

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'efficacité et l'efficacités 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, CDir.
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.

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.

² Ibid., page 3.

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.