



**Exposé prébudgétaire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes
par l'Association des comptables généraux accrédités du Canada**

Le 21 août 2008

**100 – 4200 North Fraser Way, Burnaby (C.-B.) V5J 5K7 Téléphone : 604 669-3555
350, rue Sparks, bureau 1201, Ottawa (Ont.) K1R 7S8 Téléphone : 613 789-7771
www.cga.org/canada-fr**

RÉSUMÉ

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. En plus d'exiger beaucoup de travail de la part des contribuables, le régime fiscal du Canada est coûteux à administrer, lourd de formalités administratives et difficile à comprendre.

Il est impératif d'apporter des changements fondamentaux au régime fiscal canadien.

CGA-Canada recommande au gouvernement du Canada de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour *simplifier* la législation fiscale et le régime fiscal du Canada.

Comme on le verra dans les pages qui suivent, la meilleure manière de simplifier le régime fiscal consiste à adopter les mesures suivantes :

- nommer un groupe d'experts qui aura pour mandat d'effectuer un examen fondamental du régime fiscal et de simplifier la législation fiscale du Canada;
- harmoniser la taxe de vente provinciale avec la taxe sur les produits et services (TPS) fédérale dans toutes les provinces;
- établir un taux général d'imposition du revenu des sociétés uniforme correspondant au taux d'imposition des petites entreprises;
- accroître l'utilisation de « méthodes simplifiées » pour l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la Loi sur la taxe d'accise;
- apporter les améliorations évidentes, c.-à-d. cerner les domaines où une réforme s'impose, de même que les règles désuètes et non pertinentes, et songer à rationaliser, voire à supprimer, les dispositions inutiles de la législation fiscale canadienne;
- gérer le fardeau administratif en faisant suivre l'ajout de toute exigence réglementaire de la suppression d'une règle désuète ou non pertinente.

INTRODUCTION

L'Association des comptables généraux accrédités du Canada (CGA-Canada) est heureuse de participer de nouveau au processus de consultation prébudgétaire annuel du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Elle est reconnaissante d'avoir l'occasion de s'exprimer dans le cadre de cette consultation publique, sachant que le rapport que le Comité présentera au Parlement aura sans aucun doute une incidence sur le contenu du prochain budget fédéral. C'est donc avec plaisir qu'elle fera une présentation à ce sujet devant le Comité.

CGA-Canada est un organisme comptable professionnel national qui représente 68 000 CGA et étudiants. Elle établit des normes professionnelles, administre son propre programme d'études, 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 pays. Grâce à leur souci d'intégrité et d'éthique professionnelle, ainsi qu'à leur programme de formation aux critères extrêmement rigoureux, 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^e anniversaire du titre de CGA.

Dans son communiqué du 19 juin 2008, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a invité les Canadiens à présenter des mémoires ne contenant « qu'une recommandation correspondant à la première priorité de l'auteur en matière de dépenses de programme ou d'impôts fédéraux ». CGA-Canada a toujours accordé une importance vitale aux questions touchant le régime fiscal. Elle a fait de nombreuses recommandations en la matière au Comité et au ministre des Finances, tant dans le cadre de présentations écrites que de son exposé annuel devant le Comité. Elle a ainsi invité le Comité à revoir l'équité et la compétitivité du régime fiscal, proposé des mesures en vue d'assurer une application constante de la législation fiscale et soutenu une réforme structurelle radicale du régime fiscal pour améliorer la productivité du Canada. En outre, elle a recommandé au gouvernement fédéral de nommer un groupe d'experts qui sera chargé d'effectuer un examen fondamental du régime fiscal.

Toutes ces suggestions sont reliées par un fil conducteur : la simplification du régime fiscal. C'est là notre recommandation centrale au comité. Et nous voulons nous appuyer sur nos propositions pour amener de nouvelles idées au premier plan de la discussion.

RECOMMANDATION :

CGA-Canada recommande au gouvernement du Canada de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour simplifier la législation fiscale et le régime fiscal du Canada.

SIMPLIFICATION DU RÉGIME FISCAL

La Loi de l'impôt sur le revenu (LIR), qui ne comptait que quelques pages énonçant des principes généraux en 1917, est devenue un régime fiscal complexe et exhaustif qui comprend aujourd'hui la loi même, ainsi qu'un nombre démesuré de règles spéciales portant sur une variété de situations et

d'opérations qui n'auraient pu être prévues il y a 90 ans. La LIR sert à des fins qui dépassent largement l'intention qui a mené à sa création et les critiques formulées à son égard sont nombreuses; on la juge inutilement complexe, difficile à appliquer et difficile à comprendre.

Selon le Fraser Institute, les contribuables et les sociétés 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. En outre, la production des déclarations fiscales exige souvent le recours aux services d'un comptable ou d'un avocat. Selon les fiscalistes et les vérificateurs fiscaux, les exigences sont complexes et 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.

Il est clair que le régime fiscal du Canada ne peut continuer à prendre de l'ampleur comme il le fait depuis plusieurs décennies sans perdre de sa crédibilité et de sa maniabilité. Il est donc impératif d'y apporter des changements fondamentaux.

La notion de simplification du régime fiscal n'est ni nouvelle ni radicale et elle a déjà été proposée de nombreuses manières. Le Fraser Institute a publié plusieurs articles et documents à ce sujet. Tout récemment, dans *The Impact and Cost of Taxation in Canada: The Case for Flat Tax Reform*, cet institut analysait la raison d'être d'une réforme fiscale en plus de présenter un plan pour la mise en place d'un tout nouveau régime fiscal. La Fédération canadienne des contribuables incite quant à elle le gouvernement fédéral à procéder à une réforme fiscale en profondeur en vue d'adopter un seul taux d'imposition des particuliers, autrement dit un impôt uniforme. L'Institut C.D. Howe, pour sa part, a effectué une analyse indépendante de cette proposition pour déterminer si cette mesure était abordable et pour en établir l'incidence financière sur les recettes gouvernementales.

D'autres gouvernements ont aussi envisagé cette possibilité. En juin, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a annoncé la tenue d'un examen officiel et exhaustif du régime fiscal de cette province au moment de la publication d'un document de travail proposant diverses options. Ce document est fondé sur plusieurs principes, dont celui de la « simplicité ».

Les avantages que présenterait la simplification du régime fiscal pour les particuliers et les entreprises, de même que pour l'économie canadienne dans son ensemble, sont considérables : accroissement du taux d'observation et baisse du coût d'observation pour les contribuables, réduction de la paperasserie pour les entreprises et baisse des coûts administratifs pour l'administration fiscale. L'adoption d'un régime fiscal plus simple, plus équitable et plus efficient entraînerait en outre une diminution des activités d'évitement fiscal, notamment celles qui pullulent dans ce qu'il est convenu d'appeler l'économie clandestine. Bref, la simplification du régime fiscal débouchera sur un régime beaucoup plus solide, dont l'assiette fiscale sera plus sûre et les recettes, plus prévisibles.

CGA-Canada offre ci-dessous quelques principes directeurs et suggestions quant aux moyens à prendre pour simplifier le régime fiscal :

Constitution d'un groupe d'experts

CGA-Canada estime toujours que le gouvernement fédéral doit nommer un groupe d'experts qui sera chargé d'effectuer un examen fondamental du régime fiscal — tant dans ses aspects nationaux qu'internationaux — et de ses incidences sur les entreprises et les particuliers. Bien que la mise sur pied du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale constitue un pas en avant, le travail de ce groupe se limite à la fiscalité internationale et aux entreprises. Comme le régime fiscal touche individuellement chacun des habitants de notre pays, le gouvernement doit adopter une approche générale pour étudier l'ensemble du régime.

Ce groupe devrait avoir expressément pour mandat de simplifier la LIR et la loi régissant la TPS (Loi sur la taxe d'accise) et de procéder à une vaste consultation publique, en déclenchant un débat sur les questions à l'étude. Il inviterait des tiers à faire des recommandations au gouvernement du Canada, recommandations qui seraient déposées devant le parlement. Le gouvernement fédéral déposerait pour sa part des commentaires détaillés en réponse aux recommandations du groupe et verrait à ce que les ministères appropriés, c'est-à-dire le ministère des Finances Canada et l'Agence du revenu du Canada (ARC), travaillent en étroite collaboration du début à la fin du processus.

Harmonisation des taxes de vente

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 entreprises n'ont à se préoccuper que d'un seul taux d'imposition, d'une seule assiette fiscale, d'un seul ensemble de règles et d'une seule administration fiscale. De plus, l'harmonisation du régime fait baisser le coût de l'observation et de la production des déclarations, ce qui permet aux entreprises de mieux se conformer aux règles.

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 de réduire les coûts et peut-être même de stimuler la productivité et la compétitivité du Canada.

À l'heure actuelle, on compte cinq provinces qui n'ont pas de taxe de vente harmonisée. CGA-Canada sait 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. Cette initiative devrait toutefois être accélérée.

Uniformisation des taux d'imposition des sociétés

Dans les récents budgets fédéraux et plus particulièrement dans l'Énoncé économique de 2007, le gouvernement du Canada a annoncé des progrès notables dans la réduction des impôts des sociétés. CGA-Canada constate avec plaisir que le gouvernement a pris des dispositions législatives pour faire baisser le taux général d'imposition du revenu des sociétés à 15 % d'ici 2012. Elle a également applaudi le ministre des Finances, Jim Flaherty, lorsqu'il a annoncé que le taux d'imposition des petites entreprises serait ramené à 11 % dès 2008, soit un an plus tôt que prévu. Ces mesures rendront le régime

fiscal canadien plus concurrentiel, ce qui est de bon augure pour l'expansion des entreprises, la création d'emplois et la productivité du pays. Ces mesures ne mèneront toutefois pas à une simplification de notre régime fiscal.

Il convient d'envisager la mise en place d'un taux d'imposition uniforme pour toutes les sociétés, taux qui correspondrait au taux d'imposition des petites entreprises. Cette option a bien des mérites. D'abord, l'adoption d'un taux d'imposition uniforme éliminerait les règles qui différencient le revenu des petites entreprises de celui des grandes sociétés, notamment le plafond de 400 000 \$ donnant droit à la déduction accordée aux petites entreprises. En outre, elle éliminerait la nécessité d'établir une différence entre le compte de revenu à taux général (CRTG) et le compte de revenu à taux réduit (CRTR) aux fins du calcul des dividendes admissibles au titre du crédit d'impôt pour dividendes. L'uniformisation du taux d'imposition des sociétés simplifierait le régime fiscal, aiderait à attirer les investissements étrangers et encouragerait les sociétés à s'établir au Canada, et même les multinationales étrangères à y établir leur siège social.

Pour établir un taux uniforme, la meilleure façon de procéder consiste à réduire davantage le taux d'imposition général des sociétés pour le ramener au niveau du taux d'imposition des petites entreprises. Tout en reconnaissant que la situation financière du pays est instable et tendue pour le moment, CGA-Canada incite néanmoins le gouvernement fédéral à ne pas écarter la possibilité d'accélérer et d'amplifier les réductions prévues des impôts des sociétés quand la conjoncture le permettra.

Adoption de méthodes simplifiées

La Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise comprennent toutes deux des articles permettant l'utilisation de méthodes simplifiées dans certaines situations. Ces méthodes, que l'on appelle parfois méthodes facultatives, ont été mises en place par le passé lorsque le gouvernement a reconnu que la procédure normale constituait un fardeau excessif pour les petites entreprises. Ainsi, au lieu de se conformer à des dispositions très complexes, certains contribuables peuvent avoir recours à des méthodes plus simples dans certains cas.

Par exemple, au lieu de déclarer le total des sommes perçues au titre de la TPS de 5 % et de déduire la TPS payée sur leurs achats, certaines entreprises remettent simplement à l'Agence du revenu du Canada un pourcentage de leurs ventes qui est inférieur à celui de la taxe. Ainsi, les entreprises admissibles ne demandent pas de crédit de taxe sur les intrants; elles calculent plutôt la somme qu'elles doivent verser au gouvernement selon un pourcentage de leurs ventes inférieur au taux appliqué aux sommes perçues (taux qui se chiffre actuellement à 5 %). De même, aux fins de la détermination des frais pour droit d'usage d'une automobile — un calcul extrêmement complexe — deux méthodes de calcul sont proposées : la moitié des frais pour droits d'usage (sous réserve de certaines restrictions) et la méthode simplifiée prévoyant un taux fixe prescrit.

Le gouvernement fédéral devrait songer à introduire des méthodes simplifiées pour des calculs autres que ceux de la TPS et des frais pour droit d'usage d'une automobile. Par exemple, il pourrait être utile de se pencher sur les calculs que les vérificateurs fiscaux doivent souvent corriger et sur ceux qui exigent une analyse d'événements passés. Cette question devrait être approfondie par le groupe

d'experts dont CGA-Canada propose la création. L'adoption de méthodes simplifiées réduirait la paperasserie, et de ce fait le fardeau administratif, et serait conforme à l'Initiative d'allégement du fardeau de la paperasserie que le gouvernement du Canada a mise en place dans le but de réduire le coût de la paperasserie et de la conformité aux règlements pour les petites entreprises.

Apport d'améliorations évidentes

Dans les recommandations formulées dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale¹, CGA-Canada a recensé plusieurs domaines où une réforme s'impose, notamment les règles concernant les réorganisations de sociétés, les remises de dettes, les entités de placement étrangères et les fiducies non-résidentes (y compris les dispositions du projet de loi C-10, modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, actuellement soumis au Sénat du Canada).

Les règles sur les réorganisations de sociétés comptent parmi les plus complexes de la LIR. Elles contiennent divers critères subjectifs qui augmentent l'incertitude en matière d'observation et exigent, par conséquent, le recours au processus coûteux et fastidieux de la demande de décision anticipée. Les règles actuelles sur les réorganisations de sociétés et toutes les mesures anti-évitement connexes devraient être révisées. Il en va de même pour les règles relatives aux remises de dettes, maintes fois ajustées, qui faussent la valeur comptable des actifs et sont difficiles à gérer. Les règles concernant les entités de placement étrangères et les fiducies non-résidentes, quant à elles, suscitent toujours la critique, étant jugées excessives, inutiles, complexes et impossibles à gérer. La présence de nouveaux facteurs déterminants, notamment les changements dans l'environnement des investissements à l'étranger et la réduction des impôts des sociétés, fait ressortir la nécessité de soumettre ces règles à l'examen consciencieux d'un groupe d'experts.

En modifiant ces règles, le gouvernement apporterait au régime fiscal des simplifications dont il a grand besoin. Qui plus est, les sociétés pourraient organiser leurs affaires avec plus de facilité, de certitude et de confiance, ce qui leur permettrait de se concentrer sur ce qu'elles font le mieux — se mesurer à leurs concurrents au pays et à l'étranger.

Il serait relativement facile, pour un groupe d'experts, de revoir la législation fiscale du Canada dans le but de cerner les dispositions non pertinentes ou désuètes. De plus, la simplification ou la suppression de ces dispositions inutiles améliorerait et simplifierait de beaucoup le régime fiscal canadien.

Plusieurs exemples nous viennent à l'esprit. Prenons le cas de l'impôt minimum de remplacement (IMR) : 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. Autrement dit, l'IMR ne semble pas faire augmenter les recettes publiques, ni à long terme ni de façon mesurable. Par contre, en raison des nombreuses pages qui y sont consacrées dans la législation fiscale, il ajoute à la complexité des déclarations fiscales. Ne convient-il pas de s'interroger sur l'objectif d'un tel impôt? De plus, il y a au moins 52 catégories de biens aux fins de la déduction pour amortissement (DPA), dont un grand nombre n'ont aucune pertinence pour l'entreprise ou le contribuable moyens. Il faudrait revoir les catégories et les taux de DPA afin qu'ils soient réalistes et prennent en compte tant la conjoncture

¹ On peut lire ce mémoire sur le site de CGA-Canada à l'adresse suivante : http://www.cga-canada.org/fr-ca/DiscussionPapers/ca_rep_submission_int'l_taxation2008-07_f.pdf

économique que les critères comptables. La Loi de l'impôt sur le revenu regorge de dispositions précisant des montants qui ne conviennent pas du tout dans la conjoncture actuelle — les règles relatives à la résidence principale et la limite du coût des outils admissibles à la déduction pour amortissement en sont deux exemples. La législation fiscale canadienne doit être actuelle et pertinente.

Gestion du fardeau administratif

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.

CONCLUSION

CGA-Canada est heureuse d'avoir eu cette occasion, dans le cadre du processus budgétaire fédéral, de donner son point de vue sur les priorités du Canada en matière de fiscalité, un domaine important pour l'ensemble de la population canadienne. Nous demeurons à votre disposition si vous avez des questions ou des commentaires, puisque nous sommes désireux de collaborer avec les parlementaires et les hauts fonctionnaires à la mise en place du régime fiscal dont le Canada a besoin pour garantir sa prospérité et sa productivité futures.