

Le 4 juin 2008

Monsieur Rob Merrifield  
Président  
Comité permanent des finances de la Chambre des communes  
Pièce 304  
Édifice de la Justice  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes ayant entrepris une étude et des audiences sur la structure du système canadien de perception des recettes fédérales, l'Association des comptables généraux accrédités du Canada (CGA-Canada) est heureuse d'avoir la possibilité de participer à ce processus consultatif en donnant son point de vue sur cette importante question.

CGA-Canada est un organisme comptable professionnel national qui représente 68 000 CGA et étudiants. L'Association établit des normes professionnelles, élabore des programmes de formation, publie des documents d'intérêt professionnel, prend position sur des questions de politique publique et représente les CGA tant au Canada qu'à l'étranger. Le titre de CGA est le titre comptable professionnel qui connaît la plus forte croissance au Canada. Grâce à leur souci d'intégrité et d'éthique professionnelle, ainsi qu'à leur programme de formation dont les critères sont parmi les plus rigoureux de la profession, les CGA sont des chefs de file dans les domaines de la comptabilité et de la finance. Ils éclairent tous les secteurs de l'économie canadienne par leurs conseils stratégiques, leur leadership et leur capacité de direction. Cette année marque le 100<sup>e</sup> anniversaire de la création, en 1908, du titre de CGA.

En ce qui a trait à la structure du système canadien de perception des recettes fédérales, CGA-Canada souhaite aborder deux points bien précis, soit la simplification du régime fiscal et l'harmonisation fiscale.

- **Simplification du régime fiscal**

De 1917 à aujourd'hui, la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada est passée de 11 pages à 2860 pages (sans compter l'index). Cette loi, qui ne devait être qu'une mesure « temporaire » en vue de financer l'effort de guerre, est aujourd'hui bien ancrée dans l'économie canadienne et repose sur un ensemble disparate de règles inutilement complexes et difficiles à appliquer qui, souvent, ne peuvent être élucidées que par le recours aux services d'un comptable ou d'un avocat.

Selon une récente étude de PricewaterhouseCoopers (PwC), les entreprises canadiennes sont assujetties à 49 impôts et taxes et à 18 autres paiements aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Pour ajouter à la complexité, on recense plus de 200 « points d'imposition » possibles, c'est-à-dire d'obligations en matière d'impôts qu'aurait à satisfaire une entreprise si elle était assujettie à l'ensemble des taxes et impôts dans toutes les administrations du pays. L'étude de PwC révèle que les entreprises interrogées consacrent à l'observation fiscale 2,1 millions de dollars par année et, en moyenne, un nombre d'heures correspondant au travail de 11 employés à temps plein affectés uniquement à l'observation fiscale.

Lorsqu'elle a entrepris de consulter des parties prenantes, des praticiens et des petites et moyennes entreprises (PME) cotées en bourse (voir le rapport de CGA-Canada intitulé *Le défi de la conformité : Les PME et la réglementation au Canada* publié en 2006), CGA-Canada a découvert que presque 86 % des PME ont recours à un comptable externe pour la production de leurs déclarations fiscales. Les fiscalistes sont eux aussi d'avis que les exigences relatives à la production de documents fiscaux sont complexes et qu'il est difficile d'obtenir des décisions et des interprétations en temps opportun. Qui plus est, l'administration du régime fiscal est onéreuse pour les pouvoirs publics. Et, selon une publication récente du Fraser Institute, les Canadiens consacrent beaucoup de temps, d'énergie et d'argent à l'observation du régime fiscal canadien, ce qui leur coûte, selon les estimations, jusqu'à 30 milliards de dollars par année.

CGA-Canada a toujours accordé beaucoup d'importance aux questions touchant le régime fiscal et elle a fait de nombreuses recommandations en la matière au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, tant dans le cadre de présentations écrites que de son exposé annuel devant le comité. CGA-Canada a invité le Comité à revoir l'équité et la compétitivité du régime fiscal, a proposé des mesures en vue d'assurer une application constante de la législation fiscale et a soutenu une réforme structurelle radicale du régime fiscal pour améliorer la productivité du Canada par rapport à celle de ses partenaires commerciaux.

CGA-Canada estime que le gouvernement fédéral doit nommer un groupe d'experts qui sera chargé d'effectuer un examen fondamental du régime fiscal. Ce groupe devrait avoir expressément pour mandat de réviser et de simplifier la Loi de l'impôt sur le revenu en s'appuyant sur une vaste consultation publique et en invitant des tiers à faire des recommandations au gouvernement du Canada, recommandations qui seront déposées devant le parlement.

La détermination d'un point départ est sans doute l'une des principales difficultés que pose la simplification du régime fiscal. Ce régime massif s'appuie sur une législation extrêmement détaillée et sur une quantité phénoménale de documents d'interprétation. CGA-Canada offre ci-dessous quelques principes directeurs et suggestions quant à la manière d'aborder la simplification du régime fiscal :

A. Supprimer les articles de la Loi de l'impôt sur le revenu qui n'ont plus leur raison d'être

*Déduction pour amortissement (DPA).* Il y a au moins 52 catégories de DPA, et la plupart de ces catégories ne sont pas pertinentes pour l'entreprise ou le contribuable moyen. Par exemple, de nombreuses catégories de DPA font mention de dates d'acquisition, et souvent, ces dates remontent à 20 ou 30 ans. Si les actifs acquis à cette époque existent toujours, leur valeur a sans doute été complètement amortie et la DPA n'est plus pertinente. Par ailleurs, il y a lieu de remettre en question la pratique qui consiste à utiliser la DPA pour encourager les entreprises à investir dans certains secteurs de l'économie. En effet, c'est là l'une des principales raisons pour lesquelles la DPA est devenue si compliquée. Les catégories et les taux de DPA devraient être réalistes et prendre en compte tant la conjoncture économique que les critères comptables. Les mesures d'encouragement devraient se présenter autrement, par exemple sous la forme de crédits d'impôt, de subventions ou d'autres dispositions ne faisant pas intervenir la DPA.

*Impôt minimum de remplacement (IMR).* Dans la législation fiscale, on consacre des pages et des pages à cet impôt qui ne semble pourtant pas faire augmenter les recettes publiques, ni à long terme ni de façon mesurable. Dans la plupart des cas, lorsqu'un contribuable est tenu de payer l'IMR, il a droit à un remboursement futur correspondant au montant qu'il a payé au titre de l'IMR. Ne convient-il pas de s'interroger sur la pertinence d'un tel impôt?

*Exemption pour gains en capital.* En plus d'être complexes, les dispositions relatives à l'exemption pour gains en capital sont frustrantes, puisqu'elles semblent mettre en évidence les raisons pour lesquelles le contribuable *n'a pas* droit à cette exemption ou pour lesquelles cette exemption *devrait* être réduite. Par exemple, si un contribuable a déduit plus de pertes locatives qu'il n'a déclaré de revenus de placements par le passé, ou s'il a complètement amorti une perte déductible au titre d'un placement d'entreprise, son exemption s'en trouve réduite ou carrément supprimée. Il y a ainsi de nombreuses autres règles qui empêchent le contribuable de se prévaloir pleinement de cette exemption.

*Autres dispositions.* Certaines dispositions font état de montants qui ne sont pas réalistes dans le contexte actuel. Par exemple, les *règles relatives à la résidence principale* contiennent une disposition qui permet à un agriculteur de déduire jusqu'à 1000 \$ par année où il a été propriétaire à titre d'exemption pour résidence principale. S'il s'agit d'une maison de ferme achetée il y a 30 ans, dont la valeur est sans doute passée à 300 000 \$ ou 400 000 \$, ce chiffre n'est pas réaliste. De même, la limite du coût des outils admissibles à la

déduction pour amortissement de 100 %, qui est enfin passée à 500 \$ après avoir longtemps stagné à 200 \$, demeure néanmoins beaucoup trop basse dans la conjoncture actuelle. En fait, la Loi de l'impôt sur le revenu regorge de dispositions de ce genre qui, pour la plupart, ne sont plus pertinentes. Une actualisation de ces montants faciliterait les calculs, d'autant plus que les contribuables n'auraient pas à procéder à des évaluations et à des répartitions qui sont susceptibles d'être remises en question par l'ARC. Bref, les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu doivent être actuelles et pertinentes.

#### B. Codification de la Loi de l'impôt sur le revenu

La Loi de l'impôt sur le revenu contient un nombre abrutissant d'alinéas, de sous-alinéas, d'articles, de paragraphes, etc., et la manière dont ils sont agencés est difficile à suivre. Il faudrait songer à restructurer la Loi de l'impôt sur le revenu pour la rendre plus accessible pour le contribuable moyen. Les contribuables sont tous tenus de respecter les règles fiscales; cependant, ce ne sont pas tous les contribuables qui peuvent se permettre de retenir les services d'un spécialiste, par exemple un avocat-fiscaliste, pour déchiffrer la Loi.

#### C. Nouvelle rédaction de la Loi de l'impôt sur le revenu dans une langue simple

Ce principe découle de celui qui précède : il faut faciliter la compréhension de la loi pour les contribuables et réduire le besoin d'interprétation. L'observation de la réglementation fiscale s'en trouvera améliorée.

Selon les fiscalistes, les dispositions les plus complexes de la Loi de l'impôt sur le revenu sont notamment celles qui portent sur les opérations des sociétés, par exemple les restructurations, les règles sur la minimisation des pertes, les règles anti-évitement et les dispositions connexes. Si ces dispositions sont devenues si compliquées, c'est qu'on y ajoute sans cesse des modifications et de nouvelles modalités depuis leur adoption initiale. Certains fiscalistes sont d'avis que certains articles en sont à un point tel qu'il est préférable de les abroger et de les refondre.

En outre, la complexité des dispositions législatives et réglementaires se rattachant à la TPS, de même que leur expansion phénoménale depuis leur adoption en 1991, méritent que l'on s'y attarde. Ces dispositions ont elles aussi une incidence sur toutes les entreprises du Canada, les grandes comme les moyennes et les petites, et même les microentreprises. Cette situation met en lumière les avantages associés à l'harmonisation de la taxe de vente, qui sera abordée un peu plus loin.

#### D. Gestion du fardeau fiscal

Aujourd'hui, la Loi de l'impôt est 260 fois plus volumineuse qu'elle ne l'était lorsqu'elle a été adoptée en 1917. Cette situation est attribuable à la pléthore d'ajouts qui ont été apportés

à la Loi, et de règlements qui ont été annexés, alors que pratiquement aucune disposition n'a été supprimée depuis son adoption.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est engagé, dans son Initiative de réforme réglementaire, à maintenir à zéro l'augmentation nette du nombre d'obligations réglementaires. Autrement dit, pour chaque nouvelle obligation mise en place, des exigences portant sur d'autres domaines doivent être simplifiées.

Il serait utile de songer à appliquer la même logique à la Loi de l'impôt sur le revenu, et de faire correspondre à chaque ajout une suppression, par l'élimination ou la simplification d'une règle, d'une disposition ou d'un article désuet ou non pertinent.

En un mot, le Canada doit se doter d'un régime fiscal plus équitable et plus efficient fondé sur une base d'imposition simple. Plus le régime sera simple, moins il faudra y consacrer de ressources – en temps, en énergie et en argent – et plus il sera facile pour les contribuables d'en respecter les règles; résultat, une assiette fiscale sûre et des recettes prévisibles.

La vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, faisait à juste titre remarquer ce qui suit :

*« L'amélioration de l'observation de la loi par les contribuables est une mesure de succès qui équivaut pour l'Agence à l'augmentation du profit net dans une entreprise du secteur privé ... Il s'agit dans les deux cas d'indicateurs de l'efficacité d'une organisation. »*

CGA-Canada est d'avis que la taxe de vente harmonisée (TVH) est l'un des outils qui permettront d'arriver à un régime fiscal plus simple, plus équitable, plus efficient et plus fondamental.

- **Harmonisation fiscale**

La question de l'harmonisation des taxes de vente fédérale et provinciales, c'est-à-dire le remplacement des taxes de vente au détail (TVD) provinciales par la taxe sur les produits et services (TPS) fédérale, a suscité de nombreuses discussions.

Après avoir étudié les effets de la réforme de la taxe de vente dans les provinces de l'Atlantique, lorsque Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont adopté la TVH en 1997, des groupes de réflexion comme l'Institut C.D. Howe sont arrivés à la conclusion que les autres provinces auraient tout intérêt à faire de même. Dans *Slicing the Pie: Federal Assistance for Provincial Sales Tax reform*, un document publié en avril 2008, l'Institut C.D. Howe affirme dès le départ que peu de changements fiscaux sont aussi prometteurs, sur le plan économique, que le remplacement de la taxe de vente au détail (TVD) provinciale par une taxe sur la valeur ajoutée comme la taxe sur les produits et services (TPS) fédérale. Le Fraser Institute préconise lui aussi l'adoption de la TVH, notamment en Ontario, en faisant valoir, dans un article paru en décembre 2007, les formidables avantages économiques que procurerait

l'harmonisation aux Ontariens. CGA-Canada se joint à ces instituts et à d'autres organismes nationaux de premier plan comme la Chambre de commerce du Canada, le Conseil canadien des chefs d'entreprise et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, qui reconnaissent tous les avantages de l'adoption d'une taxe de vente harmonisée.

Quels sont donc les avantages d'une taxe de vente harmonisée?

- Simplification de la structure fiscale du Canada
- Accroissement du taux d'observation et baisse du coût d'observation pour les contribuables
- Baisse des coûts administratifs pour l'administration fiscale
- Réduction de la paperasserie pour les entreprises
- Renforcement du régime fiscal canadien

Fondamentalement, l'harmonisation mène à la simplification du régime fiscal. Au lieu de composer avec deux assiettes fiscales et deux taux d'imposition différents, sans compter deux administrations fiscales différentes, les consommateurs et les entreprises n'ont à se préoccuper que d'un seul taux d'imposition, qu'une seule assiette fiscale, qu'un seul ensemble de règles et qu'une seule administration fiscale. Comme la taxe de vente provinciale (TPV) et la TPS ne sont pas calculées sur la même assiette fiscale, les entreprises doivent avoir deux jeux de documents relatifs aux ventes, ce qui fait monter le coût de l'observation et de la production de déclarations. Il va sans dire que les entreprises, tout comme les consommateurs, se conformeraient plus aisément aux taux et aux règles en vigueur s'il n'y avait qu'un seul régime de taxe de vente dont les modalités seraient simples.

À l'heure actuelle, cinq provinces (la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard) ont toujours leur propre TVD. CGA-Canada est heureuse de constater que le gouvernement fédéral a annoncé son intention, dans le *Plan budgétaire 2008*, de collaborer avec ces cinq provinces pour faciliter la transition vers une taxe provinciale sur la valeur ajoutée, harmonisée avec la TPS.

L'harmonisation des taxes de vente à l'échelle nationale donnerait au Canada l'important avantage fiscal qu'il cherche à obtenir dans toutes les provinces. Elle permettrait d'accroître l'investissement et la compétitivité en matière d'impôt sur les sociétés, ainsi que de stimuler la productivité et la compétitivité du Canada.

#### • **Recommandations**

CGA-Canada recommande au gouvernement fédéral

1. de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour simplifier le régime fiscal du Canada;

2. de collaborer avec les provinces qui lèvent encore une taxe de vente au détail pour les aider à adopter une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fondée sur la même assiette que la TPS fédérale.

Je vous remercie d'avoir donné à CGA-Canada cette occasion de formuler des commentaires et je demeure à votre disposition pour discuter de toute question relative au régime fiscal du Canada.

Enfin, pour alimenter la discussion, je vous fais parvenir ci-joint un exemplaire de *Réduire la TPS : Est-ce bien la meilleure approche?*, un rapport de recherche récemment publié par CGA-Canada. Ce rapport est fondé sur la traditionnelle question de savoir s'il est préférable d'alléger le fardeau fiscal des Canadiens au niveau des taxes à la consommation ou au niveau des impôts sur le revenu et sur le capital. Je suis certaine que ce document saura susciter l'intérêt des membres du Comité des finances et qu'ils y trouveront des renseignements utiles.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes sincères salutations.

La vice-présidente, Affaires gouvernementales et réglementaires,

*Original signé par :*

Carole Presseault

p.j. *Point de mire – Réduire la TPS : Est-ce bien la meilleure approche?*