

Le 2 octobre 2017

Monsieur Paul Rochon
Sous-ministre
Ministère des Finances Canada
90, rue Elgin
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Objet : Document de consultation sur la planification fiscale au moyen de sociétés privées

Monsieur le Sous-ministre,

Je vous fais parvenir par la présente un mémoire faisant état des opinions et des recommandations de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) en réponse au document de consultation du gouvernement du Canada sur la planification fiscale au moyen de sociétés privées.

CPA Canada est l'une des organisations comptables nationales les plus importantes et les plus respectées au monde. Elle représente plus de 210 000 comptables professionnels agréés (CPA), au Canada et à l'étranger, qui travaillent dans tous les secteurs de l'économie. Les CPA sont les leaders en affaires et en comptabilité sur lesquels comptent les contribuables canadiens pour représenter leurs intérêts avec intégrité et compétence, et pour les aider à se conformer aux lois fiscales complexes du Canada. CPA Canada collabore également avec le gouvernement du Canada, notamment l'Agence du revenu du Canada et le ministère des Finances, en vue d'améliorer le régime fiscal pour tous les Canadiens.

Dans le présent mémoire, nous vous faisons part de nos graves préoccupations au sujet du processus de consultation. Lorsqu'il propose de nouvelles dispositions fiscales, le gouvernement devrait entreprendre un processus de consultation minutieux, constructif et réciproque auprès de toutes les parties concernées. La courte durée de la période de consultation, son lancement pendant la saison estivale et la publication de propositions législatives nous amènent à conclure que les récentes consultations n'étaient pas à la hauteur des attentes.

CPA Canada est d'avis que les propositions publiées le 18 juillet vont à l'encontre de l'intérêt public en raison de leurs effets pervers pour les propriétaires de petites entreprises et toutes les catégories de contribuables canadiens. Ces nouvelles propositions sont si complexes et leur portée est si grande que leur application serait irréaliste. Le gouvernement a récemment adopté d'autres modifications, dont la complexité et la portée sont similaires, qui s'appliquent aux petites entreprises. L'incidence de ces modifications et des mesures proposées le 18 juillet pose un risque



considérable pour l'intégrité du régime fiscal, pour l'avenir financier et la compétitivité des sociétés privées (sociétés à capital fermé) du Canada, et pour l'économie canadienne en général.

Dans le présent mémoire, nous suggérons plusieurs façons d'accroître la simplicité, la certitude, l'efficience et l'efficacité des mesures proposées dans le document de consultation du 18 juillet 2017. Nos suggestions portent principalement sur des questions de politique fiscale. Le mémoire du Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de CPA Canada, qui compte plus de 100 pages, soulève de nombreuses préoccupations d'ordre technique. Il fait notamment ressortir certaines lacunes importantes des mesures proposées et, dans certains cas, propose des solutions constructives qui permettraient de résoudre ces problèmes.

Il s'est écoulé près d'un demi-siècle depuis la dernière grande réforme fiscale au Canada. Pendant cette période, on a ajouté à la législation fiscale des couches successives de modifications complexes sans se soucier de leurs répercussions sur l'ensemble du régime fiscal ni sur l'intérêt public. Comme CPA Canada l'a souvent souligné au gouvernement, il est grand temps de procéder à un examen exhaustif du système fiscal. Cet examen doit être entrepris dans les plus brefs délais si l'on veut assurer la viabilité et la compétitivité du régime fiscal canadien au 21^e siècle.

Par conséquent, nous estimons que le gouvernement devrait songer à mettre les mesures proposées de côté tant qu'un examen exhaustif du régime d'impôt sur le revenu n'aura pas été réalisé.

Nous serions heureux de pouvoir discuter plus à fond avec vous de cette question et des commentaires formulés dans le présent mémoire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sous-ministre, l'expression de ma considération distinguée.

(lettre originale en anglais signée par)

Joy Thomas, MBA, FCPA, FCMA, C.Dir.
Présidente et chef de la direction
CPA Canada

c. c. : M. Ted Cook, directeur, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada
M. Brian Ernewein, directeur général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada
M. Andrew Marsland, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada



**DOCUMENT DE CONSULTATION :
PLANIFICATION FISCALE AU MOYEN DE SOCIÉTÉS PRIVÉES
COMMENTAIRES DE CPA CANADA SUR LES MESURES PROPOSÉES
PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES CANADA**

SOMMAIRE

Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) est heureuse de présenter ses commentaires sur le document de consultation intitulé *Planification fiscale au moyen de sociétés privées*¹ ainsi que sur les propositions législatives qui ont été publiées le 18 juillet 2017 (les « propositions du 18 juillet »).

CPA Canada estime que le régime fiscal du Canada doit favoriser une croissance économique durable dans l'intérêt public, renforcer la position concurrentielle du pays dans l'économie mondiale et comprendre des mesures qui encouragent les propriétaires d'entreprise à prendre des risques et à investir dans notre économie. CPA Canada appuie sans réserve l'objectif d'un régime fiscal efficient et efficace permettant de réduire ou d'éliminer les abus. Elle reconnaît également que le gouvernement du Canada a la responsabilité et le droit d'apporter les modifications qu'il juge appropriées.

Les nombreuses préoccupations d'ordre technique que soulèvent les mesures proposées, de même que les conséquences fiscales des mesures qui n'atteignent pas la cible voulue, sont exposées en détail dans les mémoires d'autres parties prenantes, notamment dans celui du Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de Comptables professionnels agréés du Canada (« Comité mixte sur la fiscalité »). Dans les pages qui suivent, CPA Canada s'intéresse principalement à l'incidence des mesures proposées sur la politique fiscale.

Selon son analyse initiale des propositions du 18 juillet et les consultations menées auprès de ses membres et d'autres parties prenantes, CPA Canada estime que les répercussions des mesures proposées ne toucheraient pas que les mieux nantis mais auraient des conséquences fâcheuses pour bien des contribuables de la classe moyenne. Leur mise en œuvre accroîtrait la complexité du régime fiscal et ferait augmenter les coûts afférents à la conduite des affaires au Canada, ce qui mettrait un frein aux investissements des entreprises et à la création d'emploi, et nuirait à la compétitivité.

¹ Ministère des Finances Canada, *Planification fiscale au moyen de sociétés privées*, le 18 juillet 2017.

Il est à noter que la période de consultation de 75 jours n'est pas suffisamment longue pour que l'on puisse évaluer avec justesse les vastes changements proposés en matière de politique fiscale. L'étude des enjeux, tout comme la collecte et l'analyse des données économiques pertinentes, nécessite plus de temps que le délai accordé si l'on veut cerner et évaluer toutes les répercussions possibles des mesures proposées pour les particuliers et les entreprises du Canada. CPA Canada a déjà fait observer au gouvernement qu'il fallait prolonger la période de consultation actuelle au-delà du 2 octobre 2017 dans une lettre envoyée au ministère des Finances le 17 août 2017 (se reporter à l'Annexe 1).

La prolongation de la période de consultation permettrait aux parties prenantes d'évaluer les propositions plus minutieusement en vue de déterminer si, et à quel point, elles sont conformes aux principes qui caractérisent un bon régime fiscal. Selon ces principes, toute modification apportée à la politique fiscale devrait viser la mise en place d'un régime fiscal équitable, efficace et efficient permettant de réduire ou d'éliminer les abus, sans pour autant être inutilement complexe. Les modifications devraient aussi favoriser et soutenir la croissance économique et la compétitivité au Canada.

Plusieurs parties prenantes, dont des experts en fiscalité, en finance et en économie, font observer que les mesures proposées vont plutôt à l'encontre de ces principes en ajoutant complexité et incertitude à la législation fiscale actuellement en vigueur au Canada. Mis à part l'augmentation de la facture d'impôt des contribuables touchés par ces mesures, celles-ci feraient monter les coûts d'observation de tous les propriétaires de sociétés privées, car les conseillers fiscaux devraient consacrer beaucoup de temps à la détermination des obligations fiscales de leurs clients en vertu des nouvelles règles.

Les propriétaires de petites entreprises, leurs conseillers et les vérificateurs de l'Agence du revenu du Canada sont déjà aux prises avec d'autres changements extrêmement complexes qui ont récemment été apportés (notamment ceux qui visent le paragraphe 55(2), la déduction accordée aux petites entreprises et l'exemption pour résidence principale). Les propositions du 18 juillet amplifieraient considérablement ces difficultés, et il y a lieu de se demander si les contribuables seraient aptes et disposés à se conformer aux exigences du régime fiscal et si le système n'est pas en train de devenir ingérable.

Au lieu d'accroître la complexité du régime fiscal en y incorporant au fur et à mesure des propositions comme celles-ci, il faudrait envisager les modifications dans le contexte de l'ensemble du régime fiscal canadien.

« La dernière refonte a été le fruit d'un processus de consultation s'étalant sur plusieurs années, entrepris par la Commission Carter (qui a été créée en 1962 et a abouti à la publication d'un livre blanc en 1969). J'incite notre gouvernement à ne pas adopter les propositions du 18 juillet sans avoir réalisé des études sérieuses et sans avoir mené des consultations exhaustives. »

– commentaire d'un CPA du Nouveau-Brunswick

Plus de 50 ans se sont écoulés depuis le dernier examen approfondi du régime fiscal. Tout comme bon nombre d'autres organisations nationales, d'importants groupes de réflexion, d'économistes et d'universitaires, CPA Canada estime qu'il est grand temps d'entreprendre un examen exhaustif du régime fiscal en vue d'en accroître la simplicité, l'efficacité, l'équité et la compétitivité. En outre, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes recommande depuis quatre ans, dans le cadre de son processus de consultation prébudgétaire, que le gouvernement fédéral simplifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* et lance un processus de consultation national pour mener à bien cet important travail.

En plus d'avoir des réserves quant aux propositions mêmes, CPA Canada considère que la façon dont elles ont été présentées va à l'encontre de l'intérêt public et de l'idéal canadien d'une saine gestion. Elle estime que le gouvernement devrait faire preuve d'une plus grande transparence à l'égard de la population canadienne.

Dans son document de consultation, par exemple, le gouvernement affirme qu'il « prend des mesures pour s'attaquer aux stratégies de planification fiscale et éliminer les échappatoires qui ne sont à la portée que de certains — souvent les très riches ou les gens à revenu très élevé — aux dépens des autres² ». L'idée que certains contribuables canadiens aient bénéficié indûment de ces dispositions fiscales nous laisse perplexes. Il est inexact et injuste de qualifier d'échappatoire le recours, par des contribuables en règle, à des mesures de planification fiscale sanctionnées par la loi.

CPA Canada estime que le gouvernement devrait plutôt reconnaître que ses propositions représentent un important changement de politique fiscale en ce qui concerne l'imposition des sociétés privées, et expliquer sa position.

² Ibid., page 3.

Recommandations

CPA Canada croit que l'intérêt public serait mieux servi si le gouvernement mettait les mesures proposées en veilleuse tant qu'un examen plus approfondi du régime de l'impôt sur le revenu n'aura pas été réalisé. Cet examen devrait avoir pour objectif de doter le Canada d'un régime fiscal efficace et efficient qui favorisera la croissance durable et la compétitivité des entreprises canadiennes, dès aujourd'hui et pour l'avenir.

Vous trouverez ci-après les recommandations de CPA Canada en réponse aux questions que pose le ministère des Finances dans son document de consultation du 18 juillet. Ces recommandations sont exposées de façon détaillée dans le corps du présent mémoire.

Même si le ministère des Finances a rendu public un avant-projet de loi visant la mise en œuvre de certaines de ses propositions, nous avons pris pour hypothèse que le ministère désirait connaître le point de vue des Canadiens sur toutes les mesures proposées dans le document de consultation.

En plus des recommandations ci-dessous, CPA Canada appuie les recommandations techniques formulées par le Comité mixte sur la fiscalité dans son mémoire sur les propositions du 18 juillet.

Répartition du revenu

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral de fournir des données analytiques sur la répartition du revenu au moyen de sociétés privées de sorte que les enjeux soient bien compris par les parties prenantes et que les meilleures solutions puissent être élaborées.

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral d'envisager l'adoption des mesures suivantes afin de réduire la subjectivité et d'accroître la certitude :

- abandonner le critère du caractère raisonnable appliqué à l'égard de la rémunération versée aux membres de la famille, en raison de la grande subjectivité de ce critère;
- poursuivre la consultation des parties prenantes pour déterminer si le gouvernement pourrait avoir recours à une méthode plus simple pour atteindre ses objectifs, par exemple en élargissant les règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné de manière qu'elles s'appliquent aux enfants de moins de 25 ans mais pas aux membres plus âgés de la famille;
- dans l'éventualité où le critère du caractère raisonnable est conservé :
 - accroître le degré de certitude en prévoyant des exceptions *de minimis* pour des montants de revenu fractionné peu élevés afin d'exempter les contribuables dont le

revenu est inférieur à un certain niveau, ce qui réduirait la complexité et le risque de différends découlant de divergences d'opinions pures et simples,

- formuler des directives administratives claires et détaillées lorsque les mesures proposées entreront en vigueur (ou à une date antérieure) de sorte que les contribuables puissent établir avec certitude, à peu de frais, s'ils respectent les règles;
- revoir ce qui constitue une unité d'imposition appropriée, et consulter les Canadiens à ce sujet, afin d'assurer le traitement uniforme des conjoints dans l'ensemble de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment en se demandant s'il convient de considérer des conjoints comme une unité d'imposition, peu importe s'ils exploitent une entreprise ou occupent un emploi;
- à la suite de cet examen, déterminer si les conjoints devraient être exemptés des règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné proposées.

Conversion du revenu en gains en capital

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral :

- d'assurer la neutralité et la simplicité du régime en révisant les propositions qui visent à empêcher la conversion inappropriée du revenu en gains en capital afin de faire en sorte qu'elles ne mènent pas à des résultats fiscaux inattendus, incertains, inappropriés et onéreux (par exemple, la double imposition au décès);
- d'assurer l'équité procédurale en songeant à établir des périodes de transition appropriées et des règles protégeant les droits acquis de manière que les règles ne s'appliquent pas rétroactivement ou rétrospectivement.

RECOMMANDATION : CPA Canada approuve l'intention du gouvernement fédéral d'entreprendre des consultations distinctes sur la question des transferts entre générations et lui recommande d'aborder cette question en prévoyant des exceptions qui assureront la neutralité fiscale entre le transfert d'une entreprise familiale à un membre de la famille et son transfert à un tiers.

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral d'entreprendre un examen portant expressément sur les questions fiscales liées au décès d'un actionnaire de manière à assurer une imposition équitable et à établir une procédure simple et claire permettant d'éviter la double imposition.

Détention d'un portefeuille de placements passifs dans une société privée

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral de prendre les mesures de simplification suivantes :

- Si les propositions relatives à la répartition du revenu et à la conversion du revenu en gains en capital sont adoptées, réaliser un examen plus approfondi pour déterminer si les propositions liées au revenu passif sont bel et bien nécessaires, compte tenu du coût et des complications qu'elles entraînent.
- Si les règles relatives à l'imposition du revenu passif sont jugées nécessaires :
 - entreprendre une étude et une analyse plus approfondies en vue de définir ce qui constitue une « petite entreprise » aux fins de la règle sur l'imposition du revenu de placement passif (par exemple, en établissant à 150 000 \$ le plafond des affaires annuel) et miser sur la simplicité en adoptant une règle *de minimis* permettant de soustraire les petites entreprises à l'application de toute nouvelle règle en la matière;
 - favoriser la certitude en établissant une règle d'exonération pour les sociétés qui détiennent une part raisonnable de leurs actifs dans des placements passifs, par rapport aux actifs utilisés dans une entreprise exploitée activement qui sont inhérents ou nécessaires à leur entreprise, ce qui pourrait se faire au moyen d'une variante de la définition actuelle de « société exploitant une petite entreprise » (par exemple, un critère simple de 80 %);
 - favoriser l'équité procédurale en prévoyant une période de transition raisonnable (de deux ans par exemple) et des règles transitoires exhaustives qui permettront aux particuliers et à leurs sociétés de se préparer en vue de ce changement de régime d'imposition.

Conclusion

RECOMMANDATION : Au lieu d'ajouter constamment à la législation fiscale des règles de plus en plus complexes, CPA Canada recommande au gouvernement fédéral d'effectuer un examen approfondi du régime fiscal. Il s'agit là d'une recommandation qu'elle formule depuis de nombreuses années, notamment dans son mémoire prébudgétaire annuel à l'intention du gouvernement du Canada. Un grand nombre d'autres organisations nationales, d'importants groupes de réflexion, d'économistes et d'universitaires, tout comme le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, sont également de cet avis.



INTRODUCTION

Le présent mémoire expose les points de vue et les suggestions de CPA Canada sur la façon dont le ministère des Finances du Canada pourrait, d'une part, atténuer l'incidence négative de ses propositions du 18 juillet sur la répartition du revenu par le recours aux sociétés privées, la conversion du revenu régulier d'une société privée en gains en capital et le revenu passif tiré d'un investissement, et, d'autre part, améliorer ces propositions.

CPA Canada est l'une des organisations comptables nationales les plus importantes et les plus respectées au monde. Elle représente plus de 210 000 comptables professionnels agréés (CPA) au Canada et à l'étranger. Les CPA travaillent dans tous les secteurs de l'économie. Ils sont les leaders en affaires et en comptabilité sur lesquels comptent les contribuables canadiens pour représenter leurs intérêts avec intégrité et compétence, et pour les aider à se conformer aux lois fiscales complexes du Canada. CPA Canada collabore par ailleurs avec le gouvernement fédéral, notamment avec l'Agence du revenu du Canada, afin d'améliorer le régime fiscal pour tous les Canadiens.

Ensemble, CPA Canada et les membres de la profession s'emploient à soutenir, à promouvoir et à protéger l'idéal canadien d'une saine gestion axée sur l'inclusion, et sur la croissance et le développement social durables pour favoriser la vigueur et la prospérité économiques.

Le présent mémoire, préparé dans le cadre des consultations menées par le ministère fédéral des Finances, présente d'abord une revue de grands principes devant guider la conception de solides politiques fiscales, suivie d'une analyse détaillée des principales préoccupations de CPA Canada décrites brièvement dans le sommaire. Il présente ensuite une analyse et des recommandations sur les trois principales questions visées par les propositions du 18 juillet.

Le contenu du présent mémoire a été élaboré en consultation avec les comités sur la fiscalité de CPA Canada, dont les membres fournissent, à titre de généralistes ou de fiscalistes, des services fiscaux à des sociétés privées canadiennes de toutes tailles et à leurs propriétaires. Le mémoire reflète également les commentaires que CPA Canada a reçus de ses membres de partout au pays, principalement par l'entremise de son site Web, qui ont soulevé des préoccupations quant aux incidences des modifications proposées. Certains de ces commentaires sont reproduits ci-après. Notre analyse tient également compte des préoccupations et des solutions possibles notées par CPA Canada lors de forums réunissant des juristes et des fiscalistes, des professionnels des fiducies et des successions, et d'autres parties prenantes. Les points de vue exprimés dans le présent mémoire sont toutefois ceux de CPA Canada.

PRINCIPES D'UN BON RÉGIME FISCAL

CPA Canada souscrit aux efforts visant à faire en sorte que le régime fiscal soit équitable, efficient et efficace, et que les abus soient réduits ou éliminés. Elle soutient que toute modification apportée à la politique fiscale doit concourir à la réalisation de ces objectifs, sans ajouter inutilement à la complexité du régime, et favoriser la croissance économique et la compétitivité au Canada. Elle croit par conséquent que le document de consultation du 18 juillet et les propositions législatives qui l'accompagnent doivent être évalués à la lumière des grands principes suivants :

- équité
- simplicité
- compétitivité
- efficience
- neutralité
- certitude
- ciblage approprié
- transparence et consultation

Ces principes, tel qu'ils sont décrits ci-dessous, sont repris en partie des ensembles de principes sur la conception de politiques fiscales préconisés par l'Institute of Chartered Accountants in England & Wales³ et l'American Institute of Certified Public Accountants⁴.

Équité – Un régime fiscal est équitable lorsque « les contribuables ont voix au chapitre, ont accès à une procédure équitable, sont traités avec respect par les autorités fiscales et qu'aucun groupe de contribuables n'est favorisé au détriment d'un autre sans motif valable⁵ ». Lorsqu'il apporte des modifications à des dispositions législatives fiscales bien établies, et plus particulièrement à la politique fiscale, le gouvernement doit prévoir une période de transition appropriée pour donner le temps aux contribuables d'adapter leur planification fiscale aux nouvelles conditions. Toute nouvelle loi fiscale doit contenir des dispositions d'antériorité, pour faire en sorte que l'application des changements apportés ne soit pas rétroactive ou rétrospective.

³ Institute of Chartered Accountants in England & Wales, *Towards a better tax system* (aucune date).

⁴ American Institute of Certified Public Accountants, *Guiding Principles of Good Tax Policy: A Framework for Evaluating Tax Proposals*, 2001.

⁵ American Institute of Certified Public Accountants, *Guiding Principles for Tax Equity and Fairness*, 2007.

Simplicité – L’administration des nouvelles règles fiscales doit être aussi simple que possible afin que les contribuables puissent comprendre les conséquences de leurs actions. Bien que les questions fiscales sous-jacentes puissent être complexes, les contribuables doivent comprendre les règles fiscales et pouvoir les observer correctement et de façon efficiente. La *Charte des droits du contribuable* du Canada précise que l’ARC a le devoir, envers le contribuable, de tenir compte des coûts liés à l’observation dans le cadre de l’administration des lois fiscales⁶. La complexité du régime fiscal peut accroître de façon importante les coûts d’observation pour les contribuables.

Compétitivité – Les nouvelles règles fiscales proposées doivent tenir compte de la nécessité de préserver la compétitivité des entreprises dans une économie mondiale où les pays se livrent une concurrence fiscale féroce et où les capitaux sont mobiles. Les exigences fiscales ne doivent pas nuire au fonctionnement ni à la productivité des entreprises qui paient des impôts.

Efficience – Les modifications fiscales proposées ne doivent pas risquer de faire augmenter les coûts fiscaux et administratifs liés à l’exploitation d’une entreprise, et d’ainsi freiner l’entrepreneuriat. L’apport à la pièce de modifications à des structures fiscales légitimes, établies depuis longtemps et utilisées par un large éventail d’entreprises de toutes tailles se situant dans différentes tranches de revenu, pourrait avoir des effets pervers et créer de l’incertitude jusqu’à ce que des correctifs soient apportés.

Neutralité – L’incidence des dispositions législatives fiscales sur les décisions d’un contribuable concernant sa participation ou non à une opération ou à une structure donnée, ou encore la façon de mettre en œuvre un mécanisme doit être réduite à son minimum.

Certitude – Les contribuables doivent pouvoir évaluer, avec un degré raisonnable de certitude, les conséquences fiscales de nouvelles dispositions législatives sur leurs opérations financières, et ce, de façon à pouvoir planifier leurs affaires financières.

Ciblage approprié – Les nouvelles règles fiscales doivent indiquer clairement à qui et à quoi elles s’appliquent, et leur bien-fondé doit pouvoir être bien compris par les contribuables et les conseillers fiscaux touchés. Des exemples détaillés des types de contribuables et d’opérations visés doivent être fournis.

Transparence et consultation – De vastes consultations, auprès de toutes les parties prenantes touchées par les dispositions législatives fiscales proposées, sont nécessaires, surtout lorsqu’une

⁶ Agence du revenu du Canada, Charte des droits du contribuable, article 10.



modification de plus grande portée de la politique fiscale est envisagée. Il faut également prévoir assez de temps pour permettre une évaluation détaillée. Le processus de consultation doit être transparent afin que les parties prenantes puissent comprendre en quoi et dans quelles situations elles seront touchées, et formuler des commentaires sur l'incidence des nouvelles règles. De plus, le gouvernement doit se montrer disposé à partager l'information sur laquelle il s'appuie pour justifier les modifications qu'il envisage d'apporter aux politiques fiscales. Il doit aussi se montrer disposé à prendre en compte le point de vue des parties touchées afin de déterminer la manière la plus efficace de mettre en œuvre ces modifications.

PROPOSITIONS DU 18 JUILLET — PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS

Ciblage approprié des incitatifs

Dans ses propositions publiées le 18 juillet, le gouvernement suggère de modifier des lois fiscales dont le texte est clair et sans équivoque, et qui, dans bien des cas, sont en vigueur depuis plus de 40 ans. CPA Canada est d'avis que les incitatifs fiscaux prévus dans les règles actuelles ont procuré un avantage concurrentiel aux entrepreneurs et aux entreprises du Canada.

Bon nombre de propriétaires de petites entreprises ont organisé leurs finances en partie en fonction de ces lois fiscales solidement établies, et ils continuent de se baser sur celles-ci dans la planification des activités de leurs entreprises. Le gouvernement fédéral est au courant de cette pratique et permet ce type de planification depuis longtemps déjà. De plus, une bonne partie des contribuables qui tirent avantage de ces règles ne seraient pas considérés comme faisant partie de la catégorie des nantis, mais tomberaient plutôt dans la classe moyenne selon la majorité des gens⁷.

En fait, les propositions vont à l'encontre du principe de neutralité fiscale, puisqu'elles pourraient frapper durement les propriétaires de sociétés privées à faible revenu. Par exemple, si une société génère un bénéfice de 150 000 \$ après impôts au taux d'imposition des petites entreprises, et qu'elle verse cet argent sous forme de dividendes aux membres de la famille qui en est propriétaire, une partie de ces dividendes sera imposée au taux d'imposition maximal des particuliers en vertu des règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné, peu importe qui déclare les dividendes. Par conséquent, même si aucun des membres de la famille ne se situe dans la tranche d'imposition supérieure, ils devront tout de même payer le taux maximal sur ces dividendes⁸.

⁷ Les données présentées dans la publication de Wolfson, Veall, Brooks et Murphy (2016) (supra, note 13) montrent que l'on retrouve des propriétaires de SPCC dans l'ensemble des catégories de revenu. Parmi la tranche de 90 % de Canadiens dont les revenus après impôts sont de moins de 70 000 \$, environ 5 % en moyenne sont propriétaires d'une SPCC. Ce pourcentage peut paraître petit, mais il signifie tout de même qu'environ un ou deux millions de Canadiens dont le revenu est faible ou moyen sont propriétaires d'une SPCC.

⁸ Un dividende non déterminé donnerait lieu à un revenu imposable de 175 500 \$. Si la famille n'a pas d'autre source de revenus, aucun de ses membres ne devrait être imposé au taux maximal, puisque celui-ci s'applique à ceux qui gagnent un revenu de 200 000 \$ ou plus. Les règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné pourraient donc donner lieu à une imposition excessive pour une famille de la classe moyenne.

Si le gouvernement fédéral juge que les avantages fiscaux offerts aux sociétés privées ne sont plus correctement ciblés, CPA Canada lui suggère de publier des données étayant cette conclusion. En outre, avant d'éliminer des incitatifs sur lesquels les sociétés comptent actuellement, le gouvernement devrait évaluer s'il est d'abord nécessaire de mettre en place des mesures additionnelles pour stimuler la création d'entreprises et leur croissance en vue de développer une économie vigoureuse qui profitera à tous les Canadiens.

Respect de la procédure officielle pour les changements à la politique fiscale

Le gouvernement a dit à plusieurs reprises que certaines des propositions du 18 juillet visaient à éliminer des « échappatoires ». CPA Canada estime toutefois que les règles que le ministère des Finances Canada souhaite changer ne répondent pas aux définitions courantes de ce terme.

Selon le dictionnaire Merriam-Webster, une échappatoire (*loophole*, en anglais) est « une ambiguïté ou une omission dans un texte qui permet de se soustraire à l'objet d'une loi ou d'un contrat, ou à une obligation⁹ » [traduction libre]. Le dictionnaire Cambridge définit également ce terme de façon similaire : « petite erreur dans une entente ou dans une loi qui fait que quelqu'un peut choisir de ne pas faire quelque chose¹⁰ » [traduction libre].

Les dispositions de la législation fiscale que le gouvernement propose de modifier ne sont pas des échappatoires, puisqu'elles produisent les résultats qui étaient attendus lorsqu'elles ont été adoptées. Avec le temps, toutefois, il se peut qu'on se soit mis à utiliser ces dispositions d'une manière que le gouvernement en place juge inappropriée. Si le gouvernement souhaite modifier le droit en vigueur afin de mieux refléter sa position actuelle, alors CPA Canada est d'avis que ce motif devrait être clairement énoncé.

Les exemples inclus dans l'annexe 3 montrent clairement que deux des principaux changements proposés, soit l'élargissement des règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné et l'élargissement des règles de l'article 84.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, constituent en fait des changements d'orientation en matière de politique fiscale. Cette distinction est importante pour deux raisons.

⁹ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/loophole>

¹⁰ <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/loophole>

Premièrement, nous avons reçu de nombreux commentaires de la part de membres de CPA Canada qui ont fourni à leurs clients des conseils en fiscalité basés sur le droit en vigueur depuis un certain temps déjà. Ces membres estiment que le gouvernement, en laissant entendre que le fait de donner de tels conseils équivalait à recommander le recours à des échappatoires fiscales, dit essentiellement que les membres se sont livrés à des activités inappropriées. Nous jugeons qu'une telle approche n'est pas constructive et qu'elle a entravé le bon déroulement du processus de consultation fiscale.

Deuxièmement, comme les propositions représenteraient un changement à la politique fiscale, elles ne devraient pas être mises en œuvre immédiatement, mais appliquées progressivement, comme c'est souvent le cas lorsque le gouvernement cherche à éliminer ce qu'il perçoit comme une échappatoire fiscale. Par exemple, certaines des propositions publiées le 18 juillet entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2018, même si l'exercice de certaines sociétés sera déjà en cours.

Toute nouvelle politique fiscale devrait être introduite dans le cadre d'une procédure officielle respectant les principes d'équité, de transparence et de consultation. Les entreprises, les fiscalistes et les autres parties prenantes devraient être invités à analyser ces propositions et à en discuter ouvertement, et les propositions devraient s'accompagner d'un calendrier de mise en œuvre approprié ainsi que de règles transitoires de manière que les contribuables touchés aient suffisamment de temps pour s'ajuster à la nouvelle politique.

Souci de simplicité

CPA Canada juge que les propositions du 18 juillet nuiraient à l'efficacité et à l'efficacités du régime fiscal canadien en rajoutant une couche de complexité et d'incertitude, ce qui pourrait avoir des conséquences imprévues et contraires à l'intérêt public. Dans ses observations concernant ces propositions, qui comprennent plus d'une centaine de pages d'analyse technique par des experts, le Comité mixte sur la fiscalité relève de nombreux exemples de ces effets défavorables.

Nous nous préoccupons notamment de la portée trop générale des propositions, qui pourraient avoir des répercussions négatives sur les contribuables de la classe moyenne et les propriétaires de petites entreprises — ceux-là mêmes que le gouvernement dit vouloir aider avant tout. **Il convient de souligner que, même si les membres de ces groupes ne se retrouvaient pas contraints de payer davantage d'impôt, ils devraient certainement absorber une augmentation notable des coûts de conformité.**

Cet alourdissement du fardeau de l'observation fiscale accroîtrait le risque d'inobservation involontaire, les propriétaires de petites entreprises et les autres contribuables étant susceptibles de mal appliquer de nouvelles règles qu'ils ne comprennent pas tout à fait. La complexité et le fardeau accrus pourraient aussi entraîner une hausse de l'inobservation volontaire ainsi que de la

participation à l'économie clandestine, et pousser les contribuables à employer des techniques de planification fiscale abusives.

En outre, la complexification pourrait être coûteuse pour les contribuables — tant sur le plan des frais supplémentaires que sur celui du temps consacré à l'observation des nouvelles règles. Même les propriétaires d'entreprises dont les impôts n'augmenteraient pas en fin de compte devraient engager des frais supplémentaires et prendre le temps nécessaire pour déterminer leur statut d'après les nouvelles règles.

« [Les propositions, dans leur forme actuelle,] injecteront beaucoup d'incertitude dans le processus de planification et d'observation fiscales pour les propriétaires de petites entreprises et leurs conseillers. Par conséquent, ceux-ci se verront obligés de consacrer temps, énergie et ressources à la planification fiscale et à la défense de dossiers fiscaux au lieu de faire croître leur entreprise et de créer des emplois pour la classe moyenne. »

– commentaire d'un CPA en Alberta

Autre sujet d'inquiétude pour CPA Canada : la complexité des nouvelles règles proposées pourrait nuire à l'intérêt public en augmentant le risque que les fiscalistes commettent des erreurs et en accroissant les coûts de conformité pour les contribuables qui font appel aux services de spécialistes en déclarations fiscales. Cette situation pourrait également faire courir aux fiscalistes un risque de responsabilité et un risque de réputation plus grands, et les dissuader d'offrir certains services en matière de fiscalité.

Qui plus est, bon nombre de petites entreprises dont les besoins sur le plan de la fiscalité sont assez simples ou limités ont actuellement recours aux services de CPA généralistes. Si le degré de complexité et de risque pousse certains d'entre eux à cesser d'offrir des services de fiscalité, les petites entreprises qui les employaient devront se tourner vers des fiscalistes et payer des honoraires plus élevés.

Enfin, cette complexité accrue pourrait aussi desservir le gouvernement fédéral : les coûts d'administration du régime fiscal — y compris les frais de litige — pourraient s'en trouver augmentés.

PROPOSITIONS DU 18 JUILLET — ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

Cette section présente l'opinion de CPA Canada à l'égard des propositions sur la répartition du revenu et la conversion d'un revenu en gains en capital. Elle aborde ensuite les propositions concernant le revenu de placement passif. Nous avons choisi de traiter les questions dans cet ordre plutôt que dans celui du document de consultation publié le 18 juillet pour les raisons suivantes :

1. CPA Canada croit que les deux premiers points ont déjà pris forme de façon plus précise — un projet de loi a été préparé —, alors qu'il semble y avoir davantage place à discussion quant à l'imposition du revenu de placement passif (il n'y a aucun projet de loi pour le moment).
2. CPA Canada est d'avis qu'aucune mesure n'est requise en ce qui a trait à l'imposition du revenu de placement passif, surtout si l'on met en parallèle complexité et obligation d'équité. D'ailleurs, si le gouvernement réglait de manière satisfaisante les points soulevés relativement à la répartition du revenu et à la conversion d'un revenu en gains en capital, il répondrait du même coup à une bonne partie de nos principales préoccupations.

Répartition du revenu

Dans son document de consultation, le ministère des Finances affirme ce qui suit : « La répartition du revenu accorde des avantages non souhaités aux particuliers à revenu plus élevé, surtout par le recours aux sociétés privées. Ce résultat est injuste et incompatible avec un régime fiscal qui fonctionne pour tous. Des modifications aux règles fiscales sont nécessaires en réaction à ces inquiétudes¹¹. »

Parmi les nombreuses questions que soulève le Comité mixte sur la fiscalité dans son mémoire, CPA Canada tient à souligner les deux grandes préoccupations suivantes :

- 1) Les règles proposées sont basées sur la notion d'une rémunération « raisonnable » des membres de la famille. Ce critère est extrêmement subjectif et engendre beaucoup d'incertitude quant à ce qui est considéré comme « raisonnable » dans ce contexte. Cette incertitude risque d'entraîner de graves différends entre les contribuables et l'ARC, ce qui pourrait s'avérer coûteux tant pour les contribuables que pour le

¹¹ Supra note 1, page 27.

gouvernement. À l'heure actuelle, les données publiques ne sont pas suffisantes pour permettre de déterminer avec exactitude l'incidence des propositions.

- 2) CPA Canada estime que, dans le cadre de la présente consultation, il incombe au gouvernement de déterminer si l'unité d'imposition appropriée devrait se composer des deux conjoints, plutôt que d'un seul contribuable, comme c'est le cas dans d'autres pays.

Manque de données pour une prise de décisions factuelle

CPA Canada appuie l'objectif que s'est donné le gouvernement fédéral de concevoir un régime fiscal qui soit équitable, tout en demeurant compétitif et en favorisant la croissance. Étant donné que la disponibilité de données publiques sur ces questions est limitée, et conformément à l'engagement du gouvernement à accroître la transparence, nous demandons à ce dernier d'aider le public à comprendre la portée de ces changements.

Par exemple, le gouvernement affirme, dans son document de consultation, que les mesures proposées sur la répartition du revenu entraîneraient des recettes supplémentaires d'environ 250 millions de dollars par année. Ce chiffre est sans doute le résultat d'une analyse quantitative faisant intervenir une certaine perspective distributionnelle. Si des renseignements étaient fournis sur cette analyse ou sur le nombre d'entreprises touchées, et notamment sur les distributions du revenu/bénéfice des entreprises, il serait plus facile de comprendre dans quelle mesure les propriétaires d'entreprise seront touchés par ces modifications, ce qui améliorerait le processus de consultation.

Comme on peut le lire dans un article publié récemment dans la presse écrite, « il n'existe aucun rapport de recherche détaillé qui révèle le nombre de personnes pour qui la constitution d'une petite société est essentiellement une stratégie d'évitement fiscal¹² ». [Traduction] Les auteurs de l'article citent Michael Wolfson, chercheur à l'Université d'Ottawa : « À mon avis, il est honteux que le gouvernement ne semble pas avoir les chiffres sous la main. Si la politique publique doit être fondée sur des données probantes, il faudra donc investir considérablement... afin de se procurer l'information nécessaire pour comprendre les différents programmes et en suivre l'évolution. » [Traduction]

¹² Alexandra Posadzki, Eric Atkins et David Parkinson, « Small business, big trouble », *The Globe and Mail*, le 15 septembre 2017.

En l'absence d'accès public à de telles données, CPA Canada estime que les modifications proposées pourraient toucher un éventail d'entreprises beaucoup plus large que celles dont le revenu se situe dans les tranches supérieures. Selon une étude de Wolfson, Veall, Brooks et Murphy, effectuée en 2016¹³, les propriétaires de sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) sont bien représentés à tous les niveaux de l'échelle des revenus. Cette constatation donne à croire qu'il est possible que les mesures proposées touchent autant de propriétaires d'entreprise à revenu faible et moyen que de propriétaires d'entreprise à revenu élevé¹⁴.

Selon les commentaires que CPA Canada a reçus de ses membres, les propriétaires d'entreprise qui ont recours à la répartition du revenu dans le cadre de leur planification fiscale se situent en réalité à tous les niveaux de l'échelle des revenus.

On peut donc se demander dans quelle mesure les propriétaires de SPCC à revenu faible ou moyen se servent de cet outil de planification fiscale. Même si une faible proportion de ces propriétaires d'entreprise en tirent effectivement parti, il est probable que les mesures proposées touchent autant de propriétaires d'entreprise à revenu faible ou moyen que de propriétaires d'entreprise à revenu élevé.

Comme les nombreux groupes du milieu des affaires qui l'ont signalé, CPA Canada craint que ces changements soient aussi nuisibles aux entrepreneurs dont le revenu est faible ou moyen qu'à ceux qui se situent dans une autre tranche de revenu. Si tel est le cas, le gouvernement devrait

¹³ Michael Wolfson, Mike Veall, Neil Brooks et Brian Murphy, « Piercing the Veil: Private Corporations and the Income of the Affluent », *Revue fiscale canadienne* (2016) 64:1.

¹⁴ En termes absolus, le nombre de particuliers dont le revenu est faible ou moyen dépasserait de loin le nombre de particuliers dont le revenu tombe dans la tranche supérieure. Selon notre estimation sommaire, qui est fondée sur Wolfson et al. (2016), plus de 1,3 million de particuliers dont le revenu se situe dans la tranche inférieure de 90 % (c.-à-d. la tranche de 90 % des contribuables dont le revenu après impôts est de 68 800 \$ ou moins, selon les statistiques de la T1) ont déclaré un revenu de SPCC. En comparaison, le nombre de contribuables de la tranche de 10 % des Canadiens touchant le revenu le plus élevé qui détiennent des actions d'au moins une SPCC est d'un peu plus de 500 000. Autrement dit, parmi les Canadiens qui déclarent un revenu de SPCC, il pourrait y avoir 2,6 fois plus d'utilisateurs de cet outil de planification fiscale dans les groupes à revenu faible ou moyen que dans le groupe à revenu élevé.

On peut donc se demander dans quelle mesure les propriétaires de SPCC à revenu faible ou moyen se servent de cet outil de planification fiscale. Les données ci-dessus ne fournissent pas d'élément de réponse, car il n'existe aucune donnée publique sur le recours à la répartition du revenu par tranche de revenu. Toutefois, même si une faible proportion de ces propriétaires d'entreprise tirent effectivement parti de cet outil, il est probable que les mesures proposées touchent autant de propriétaires d'entreprise à revenu faible ou moyen que de propriétaires d'entreprise à revenu élevé.

tenter de déterminer s'il faut établir d'autres programmes plus ciblés pour encourager l'entrepreneuriat.

Enfin, le critère du caractère raisonnable que le gouvernement propose pour déterminer les règles à appliquer aux dividendes versés aux membres de la famille est indûment subjectif, ce qui accroît inutilement la complexité et ouvre la porte aux différends. Souscrivant au principe de la simplicité, CPA Canada estime que le gouvernement pourrait trouver une solution plus simple pour atteindre ses objectifs. Par exemple, plusieurs spécialistes ont suggéré de modifier l'âge du bénéficiaire des dividendes pour l'application des règles proposées visant l'impôt sur le revenu fractionné. Il serait beaucoup plus facile d'appliquer un système de ce genre, car les critères du caractère raisonnable ne seraient pas nécessaires.

Répartition du revenu – Recommandations

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral de fournir des données analytiques sur la répartition du revenu au moyen de sociétés privées de sorte que les enjeux soient bien compris par les parties prenantes et que les meilleures solutions puissent être élaborées.

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral d'envisager l'adoption des mesures suivantes afin de réduire la subjectivité et d'accroître la certitude :

- abandonner le critère du caractère raisonnable appliqué à l'égard de la rémunération versée aux membres de la famille, en raison de la grande subjectivité de ce critère;
- poursuivre la consultation des parties prenantes pour déterminer si le gouvernement pourrait avoir recours à une méthode plus simple pour atteindre ses objectifs, par exemple en élargissant les règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné de manière qu'elles s'appliquent aux enfants de moins de 25 ans mais pas aux membres plus âgés de la famille;
- dans l'éventualité où le critère du caractère raisonnable est conservé :
 - accroître le degré de certitude en prévoyant des exceptions *de minimis* pour des montants de revenu fractionné peu élevés afin d'exempter les contribuables dont le revenu est inférieur à un certain niveau, ce qui réduirait la complexité et le risque de différends découlant de divergences d'opinions pures et simples,
 - formuler des directives administratives claires et détaillées lorsque les mesures proposées entreraient en vigueur (ou à une date antérieure) de sorte que les contribuables puissent établir avec certitude, à peu de frais, s'ils respectent les règles.

L'unité d'imposition : le particulier ou la famille?

Aux fins de la présente consultation, CPA Canada estime que le gouvernement devrait étudier ce qui constitue une unité d'imposition appropriée. Dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR), le traitement des particuliers diffère de celui des familles et particulièrement de celui des conjoints. En effet, le couple est l'unité d'imposition en ce qui concerne la plupart des crédits fondés sur le revenu, le fractionnement du revenu de pension et les régimes enregistrés d'épargne-retraite des conjoints. En ce qui a trait au fractionnement du revenu de pension, par exemple, on reconnaît les difficultés financières avec lesquelles doivent composer les personnes qui ont un revenu fixe et on sanctionne expressément la réduction du taux d'imposition effectif de ces couples.

On reconnaît généralement, en droit de la famille, que les deux conjoints contribuent à parts égales au mariage, et de solides arguments militent en faveur de la possibilité que les règles fiscales reflètent ce partage implicite de biens, et donc de revenus.

« Ce n'est pas parce qu'une personne ne se rend pas au bureau tous les jours qu'elle n'est pas très engagée dans les affaires de la société et qu'elle ne joue pas un précieux rôle de conseiller auprès de son conjoint qui y joue un rôle actif. »

*– commentaire d'un CPA
de la Colombie-Britannique*

Dans l'analyse de ce qui constitue l'unité d'imposition appropriée, il faudrait tenter de déterminer si l'imposition de l'unité familiale aurait pour conséquence de décourager les conjoints des propriétaires d'entreprise de participer à l'entreprise familiale ou au marché du travail en général. Il importe de reconnaître que le démarrage d'une entreprise est souvent une décision et un engagement pris par une famille, plutôt que par une seule personne. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, en droit de la famille, on considère généralement que les deux conjoints contribuent à parts égales au mariage.

L'unité d'imposition – Recommandation

RECOMMANDATION : Dans le cadre d'une initiative visant la réforme intégrale du système fiscal, CPA Canada recommande que le gouvernement prenne les mesures suivantes :

- revoir ce qui constitue une unité d'imposition appropriée, et consulter les Canadiens à ce sujet, afin d'assurer le traitement uniforme des conjoints dans l'ensemble de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment en se demandant s'il convient de considérer des conjoints comme une unité d'imposition, peu importe s'ils exploitent une entreprise ou occupent un emploi;

- à la suite de cet examen, déterminer si les conjoints devraient être exemptés des règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné proposées.

Conversion du revenu en gains en capital

Dans son document de consultation du 18 juillet, le ministère des Finances signale que la conversion du revenu régulier d'une société privée en gains en capital peut fournir aux contribuables un moyen inéquitable de réduire leur impôt.

CPA Canada craint qu'il soit nécessaire de revoir attentivement les modifications proposées dans ce domaine pour s'assurer qu'elles sont adéquatement ciblées. Selon la consultation menée auprès des membres de CPA Canada et d'autres parties prenantes, il appert que, dans certains cas, l'impôt qu'il faudra payer si ces modifications sont apportées sera de loin supérieur à celui perçu au taux d'imposition le plus élevé à l'heure actuelle. Cela n'est pas acceptable.

CPA Canada est d'avis que l'adoption de ces propositions équivaldrait à imposer une augmentation d'impôt qui pourrait se révéler importante. Ces mesures desserviraient aussi la planification de la retraite et de la relève des propriétaires de petites entreprises de façon rétrospective, rétroactive et punitive, et nuiraient à la compétitivité du Canada en général.

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral :

- d'assurer la neutralité et la simplicité du régime en révisant les propositions qui visent à empêcher la conversion inappropriée du revenu en gains en capital afin de faire en sorte qu'elles ne mènent pas à des résultats fiscaux inattendus, incertains, inappropriés et onéreux (par exemple, la double imposition au décès);
- d'assurer l'équité procédurale en songeant à établir des périodes de transition appropriées et des règles protégeant les droits acquis de manière que les règles ne s'appliquent pas rétroactivement ou rétrospectivement.

Transferts d'entreprises entre générations

CPA Canada craint que les modifications proposées par le ministère des Finances nuisent aux transferts légitimes d'entreprises entre générations du fait que le coût du transfert à un membre de la famille augmenterait considérablement par rapport au coût du transfert à un tiers indépendant. Si l'on veut préserver la neutralité, la facture fiscale ne doit pas être le facteur décisif pour le contribuable qui choisit à qui vendre son entreprise.

Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que les propositions n'abordent pas adéquatement les questions fiscales complexes qui surgissent au moment du décès d'un contribuable, comme en témoigne l'exemple qui figure à l'Annexe 4. L'exemple illustre comment les mesures proposées iraient à l'encontre des concepts de neutralité et d'équité fiscales en créant la possibilité d'une double imposition. Les questions fiscales liées au décès d'un actionnaire doivent faire l'objet d'un examen détaillé. Le simple fait qu'un actionnaire d'une société privée décède ne devrait pas exiger le recours à une planification fiscale complexe.

CPA Canada estime aussi que le gouvernement doit entreprendre une consultation exhaustive afin de déterminer comment il peut distinguer les transferts légitimes entre générations de ceux qui sont effectués principalement pour des raisons de planification fiscale.

Transferts d'entreprises entre générations – Recommandations

RECOMMANDATION : CPA Canada approuve l'intention du gouvernement fédéral d'entreprendre des consultations distinctes sur la question des transferts entre générations et lui recommande d'aborder cette question en prévoyant des exceptions qui assureront la neutralité fiscale entre le transfert d'une entreprise familiale à un membre de la famille et son transfert à un tiers.

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral d'entreprendre un examen portant expressément sur les questions fiscales liées au décès d'un actionnaire de manière à assurer une imposition équitable et à établir une procédure simple et claire permettant d'éviter la double imposition.

Dans ce domaine, nous estimons que le gouvernement peut s'inspirer d'exemples comme le projet de loi qui a récemment été déposé au Québec et les suggestions formulées par la Conference for Advanced Life Underwriting (CALU). CPA Canada serait heureuse d'avoir la possibilité de collaborer avec le gouvernement et d'autres parties prenantes à l'élaboration de dispositions législatives établissant un bon équilibre entre, d'une part, la nécessité d'assurer la neutralité fiscale lorsqu'un propriétaire songe à vendre son entreprise et, d'autre part, l'objectif de protéger l'assiette fiscale du Canada.

Détention d'un portefeuille de placements passifs dans une société privée

Les modifications relatives au revenu passif sont-elles nécessaires?

Dans son aperçu des propositions du 18 juillet, le ministère des Finances affirme que « certains particuliers [...] tirent un avantage inéquitable [du régime d'imposition actuel] en conservant

des placements passifs dans une société, profitant du fait que les taux d'imposition du revenu des sociétés sont largement inférieurs à ceux des particuliers à revenu élevé¹⁵. »

Cet énoncé est étayé, dans le document de consultation, par un exemple utilisant des taux d'imposition théoriques. Dans cet exemple, une société gagne un revenu d'entreprise de 100 000 \$ admissible à la déduction accordée aux petites entreprises et investit le montant qu'il lui reste après impôts pendant 10 ans, en obtenant des intérêts annuels de 3 %. Au bout de 10 ans, les bénéfices non répartis de la société sont payés sous forme de dividende. Le résultat obtenu est comparé à celui qu'obtiendrait un particulier qui aurait gagné le même revenu directement et aurait investi son revenu après impôts en réalisant le même taux de rendement.

Avant d'approfondir les questions liées à la détention d'un portefeuille de placements passifs dans une société, nous soulevons des préoccupations concernant les calculs présentés à l'appui des nouvelles règles fiscales dans le document de consultation du 18 juillet. Plus précisément, CPA Canada avance que toute analyse des conséquences fiscales doit être basée sur les taux d'imposition réels. Comme le document de consultation ne contient pas d'analyse de ce genre, nous avons refait les calculs à partir des mêmes scénarios en tenant compte des véritables taux d'imposition en vigueur dans chaque province. Nous avons également effectué les mêmes calculs en posant pour hypothèse que le revenu d'entreprise de 100 000 \$ serait imposé au taux général. Ces calculs figurent à l'Annexe 5.

Ces calculs nous amènent à formuler les remarques suivantes :

- Lorsque le revenu est imposé au taux général, rien n'indique que le recours à une société confère un avantage fiscal si l'on suppose que le dividende final sera versé à un particulier dont le revenu est imposé au taux marginal maximum et qui n'a recours ni à la répartition du revenu ni à la planification en fonction de l'exonération des gains en capital. Il est à noter que le recours à une société entraîne un coût, parfois considérable, dans plusieurs provinces.
- Même si le réinvestissement dans une société des économies d'impôts réalisées grâce à la déduction accordée aux petites entreprises engendre un avantage, celui-ci est inférieur, pour toutes les provinces sauf la Saskatchewan, à l'avantage hypothétique figurant dans les calculs du ministère des Finances. L'avantage provincial moyen s'établit à environ 4 200 \$,

¹⁵ Ministère des Finances, « Aperçu : Consultations sur la planification fiscale au moyen de sociétés privées », à l'adresse http://www.fin.gc.ca/n17/data/17-066_1-fra.asp

alors que, selon les calculs du ministère, il se chiffre à environ 5 700 \$. CPA Canada met en doute l'importance de l'accumulation d'un avantage de 4,2 % sur une période de 10 ans.

Les écarts varient en fonction du taux de rendement et du type de revenu passif.

Il est important de comprendre pourquoi les avantages réels calculés diffèrent à ce point des chiffres obtenus par le ministère des Finances, et pourquoi les résultats varient tant d'une province à l'autre. Selon CPA Canada, l'analyse du ministère comporte une autre faille : elle s'appuie sur l'hypothèse que le revenu de placement et le revenu d'entreprise assujetti au taux général sont intégrés. Or, dans certaines provinces, il y a sous-intégration de ces deux types de revenus. Par conséquent, lorsqu'une société gagne un revenu passif, elle ne retire aucun avantage jusqu'à ce que le revenu après impôts accumulé grâce au réinvestissement du montant de l'impôt reporté surpasse le coût inhérent à la sous-intégration.

Enfin, CPA Canada est d'avis que le ministère des Finances devrait effectuer un examen approfondi des traitements fiscaux applicables au revenu passif dans d'autres pays. Par exemple, une étude portant sur 16 pays publiée dans la revue *Tax Notes International*¹⁶ montre que les impôts visant à encourager les distributions de bénéfices des sociétés ne sont pas courants et qu'ils ne s'appliquent que dans des circonstances limitées. L'adoption d'un traitement fiscal qui n'a pas été mis à l'épreuve pourrait entraîner des résultats imprévus, et les propositions du ministère des Finances pourraient désavantager les entreprises canadiennes, ce qui irait à l'encontre des principes d'équité et de compétitivité.

Dans l'ensemble, CPA Canada est d'avis que le ministère des Finances n'a pas démontré que le traitement fiscal actuel des sociétés tirant un revenu passif du réinvestissement du montant de l'impôt reporté sur leur revenu d'entreprise représente un problème important, particulièrement lorsque le revenu d'entreprise initial n'est pas admissible à la déduction accordée aux petites entreprises.

Combien de sociétés les propositions touchent-elles?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le ministère des Finances semble laisser entendre que les nouvelles règles ne toucheraient que « certains particuliers » qui utilisent les sociétés

¹⁶ Nathan Boidman et Michael Kandev, volume 87, numéro 10 – 4 septembre 2017, citée par Brian Bloom du cabinet Davies Ward Phillips & Vineberg S.E.N.C.R.L., s.r.l., dans une note de service datée du 5 septembre 2017.

privées. Or, il semble que les mesures introduites dans les propositions viseraient un bien plus grand nombre de contribuables.

Selon Innovation, Sciences et Développement économique Canada, en décembre 2015, il y avait 1,14 million de petites entreprises au pays (définies comme les entreprises comptant de 1 à 99 employés rémunérés), ce qui représente 97,9 % des entreprises avec employés du Canada¹⁷. Ce chiffre comprend les propriétaires de petites entreprises qui constituent leur entreprise en société, dont bon nombre ne seraient pas considérés comme fortunés¹⁸.

Ainsi, les mesures proposées toucheraient un large éventail de propriétaires de sociétés fermées, et non pas uniquement les Canadiens les mieux nantis. Le fardeau de l'observation s'avérerait imposant pour les personnes ou les entreprises exploitant une société privée, et les propriétaires d'entreprise à faible revenu risquent d'être le plus durement touchés.

Le ministère des Finances semble être d'avis que les règles actuelles confèrent aux entrepreneurs un avantage par rapport aux salariés qui ne disposent pas d'une société privée aux fins de la planification fiscale. Ainsi, le ministère examine des approches qui permettraient de traiter les économies d'impôts détenues dans des sociétés de la même manière que les placements détenus directement par des particuliers.

Or, comme nous l'avons vu précédemment, CPA Canada estime que le ministère des Finances n'a pas réussi à prouver l'existence d'un tel avantage. Par ailleurs, même si cet avantage existait, il ne serait pas nécessairement problématique. De plus, une simple comparaison des employés et des propriétaires d'entreprise essentiellement en fonction des taux d'imposition demeure superficielle.

En comparant les employés aux propriétaires d'entreprise, il faut tenir compte d'une différence clé : la plupart des entrepreneurs ne bénéficient pas de régimes de retraite parrainés par l'employeur ni des avantages fiscaux connexes. Même s'il est techniquement possible pour les propriétaires exploitants de sociétés constituées de cotiser à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) ou à des régimes de pension agréés (RPA), de nombreux propriétaires de petites entreprises constituées en société comptent en grande partie sur celle-ci pour financer leur retraite. Ils le font pour de nombreuses raisons, une des principales d'entre elles étant la souplesse.

¹⁷ [https://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/vwapj/PSRPE-KSBS_Juin-June_2016_fra-V3.pdf/\\$file/PSRPE-KSBS_Juin-June_2016_fra-V3.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/vwapj/PSRPE-KSBS_Juin-June_2016_fra-V3.pdf/$file/PSRPE-KSBS_Juin-June_2016_fra-V3.pdf) aux pages v et vi.

¹⁸ Voir la note de bas de page 14 du présent mémoire.

Si un propriétaire exploitant accumule des économies dans un REER, par exemple, il lui sera difficile par la suite d'utiliser ces économies pour l'entreprise. En vertu des règles actuelles, un REER ne peut détenir de placements dans l'entreprise. De plus, si le propriétaire exploitant retirait des fonds, il devrait payer l'impôt, ce qui aurait pour effet une diminution des fonds dont il dispose et la perte de droits de cotisation futurs.

En revanche, la détention de fonds dans la société s'avère être une solution nettement plus souple. Les fonds peuvent être utilisés dans l'entreprise quand celle-ci en a besoin, et investis dans des actifs passifs lorsqu'elle n'en a pas besoin. De même, pour l'entreprise qui veut obtenir un emprunt d'une banque tierce, les bénéfices non répartis et les actifs passifs se révèlent plus utiles que les actifs d'entreprise exploitée activement, qui ne sont pas nécessairement liquides. En accumulant des placements passifs, le propriétaire se trouve en mesure de prendre plus de risques, voire de se retirer de l'entreprise et de se joindre à une entreprise en démarrage qui lui versera une rémunération réduite tout en bénéficiant de son expérience et de son expertise pendant les années où elle aura peu ou pas de revenus.

Par ailleurs, il faut noter que, dans bien des cas, les entrepreneurs constituent leur entreprise en société pour diverses raisons qui n'ont rien à voir avec l'impôt. Par exemple, ils pourraient le faire pour limiter leur responsabilité juridique personnelle ou pour répondre aux exigences des investisseurs ou des bailleurs de fonds.

« Les propriétaires d'entreprise ne recherchent pas les abris fiscaux! Ils n'ont souvent pour seule rémunération que leur participation aux bénéfices. Dans bien des cas, il leur reste très peu d'argent à la fin de l'année pour "retirer un salaire". Les propriétaires utilisent les recettes pour bâtir leur entreprise, s'endettent pour acquérir du matériel, font des sacrifices personnels et travaillent tard le soir. »

– commentaire d'un CPA de la Saskatchewan

Le document de consultation du ministère des Finances indique que « le revenu des sociétés est imposé à des taux plus bas que le revenu des particuliers, ce qui laisse aux entreprises plus d'argent pour investir dans leurs activités, assurer leur croissance, élargir leur clientèle et engager plus d'employés¹⁹ ». Cependant, les modifications proposées créent une distorsion entre les actifs

¹⁹ Supra note **Erreur ! Signet non défini.**, à la p. 38.

immobilisés et les actifs financiers, et supposent que ces derniers n'ont pas de valeur économique. Or, l'argent détenu dans des placements passifs peut également servir à favoriser l'investissement et la création d'emplois, car il aide d'autres acteurs de l'économie à atteindre ces objectifs.

Lorsqu'ils peuvent investir leurs bénéfices non répartis dans des placements passifs, les propriétaires d'entreprise sont mieux en mesure de faire face aux fluctuations et à l'incertitude économiques puisque l'entreprise dispose ainsi de fonds au cours des périodes où elle est moins rentable et qu'elle est en mesure de mieux planifier ses investissements.

Les modifications proposées — qui imposeraient l'approche du report de l'impôt — pourraient réduire l'attrait des placements passifs et la capacité d'accepter le risque d'investissement, et pourraient ainsi amener les propriétaires à détenir des actifs à plus court terme qui comportent peu d'avantages pour l'ensemble de l'économie. Comme le montre l'Annexe 4, le taux d'imposition effectif qui pourrait s'appliquer au revenu passif gagné serait extrêmement élevé selon les mesures proposées.

CPA Canada est d'avis que, si ces mesures étaient adoptées telles quelles, il serait nécessaire d'adopter un large éventail de nouvelles règles pour maintenir l'équité et l'intégrité du régime²⁰. En plus de comporter en lui-même un coût économique, nous pensons qu'un nouveau régime engendrerait des coûts d'observation importants, créerait de l'incertitude et instaurerait un milieu d'affaires qui entraverait l'entrepreneuriat et la compétitivité du Canada.

Le gouvernement doit également prévoir une période de transition raisonnable pour permettre aux particuliers et à leurs entreprises de tenir compte du changement de régime fiscal dans leur planification. Contrairement aux employés, qui reçoivent un salaire de base, les entrepreneurs, qui sont des travailleurs indépendants, voient généralement leurs revenus fluctuer entre les périodes prospères et les périodes pendant lesquelles ils ont peu ou pas de revenus. La détention de fonds dans des sociétés privées constitue une protection pratique qui aide les entrepreneurs à se constituer une réserve bien nécessaire pour gérer l'incertitude inhérente à leurs flux de revenus. La transition pourrait s'avérer plus complexe que prévu. Par exemple, quel serait le traitement des gains en capital accumulés sur les placements passifs après l'entrée en vigueur de ces règles?

²⁰ Voir les documents de la présentation de Bruce Ball, de Jeffrey Trossman et d'Alexandre Laurin à la Conférence sur la politique fiscale de la Fondation canadienne de fiscalité tenue le 25 septembre 2017, qui donnent un aperçu de certaines règles complexes qui pourraient être nécessaires. Voir le mémoire du Comité mixte sur la fiscalité.

Placements passifs – Recommandation

En résumé, CPA Canada estime que le ministère des Finances n'a pas justifié la nécessité d'introduire des règles aussi compliquées. Elle craint que la grande complexité que ces règles ajouteraient au régime soit disproportionnée par rapport aux recettes qu'elles engendreraient.

De plus, CPA Canada croit que ce volet des propositions du 18 juillet s'avérerait probablement superflu si les propositions précédentes sur la répartition du revenu et la conversion du revenu d'entreprise en gains en capital étaient mises en œuvre de manière appropriée. Si ces options de planification fiscale n'existaient pas, une bonne partie du revenu passif retenu dans les sociétés finirait par être versée aux propriétaires et imposée comme un revenu de dividendes. Si les autres propositions du 18 juillet sont adoptées, CPA Canada croit que les montants de revenus passifs retenus ne seront pas assez élevés pour justifier la complexité et le fardeau de l'observation associé aux propositions du 18 juillet portant sur cette question.

RECOMMANDATION : CPA Canada recommande au gouvernement fédéral de prendre les mesures de simplification suivantes :

- Si les propositions relatives à la répartition du revenu et à la conversion du revenu en gains en capital sont adoptées, réaliser un examen plus approfondi pour déterminer si les propositions liées au revenu passif sont bel et bien nécessaires, compte tenu du coût et des complications qu'elles entraînent.
- Si les règles relatives à l'imposition du revenu passif sont jugées nécessaires :
 - entreprendre une étude et une analyse plus approfondies en vue de définir ce qui constitue une « petite entreprise » aux fins de la règle sur l'imposition du revenu de placement passif (par exemple, en établissant à 150 000 \$ le plafond des affaires annuel) et miser sur la simplicité en adoptant une règle *de minimis* permettant de soustraire les petites entreprises à l'application de toute nouvelle règle en la matière;
 - favoriser la certitude en établissant une règle d'exonération pour les sociétés qui détiennent une part raisonnable de leurs actifs dans des placements passifs, par rapport aux actifs utilisés dans une entreprise exploitée activement qui sont inhérents ou nécessaires à leur entreprise, ce qui pourrait se faire au moyen d'une variante de la définition actuelle de « société exploitant une petite entreprise » (par exemple, un critère simple de 80 %);
 - favoriser l'équité procédurale en prévoyant une période de transition raisonnable (de deux ans par exemple) et des règles transitoires exhaustives qui permettront aux

particuliers et à leurs sociétés de se préparer en vue de ce changement de régime d'imposition.

CONCLUSION

CPA Canada craint que les propositions du 18 juillet ne compliquent davantage la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qu'elles aient d'importantes conséquences imprévues. De plus, il semble que ce sont les contribuables ordinaires de la classe moyenne, et notamment les propriétaires des petites entreprises qui sont essentiellement le moteur de l'économie canadienne, qui risquent d'être le plus touchés du point de vue économique.

« Les changements qui ont été annoncés sont loin d'être des modifications mineures. Ils représentent plutôt une véritable réforme fiscale. La fiscalité repose sur des principes très complexes dont l'élaboration demande du temps, une analyse rigoureuse et une bonne communication. Or, pour l'instant, aucun de ces éléments n'a été convenablement mis en œuvre au profit de la population canadienne. »

– commentaire d'un CPA de Terre-Neuve-et-Labrador

Lorsqu'il propose de nouvelles dispositions fiscales, le gouvernement devrait entreprendre un processus de consultation minutieux, constructif et réciproque auprès de toutes les parties concernées. La courte durée de la période de consultation, son lancement pendant la saison estivale et la publication de propositions législatives nous amènent à conclure que les récentes consultations n'étaient pas à la hauteur des attentes.

Le gouvernement devrait fournir des données statistiques pour aider les parties prenantes à comprendre la portée, les raisons et les incidences possibles des modifications pour les contribuables de toutes les tranches de revenus. Il devrait également laisser assez de temps aux parties prenantes pour évaluer les propositions et fournir des commentaires détaillés sur les incidences que les mesures proposées auront pour elles. Enfin, si la période d'examen des propositions était prolongée, il est possible que l'émergence de nouvelles données économiques vienne apporter de nouveaux éléments au processus décisionnel.

CPA Canada estime par ailleurs que les modifications du 18 juillet constituent un parfait exemple du type de changements fragmentaires qui s'accumulent au fil du temps, au détriment de l'efficacité et de l'efficacité du régime fiscal canadien.



Conclusion – Recommandation

RECOMMANDATION : Au lieu d’ajouter constamment à la législation fiscale des règles de plus en plus complexes, CPA Canada recommande au gouvernement fédéral d’effectuer un examen approfondi du régime fiscal. Il s’agit là d’une recommandation qu’elle formule depuis de nombreuses années, notamment dans son mémoire prébudgétaire annuel à l’intention du gouvernement du Canada. Un grand nombre d’autres organisations nationales, d’importants groupes de réflexion, d’économistes et d’universitaires, tout comme le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, sont également de cet avis.

CPA Canada serait heureuse de discuter de ces recommandations avec les représentants du ministère des Finances du Canada. CPA Canada et ses membres seraient également ravis de pouvoir aider le ministère à améliorer les propositions actuelles et à entreprendre la réforme fiscale plus approfondie qui s’impose et qui tarde à venir.



ANNEXE 1

LETTRE ADRESSÉE AU MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA LE 17 AOÛT 2017 [TRADUCTION]

PAR COURRIEL

Le 17 août 2017

Monsieur Paul Rochon
Sous-ministre
Ministère des Finances Canada
90, rue Elgin
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Objet : Demande de prolongation de la période de consultation devant se terminer le 2 octobre 2017 au sujet du document de consultation du ministère des Finances Canada sur la planification fiscale au moyen de sociétés privées

Monsieur le Sous-ministre,

En toute déférence, Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) demande au ministère des Finances Canada d'envisager de prolonger la période de consultation de 75 jours accordée pour répondre aux propositions du 18 juillet 2017 sur la planification fiscale au moyen de sociétés privées.

Nous sommes d'avis que la période de consultation de 75 jours devant se terminer le 2 octobre 2017 est nettement insuffisante pour que CPA Canada puisse analyser en profondeur, dans son mémoire, toutes les incidences complexes qu'auraient les propositions énoncées dans le document de consultation relativement à la répartition du revenu, au revenu de placement passif et aux gains en capital.

CPA Canada représente la profession canadienne de CPA, qui compte plus de 210 000 comptables professionnels travaillant dans tous les secteurs de l'économie au pays et ailleurs dans le monde. Un bon nombre de nos membres sont des intermédiaires fiscaux sur lesquels comptent les contribuables pour représenter leurs intérêts avec intégrité et compétence, et pour les aider à se conformer aux lois fiscales complexes du Canada.



CPA Canada mène actuellement une consultation auprès de ses membres et d'autres parties prenantes, y compris des petites entreprises de partout au pays. Ces dernières sont nombreuses à nous avoir indiqué que les mesures proposées pourraient avoir de profondes répercussions et engendrer des effets pervers. Du fait que la période de consultation s'est déroulée pendant la période estivale, il nous est difficile de mobiliser nos parties prenantes. La période de consultation est trop brève pour permettre un examen approfondi des dispositions transitoires des mesures proposées.

Nous avons constaté, lors de l'examen d'autres changements législatifs complexes récents portant par exemple sur les règles régissant l'accès à la déduction accordée aux petites entreprises (DAPE) ou sur le paragraphe 55(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qu'une vaste consultation menée bien à l'avance est essentielle pour trouver un juste équilibre entre équité et complexité. Une consultation étendue permet en effet d'assurer que les dispositions législatives atteignent leurs objectifs sans entraîner d'effets inattendus ou lourds.

En prolongeant la période de consultation, le ministère permettra aux parties prenantes d'analyser en profondeur les modifications qui les préoccupent et d'en cerner correctement les incidences possibles sur les entreprises et les contribuables du Canada. CPA Canada n'est pas la seule partie prenante à demander au gouvernement d'accorder un délai plus raisonnable.

Nous serions heureux d'avoir l'occasion de nous entretenir plus longuement de cette question avec vous.

Veuillez agréer, Monsieur le Sous-ministre, mes meilleures salutations.

Joy Thomas, MBA, FCPA, FCMA, C.Dir.
Présidente et chef de la direction

c. c. M. Andrew Marsland
Sous-ministre adjoint principal, ministère des Finances Canada

M. Brian Ernewein
Directeur général, ministère des Finances Canada

M. Gabe Hayos
Vice-président, Fiscalité, CPA Canada

M. Bruce Ball
Nouveau vice-président, Fiscalité, CPA Canada

ANNEXE 2

EXEMPLE : IMPÔT TOTAL SUR LE REVENU D'INTÉRÊTS

Le tableau ci-dessous montre l'impôt intégré à payer, d'après les taux d'imposition de l'Ontario pour 2017, selon la structure de propriété.

	Société publique	SPCC			Particulier
		Selon les dispositions actuelles	Selon les mesures proposées : dividendes déterminés	Selon les mesures proposées: dividendes autres que des dividendes déterminés	
Revenu d'intérêts	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(Impôt des sociétés)	(26,50)	(50,17)	(50,17)	(50,17)	-
Impôt remboursable	-	30,67	-	-	-
Disponibilités	73,50	80,50	49,83	49,83	100,00
(Impôt des particuliers)	(28,91)	(36,47)	(19,60)	(22,57)	(53,53)
Disponibilités nettes	44,59	44,03	30,23	27,26	46,47
Impôt total	55,41	55,97	69,77	72,24	53,53
<i>(Désavantage résultant du report d'impôt)</i>	-	<i>(23,67)</i>	<i>(23,67)</i>	<i>(23,67)</i>	<i>(27,03)</i>

Remarques

- 1 - Les sociétés publiques continuent à bénéficier d'un avantage résultant du report d'impôt de 23,67 % par rapport aux SPCC et de 27,03 % par rapport aux particuliers.
- 2 - L'impôt total payé par les SPCC est déjà plus élevé que celui que paient les particuliers et les sociétés publiques. Par souci d'« équité », cet impôt sera encore augmenté de 30 %.
- 3 - Les entrepreneurs canadiens utilisent souvent les profits d'une société pour favoriser la croissance d'autres sociétés. Un taux d'imposition de 72,74 % justifiera-t-il l'investissement?

ANNEXE 3

CHANGEMENT MANIFESTE DE POLITIQUE FISCALE : ANALYSE DE DEUX PROPOSITIONS

Les exemples ci-dessous montrent pourquoi deux des mesures proposées dans le document de consultation du 18 juillet, soit l'élargissement des règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné et des règles de l'article 84.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ne doivent pas être considérées comme des moyens d'éliminer des échappatoires fiscales, mais bien comme des changements de politique fiscale dont la mise en œuvre devra se faire selon un processus transparent prévoyant de vastes consultations, ainsi que des mesures appropriées d'allègement transitoire et de protection des droits acquis.

« Je suis moi aussi d'avis que l'utilisation d'expressions comme "élimination des échappatoires fiscales" est problématique. Ces termes sont négatifs. Ils donnent l'impression que les fiscalistes et les sociétés privées auxquelles ils fournissent des services ont recours à des pratiques de planification fiscale répréhensibles. Or, ce n'est manifestement pas le cas. »

– commentaire d'un CPA de l'Ontario

Exemple 1 : Élargissement des règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné en vue d'inclure les membres adultes de la famille

Dans le budget fédéral de 1999, le gouvernement alors en place instaurait l'impôt sur le revenu fractionné pour l'année 2000 et les années suivantes en précisant ce qui suit : « la portée de cette nouvelle mesure est restreinte; elle vise à contrer les structures mises en place principalement pour faciliter le fractionnement du revenu avec des enfants mineurs²¹ ».

À l'époque, le gouvernement savait très bien que des stratégies de planification semblables étaient utilisées pour le fractionnement du revenu avec des membres de la famille âgés de 18 ans et plus, en particulier avec un conjoint, car cette question avait été abordée dans le cadre d'affaires de droit fiscal²². Il avait néanmoins adopté clairement une politique établissant que le fractionnement

²¹ Ministère des Finances Canada, *Le plan budgétaire fédéral de 1999*, Mesures fiscales : renseignements supplémentaires.

²² Voir *Melville Neuman c. Sa Majesté la Reine*, [1998] 1 R.C.S. 770, et *Sa Majesté la Reine c. Jim A. McClurg*, [1990] 3 R.C.S. 1020.

du revenu avec des enfants mineurs était inacceptable et qu'il était nécessaire de modifier la législation fiscale en conséquence. La répartition du revenu entre les membres adultes d'une famille était expressément exclue de cette modification.

En proposant d'appliquer dorénavant les règles relatives à l'impôt sur le revenu fractionné aux enfants adultes, 17 ans après l'adoption des propositions initiales, le gouvernement actuel change manifestement de politique fiscale. CPA Canada suggère au ministre, en toute déférence, de présenter ainsi les propositions relatives à la répartition du revenu au lieu d'affirmer que les contribuables canadiens profitent indûment de la politique fiscale décrite dans la législation en vigueur.

Exemple 2 : Élargissement des règles de l'article 84.1 en vue d'exclure le prix de base pour les gains entièrement imposables

En 1985, le gouvernement fédéral remplaçait les règles de l'article 84.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* par une clause exigeant la réduction du capital versé ou la comptabilisation immédiate d'un dividende lors de certains transferts d'actions entre une personne et une société avec laquelle elle avait un lien de dépendance. Puisqu'il était devenu possible de recevoir un produit de disposition provenant d'un gain en capital non imposable, le gouvernement a reconnu qu'il était nécessaire d'instaurer « une règle anti-évitement qui a pour objet d'interdire le retrait des surplus imposables d'une société à titre de remboursement de capital libre d'impôt au moyen d'un transfert d'actions entre un particulier résidant au Canada et une société qui ont un lien de dépendance entre eux²³ ». Cette règle portait également sur le traitement libre d'impôt appliqué en vertu des règles sur le jour de l'évaluation.

Les propositions du 18 juillet prévoient un élargissement des règles de l'article 84.1 de manière qu'elles s'appliquent aux cas où le surplus d'une société est réalisé à titre de gain en capital imposable. Ces nouvelles règles dépasseraient de toute évidence l'intention initiale de la politique, puisque l'article 84.1 ne devait s'appliquer qu'aux gains non imposables.

Comme c'est souvent le cas pour les mesures visant l'élimination des échappatoires fiscales, les modifications proposées à l'article 84.1 n'offriraient qu'une protection limitée des droits acquis. Par exemple, dans les cas où le prix de base des actions est lié à des gains réalisés par des personnes ayant un lien de dépendance qui ont déjà été imposés avant le 18 juillet 2017, le transfert des actions à une société privée donnerait lieu à un dividende imposable ou à une

²³ Ministère des Finances, notes explicatives sur l'article 84.1, mai 1991.



réduction du capital versé. Ce traitement s'appliquerait notamment lorsque le gain a déjà été déclenché et imposé en raison du décès d'un actionnaire et que le bénéficiaire qui détient désormais les actions prévoit les vendre ou avoir recours à la stratégie dite du pipeline afin d'éviter la double imposition.

Ce résultat est injuste et déroge au principe de l'équité procédurale.

ANNEXE 4 :

EXEMPLE : INCIDENCE DES PROPOSITIONS RELATIVES AU DÉPOUILLEMENT DE SURPLUS SUR LA PLANIFICATION POST-MORTEM

Jean a hérité d'actions d'une société en exploitation (« Sodex ») à la suite du décès de son père, David, en janvier 2016. Au moment du décès, les actions de Sodex avaient un prix de base rajusté et un capital versé nominaux. Pour éviter la double imposition des actions de Sodex, on a conseillé à Jean de vendre les actions à un tiers ou d'avoir recours à la stratégie du pipeline, qui est approuvée dans certains cas par l'Agence du revenu du Canada (ARC). Cette stratégie permettrait à Jean de convertir le coût des actions de Sodex en dette ou en capital versé et de réaliser la valeur de Sodex (à la hauteur de sa valeur au moment du décès) sous forme de remboursement non imposable. L'ARC approuve cette planification, car le gain a déjà été imposé dans la déclaration de revenus finale de David.

Les propositions du 18 juillet n'offrent aucune protection des droits acquis aux personnes dans la situation de Jean. Si celui-ci était dans l'impossibilité de vendre Sodex, il y aurait sans doute double imposition. Supposons que Jean liquide Sodex pour un produit égal à la valeur des actions au moment du décès de David. Jean réaliserait un dividende réputé et une perte en capital correspondant à cette valeur. Si Jean n'utilise pas la perte en capital et que Jean et David sont assujettis au taux supérieur d'imposition en vigueur en Ontario, le taux combiné qui s'appliquerait à la valeur de Sodex pourrait s'élever à 72 %, ce qui est tout à fait inacceptable²⁴.

Cet exemple fait également ressortir d'autres préoccupations. S'il n'est plus possible d'avoir recours à la stratégie du pipeline pour éliminer la double imposition, le champ d'application du paragraphe 164(6) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sera, selon nous, trop restrictif. Dans un premier temps, toute perte générée par la succession devra être générée au cours de la première année d'imposition de la succession afin de pouvoir être portée sur la déclaration de revenus finale de la personne décédée. Ensuite, il faudrait créer une disposition donnant lieu à une perte.

²⁴ En 2016, le taux marginal supérieur d'imposition en vigueur en Ontario pour les gains en capital était de 26,76 %. Le taux supérieur d'imposition actuellement en vigueur pour un dividende non déterminé est de 45,3 %.

ANNEXE 5

LES MODIFICATIONS RELATIVES AU REVENU PASSIF SONT-ELLES NÉCESSAIRES?

Le document de consultation du ministère des Finances Canada publié le 18 juillet 2017 comprend un exemple de calculs basés sur des taux d'imposition théoriques. Dans cet exemple, une société gagne un revenu d'entreprise de 100 000 \$ admissible à la déduction accordée aux petites entreprises et investit le montant qu'il lui reste après impôts pendant 10 ans, en obtenant des intérêts annuels de 3 %. Au bout de 10 ans, les bénéfices non répartis de la société sont payés sous forme de dividende. Le résultat obtenu est comparé à celui qu'obtiendrait un particulier qui aurait gagné le même revenu directement et aurait investi le montant qu'il lui reste après impôts en réalisant le même taux de rendement.

CPA Canada avance que toute analyse des conséquences fiscales doit être basée sur les taux d'imposition réels. Comme le document de consultation ne contient pas d'analyse de ce genre, nous avons refait les calculs à partir des mêmes scénarios en tenant compte des véritables taux d'imposition en vigueur dans chaque province. Nous avons également effectué les mêmes calculs en posant pour hypothèse que le revenu d'entreprise de 100 000 \$ serait imposé au taux général.

Rendement sur 10 ans – Taux d'imposition réels par rapport aux taux théoriques Revenu d'entreprise imposé au taux général			
Province	Revenu gagné par un particulier	Revenu conservé dans une société	Avantage/ Désavantage
Colombie-Britannique	61 110 \$	62 015 \$	905 \$
Alberta	60 706	60 755	49
Saskatchewan	61 043	62 536	1 493
Manitoba	57 495	55 506	-1 989
Ontario	53 370	54 885	1 515
Québec	53 658	54 575	917
Nouveau-Brunswick	53 671	56 858	3 187
Nouvelle-Écosse	52 757	49 344	-3 413
Île-du-Prince-Édouard	56 209	55 069	-1 140
Terre-Neuve-et-Labrador	56 302	49 902	-6 400
Taux hypothétiques utilisés par le ministère des Finances Canada	57 535	60 457	2 922

Rendement sur 10 ans – Taux d'imposition réels par rapport aux taux théoriques Revenu de petite entreprise			
Province	Particulier	Société	Avantage/ Désavantage
Colombie-Britannique	61 110 \$	65 113 \$	4 003 \$
Alberta	60 706	64 555	3 849
Saskatchewan	61 043	66 485	5 442
Manitoba	57 495	61 025	3 530
Ontario	53 370	58 510	5 140
Québec	53 658	57 549	3 891
Nouveau-Brunswick	53 671	58 095	4 424
Nouvelle-Écosse	52 757	56 993	4 236
Île-du-Prince-Édouard	56 209	59 279	3 070
Terre-Neuve-et-Labrador	56 302	60 766	4 464
Taux hypothétiques utilisés par le ministère des Finances Canada	57 535	63 207	5 672