suite du décès de M. Gerry Godsoe, de Halifax, qui était au nombre des neuf membres nommés lors de la mise sur pied du Comité.

Membres du secrétariat du Comité et autres personnes ayant aidé à la préparation du rapport

Directeur exécutif :

John Sargent, ministère des Finances

Fonctionnaires détachés à temps plein ou à temps partiel auprès du Comité par le ministère des Finances et Revenu Canada :

Roy Shultis, directeur général,

Direction des décisions et de l'interprétation de l'impôt, Revenu Canada

Stephen Clark, Division de l'impôt des entreprises, ministère des Finances

Steve Dodds, Division de l'impôt des entreprises, ministère des Finances

Paul Lynch, Direction des décisions de l'interprétation de l'impôt, Revenu Canada

Marc Vanasse, Direction des décisions et de l'interprétation de l'impôt, Revenu Canada

Attachés de recherche :

Claude Bilodeau

Ariane Brûlé

Benjamin Cherniavsky

Sanjit Dhani

Jeanine Hage

Mindy Sichel

Eric Simard

Jianmin Tang

Soutien administratif :

Jocelyne Bordage, ministère des Finances

Paulette Kennis, ministère des Finances

Marthe Laroche, ministère des Finances

Révision :

Michael Bryans, Ottawa

Préparation de la copie :

Nancy Warren, Kanata

Traduction : Gilles Gamas et ses collègues de la Société Gamma, Ottawa

Coordination de la publication :

Ginette Desjardins, Direction des consultations et des communications, ministère des Finances

Conception graphique :

Suzanne Henrion, Services des communications écrites, ministère des Finances

Études de recherche effectuées pour le Comité technique de la fiscalité des entreprises

Publication : mars 1997

Document de travail 96-1

Comparaison et évaluation du régime fiscal applicable au revenu de provenance étrangère au Canada, en Australie, en France, en Allemagne et aux États-Unis

Brian Arnold (Goodman Phillips & Vineberg)

Jinyan Li et Daniel Sandler (Université Western Ontario)

Document de travail 96-2

Pourquoi imposer les sociétés?

Richard M. Bird (Université de Toronto)

Document de travail 96-3

Politique fiscale et création d'emplois : programmes de stimulation de l'emploi

Ben Cherniavsky (Analyste de recherche du Comité technique)

Document de travail 96-4

Les effets du régime fiscal sur les multinationales américaines et leurs filiales canadiennes

Jason G. Cummins (Université de New York)

Document de travail 96-5

L'intégration des impôts des sociétés et des particuliers en Europe : le rôle des impôts minimums sur les versements de dividendes

Michael P. Devereux (Université Keele)

Document de travail 96-6

Les répercussions internationales de la réforme de la fiscalité des entreprises aux États-Unis

Andrew B. Lyon (Université du Maryland)

Document de travail 96-7

Les effets économiques de l'imposition des dividendes

Kenneth J. McKenzie (Université de Calgary)

Aileen J. Thompson (Université Carleton)

Document de travail 96-8*L'impôt sur le capital*

Peter E. McQuillan et E. Cal Cochrane (KPMG Toronto)

Document de travail 96-9*Les questions d'observation : la petite entreprise et l'imposition des bénéficiaires des sociétés*

Plamondon et associés (Ottawa)

Document de travail 96-10*Les prix de transfert*

Robert Turner, C.A. (Ernst & Young, Toronto)

Document de travail 96-11*L'interaction des impôts fédéraux et provinciaux sur les entreprises*

Marianne Vigneault (Université Bishop's)

Robin Boadway (Université Queen's)

Document de travail 96-12*L'imposition des investissements en provenance de l'étranger*

W.G. Williamson et R.A. Garland (Arthur Andersen, Toronto)

Publication : octobre 1997**Document de travail 97-1***La sensibilité des recettes fiscales au taux nominal d'imposition des sociétés*

Peter Dungan, Steve Murphy et Thomas A. Wilson (Université de Toronto)

Document de travail 97-2*Le fardeau d'observation des règles fiscales pour les grandes entreprises canadiennes*

Brian Erard (Université Carleton)

Document de travail 97-3*Les impôts, le coût du capital et l'investissement :
comparaison entre le Canada et les États-Unis*

Kenneth J. McKenzie (Université de Calgary)

Aileen J. Thompson (Université Carleton)

À paraître

Document de travail 97-4

La politique fiscale et la demande dynamique de capital des multinationales au pays et à l'étranger

Rosanne Altshuler (Université Rutgers)

Jason G. Cummins (Université de New York)

Document de travail 97-5

Les organismes exonérés d'impôt et la structure de financement

Thomas A. Wilson et Steve Murphy (Université de Toronto)

Document de travail 97-6

Examen critique de la recherche empirique sur l'observation des règles fiscales canadiennes

Brian Erard (Université Carleton)

Document de travail 97-7

L'incidence de l'imposition des sociétés : un retour sur la question

John Whalley (Université Western Ontario, Université Warwick, NBER)

Document de travail 97-8

Réforme de la fiscalité des entreprises : observations sur l'efficacité

John Whalley (Université Western Ontario, Université Warwick, NBER)

Document de travail 97-9

Les organismes exonérés d'impôt et le financement des entreprises imposables

Thomas E. McDonnell (The McDonnell Consulting Corporation, Toronto)

Document de travail 97-10

Les organismes exonérés d'impôt et la structure de financement des sociétés –

Analyse des effets sur l'efficacité économique et de l'incidence sur les recettes fiscales

James Pesando, Michael Smart and Thomas A. Wilson (Université de Toronto)

Document de travail 97-11

L'imposition des PME au Canada

Kenneth Hendricks, Raphael Amit et Diana Whistler (Université de Colombie-Britannique)

Document de travail 97-12

Le fardeau d'observation des règles fiscales pour les petites et moyennes entreprises canadiennes

Brian Erard (Université Carleton)

Document de travail 97-13

L'incidence du traitement des pertes fiscales sur l'efficacité des marchés et les fusions
Michel Poitevin (Université de Montréal)

Document de travail 97-14

Réformes fiscales, transferts de dettes et recettes fiscales : les multinationales au Canada
Vijay Jog (Université Carleton) et Jianmin Tang (Secrétariat du Comité technique)

Document de travail 97-15

Le calcul des taux effectifs marginaux d'imposition
Kenneth J. McKenzie (Université de Calgary), Mario Mansour (ministère des Finances) et
Ariane Brûlé (Secrétariat du Comité technique)

Document de travail 97-16

*Analyse des données de l'Inventaire national des rejets
de polluants sur les émissions toxiques par secteur*
Nancy Olewiler et Kelli Dawson (Université Simon Fraser)

Document de travail 97-17

L'évolution de la fiscalité des entreprises au Canada : données et estimations
John H. Sargent, Claude Bilodeau, Jeanine Hage et Mindy Sichel (Secrétariat du Comité technique)

**Étude effectuée conjointement pour le Comité technique et
le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers**

Le Groupe de travail et le Comité technique ont commandé conjointement une étude sur l'imposition des institutions financières. L'étude sera menée par Kevin Dancey (Coopers & Lybrand) et Kenneth J. McKenzie (Université de Calgary). Ses résultats devraient être publiés par le Groupe de travail.