

Le 9 octobre 2012

L'honorable James Flaherty  
Ministre des Finances  
Ministère des Finances du Canada  
140, rue O'Connor  
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

## **Budget 2013 – Éléments de politique fiscale à prendre en considération**

Monsieur le ministre,

Malgré les défis que continuent de poser la lenteur de la reprise mondiale et la question des dettes souveraines en Europe et aux États-Unis, le Canada demeure en meilleure posture pour faire face à ces troubles économiques. Toutefois, nous croyons que la croissance économique au Canada ne pourra être soutenue si le pays ne rattrape son retard sur le plan de la productivité. Cette question de la productivité fait d'ailleurs l'objet du rapport que nous avons publié en 2011, [\*L'avenir de la productivité : Un plan de match en huit étapes pour le Canada.\*](#)

La politique fiscale canadienne peut jouer un rôle déterminant en aidant le Canada à devenir plus productif et plus compétitif à l'échelle mondiale. L'essentiel consiste à créer un écosystème fiscal qui puisse favoriser l'innovation et l'investissement sans perdre de vue l'objectif de l'atteinte d'un budget équilibré. La diversité des moyens d'imposition dont dispose le pays — impôts des sociétés, impôts des particuliers et taxes indirectes — permet de répartir le fardeau fiscal entre tous les intervenants économiques de façon juste et équitable tout en favorisant l'expansion économique au moyen d'incitatifs et d'allègements fiscaux.

Au moment de formuler nos recommandations pour le budget de 2013, nous avons constaté, comme l'indique notre rapport de 2012 intitulé [\*L'avenir de la productivité : Des choix clairs pour un Canada concurrentiel.\*](#) que les entreprises à forte croissance sont le moteur de la productivité au Canada. Aussi, le gouvernement devrait-il s'assurer que ses politiques fiscales soutiennent d'abord les entreprises en croissance. Le gouvernement devrait envisager des mesures incitatives favorisant la croissance des entreprises, peu importe leur taille, leur type, leur secteur d'activité ou le lieu où elles sont situées.

Les politiques que nous recommandons pour le budget de 2013 peuvent se résumer sous quatre grandes orientations :

1. Favoriser l'innovation par des améliorations au programme de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE).

2. Favoriser une économie propice au « démarrage » grâce à un meilleur soutien financier.
3. Attirer et garder les meilleurs talents au monde.
4. Assurer une meilleure sécurité juridique au moyen des mesures d'administration fiscale.

## **RECOMMANDATIONS DE DELOITTE EN VUE DU BUDGET DE 2013**

### **1. Favoriser l'innovation par des améliorations au programme de RS&DE**

#### *Mesures budgétaires de 2012 – préoccupations*

L'innovation est l'un des facteurs les plus importants d'une croissance économique continue et représente la meilleure des solutions au retard qu'accuse le Canada au chapitre de la productivité. Il est largement reconnu que le soutien gouvernemental à l'innovation est essentiel pour que le Canada demeure une destination internationale privilégiée pour les entreprises innovatrices. Cependant, dans le budget de 2012, le gouvernement a proposé de réduire son soutien au programme d'incitatifs fiscaux à la RS&DE, rendant ainsi le régime canadien moins intéressant que celui des pays concurrents qui bonifient leurs programmes d'incitatifs. En fait, de 2008 à 2012, le Canada est passé du troisième au cinquième rang sur le plan de la générosité des incitatifs fiscaux destinés aux petites entreprises (du neuvième au treizième rang dans le cas des grandes sociétés)<sup>1</sup>. En raison des changements annoncés dans le budget de 2012, nous estimons que cette tendance à la baisse se poursuivra, surtout pour les grandes sociétés.

Le récent sondage que nous avons mené auprès d'entreprises canadiennes après le dépôt du budget confirme que les réactions générales à la réduction du soutien gouvernemental au programme de RS&DE ne sont pas positives; il suggère également que le régime fiscal de RS&DE du Canada sera moins attrayant une fois ces changements adoptés<sup>2</sup>. Par ailleurs, bien que le budget de 2012 propose d'accroître le soutien direct, ce dont l'industrie peut se féliciter, le gouvernement n'a toujours pas donné de détails sur ces mesures qui devaient compenser la réduction apportée aux encouragements fiscaux. Cependant le sondage révèle également que l'industrie est à la recherche d'incitatifs applicables à tous et d'application certaine, de sorte que cette aide puisse être plus facilement prise en compte lorsque des décisions doivent être prises en matière d'investissement.

Nous sommes préoccupés par l'élimination des incitatifs liés aux dépenses en immobilisation dans le budget de 2012. À notre avis, l'élimination de ces dépenses du régime de RS&DE ne tient pas compte du fait que les dépenses d'investissement sont nécessaires à la R&D et que certains secteurs d'activité pourraient être désavantagés par cette mesure. On a souvent besoin, par exemple, d'ordinateurs et d'équipement connexe pour poursuivre ses travaux de R&D. Plutôt que d'éliminer complètement tous les coûts en capital, nous recommandons au gouvernement d'établir une distinction entre les dépenses en immobilisation à court terme, comme les ordinateurs et l'équipement connexe, et les dépenses en immobilisation à plus long terme, et de traiter les dépenses en immobilisation à court terme de la même manière que les coûts de matériel qui sont admissibles aux crédits d'impôt à la RS&DE.

Nous recommandons de même la mise en place d'un test d'intention, comme dans le cas du matériel à vocations multiples, au lieu de l'élimination générale de l'admissibilité des dépenses en immobilisation.

---

<sup>1</sup> Stewart, L. A., J. Warda, et R. D. Atkinson, *We're #27!: The United States Lags Far Behind in R&D Tax Incentive Generosity*, The Information Technology and Innovation Foundation, juillet 2012.

<sup>2</sup> Les résultats de notre sondage sont résumés dans notre bulletin du 11 juillet 2012, *Nouveautés fiscales en R&D*, « [Incidence du budget de 2012 sur l'investissement en innovation : résultats du sondage et nouvelles perspectives](#) ».

De cette façon, si les biens d'équipement ont une éventuelle utilisation commerciale, ils pourront être exclus de l'admissibilité aux incitatifs RS&DE. Les mesures envisagées pourraient également prévoir dans ce contexte un plafond pour le montant admissible à titre de dépenses en immobilisation afin de fixer une limite à l'admissibilité des dépenses particulièrement élevées aux incitatifs RS&DE.

Les modifications proposées à la RS&DE dans le budget de 2012 seront entièrement mises en œuvre d'ici 2017, et certaines entreront en vigueur dès 2013. Selon nous, cette courte période de transition ne tient pas compte du fait que cela pourrait avoir des répercussions négatives sur les décisions d'investissement que certaines entreprises ont prises récemment. C'est pourquoi nous suggérons au gouvernement de reporter l'introduction de ces mesures.

*Encourager l'investissement étranger en rendant pleinement remboursables les crédits d'impôt à la RS&DE*

Nous croyons que, pour augmenter le pouvoir d'attraction du Canada et encourager l'investissement étranger, il serait opportun de rendre le crédit d'impôt à l'investissement (CII) remboursable pour toutes les entreprises exerçant des activités au Canada, et non seulement pour certaines sociétés privées. Cette politique a déjà été adoptée par plusieurs provinces et par un certain nombre de pays qui rivalisent avec le Canada en vue d'attirer les dépenses en R&D des entreprises. Pour de nombreuses multinationales établies aux États-Unis, par exemple, il y a une importante distinction entre un incitatif qui est une économie d'impôt permanente et un incitatif qui est un simple report d'impôt, et la valeur qui est accordée à une telle distinction peut avoir un poids énorme<sup>3</sup>.

À l'heure actuelle, seules les sociétés privées sous contrôle canadien (dont le revenu ne dépasse pas un seuil déterminé) peuvent se prévaloir d'un crédit remboursable; toutes les autres entreprises ne bénéficient des avantages du crédit que pour les années où elles ont un impôt à payer. La planification à long terme est donc plus difficile pour ces organisations, car bon nombre d'entre elles sont actives dans des secteurs cycliques et peuvent difficilement prédire les années pour lesquelles elles auront suffisamment d'impôt à payer pour profiter du crédit d'impôt à la RS&DE. En étendant le crédit remboursable à toutes les sociétés, le gouvernement compenserait adéquatement les risques inhérents à l'exercice de la R&D au Canada et enverrait un message clair aux sociétés étrangères à la recherche de nouvelles occasions d'investissement.

Si, pour quelque raison, il était impossible de rendre pleinement remboursables les CII à la RS&DE pour les grandes sociétés, nous recommandons d'envisager à la fois des CII non remboursables et des CII remboursables pour les grandes sociétés. Même en n'accordant qu'un remboursement partiel des CII aux grandes entreprises, le gouvernement indiquerait très clairement à l'industrie qu'il s'engage à appuyer les investissements en R&D au Canada.

En apportant son appui à l'innovation au moyen du programme d'incitatifs fiscaux pour la RS&DE, le gouvernement aidera le pays à devenir un chef de file de l'innovation, tant dans l'économie du savoir que dans les nouvelles technologies conçues pour exploiter l'énergie et les ressources naturelles.

---

<sup>3</sup> Les CII liés à la RS&DE dont bénéficient les entreprises canadiennes qui sont des filiales de sociétés mères américaines et qui mènent des activités de R&D au Canada ne sont profitables qu'en raison de l'écart temporaire qui en résulte. Même si des incitatifs fiscaux canadiens pour la RS&DE permettent à ces sociétés de réduire leurs impôts au Canada, les impôts que paient les sociétés mères aux États-Unis en seront ultimement augmentés lorsque les fonds seront rapatriés du Canada vers les États-Unis en raison des règles applicables aux crédits d'impôt étranger aux États-Unis.

## **2. Favoriser une économie propice au « démarrage » grâce à un meilleur soutien financier**

Les investissements en capital de risque du secteur privé jouent, selon nous, un rôle essentiel en encourageant la croissance des entreprises et l'innovation. Comme l'indique notre rapport de 2011 sur la productivité, l'un des facteurs qui expliquent la productivité relativement faible du Canada est le manque de capitaux pour les entreprises en démarrage. L'écosystème de financement au Canada est fondamentalement déficient : du financement des entreprises en démarrage aux premiers appels publics à l'épargne, nous constatons que le Canada n'en fait pas assez pour appuyer les entreprises d'ici qui ont le potentiel pour se démarquer sur la scène mondiale. En conséquence, les jeunes entreprises risquent d'éprouver de la difficulté à obtenir le financement requis et pourraient quitter le Canada pour un pays où le capital de risque est plus facilement accessible.

Même si le financement annoncé par le gouvernement dans le budget de 2012 constitue un pas important dans la bonne direction, nous estimons que cette seule injection de fonds ne suffira pas, à elle seule, à offrir un soutien financier adéquat pour créer un écosystème de financement en capital de risque dynamique et autosuffisant. Nous invitons le gouvernement à adopter une stratégie à long terme afin de développer les compétences de gestion et de créer le bassin d'investisseurs requis pour mettre sur pied un réseau de capital de risque efficace.

Comme nous l'avons déjà indiqué dans [nos commentaires](#) du 27 juillet 2012 adressés au ministère des Finances, nous croyons que la priorité absolue pour améliorer le modèle de financement canadien est d'améliorer le soutien aux entreprises innovatrices qui sont en démarrage, alors que les risques sont les plus élevés. À cet égard, nous recommandons fortement d'envisager la mise en place d'un crédit d'impôt pour investissement providentiel. En réduisant les risques associés à ce type d'investissement, de tels crédits ciblés serviraient à encourager l'investissement dans les petites entreprises à fort potentiel. Nous recommandons d'accorder la priorité à un crédit pour investissement providentiel puisque ce type d'investissement constitue le point de départ logique à la création d'une industrie du capital de risque durable financée par le secteur privé et qu'il s'agit du type d'incitatif qui pourrait avoir le plus d'influence sur la croissance de notre économie.

## **3. Attirer et garder les meilleurs talents au monde**

Il faut insister sur la nécessité d'attirer et de retenir les personnes les plus aptes à favoriser l'innovation dans l'économie et à améliorer la productivité du pays. C'est pourquoi nous encourageons le gouvernement à miser sur l'amélioration de la compétitivité de son régime d'imposition des particuliers.

### *Réduire les taux d'imposition des particuliers*

Les facteurs économiques ne sont pas les seuls à entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'attirer et de retenir les personnes les plus productives et les plus mobiles à l'échelle internationale. Le Canada est un endroit où il fait bon vivre et qui offre un environnement stable pour qui veut élever une famille. Ces facteurs exercent un extraordinaire pouvoir d'attraction en faveur du Canada. Nous croyons néanmoins que davantage de personnes souhaiteraient demeurer ou s'installer au pays si le gouvernement réduisait les taux d'imposition des particuliers, ce qui pourrait se traduire par un relèvement du seuil à partir duquel s'applique le taux d'imposition supérieur et par une diminution de ce taux.

Les améliorations au régime d'imposition des particuliers que nous suggérons peuvent être étalées sur les cinq à dix prochaines années, comme ce fut le cas pour les baisses des taux d'imposition des sociétés, mises en place graduellement sur plusieurs années. Et comme les avantages anticipés des réductions

d'impôt des sociétés ont influé sur le comportement des entreprises avant même que toutes les réductions aient pris effet, nous croyons que le même phénomène s'appliquera au comportement des particuliers : les personnes les plus productives, innovatrices et mobiles seront attirées au Canada et elles y resteront.

Nous sommes d'avis qu'une réduction des taux d'imposition des particuliers conjuguée à d'autres mesures visant à augmenter la productivité et la prospérité globale ne devrait pas entraîner une baisse du montant total des impôts sur le revenu des particuliers perçus. Toutefois, si le gouvernement devait considérer nécessaire de compenser ces réductions par l'augmentation d'autres recettes, nous croyons qu'il serait possible de le faire en haussant les taxes à la consommation puisqu'il existe en ce domaine une certaine marge de manœuvre, celles-ci étant relativement faibles par rapport aux standards internationaux.

#### *Accroître une immigration ciblée pour répondre aux besoins futurs du Canada*

En raison du vieillissement de la population et de la pénurie de compétences au pays, il faudrait définir les besoins en matière de capital humain du pays dans un plan pluriannuel raisonné et pratique qui permettrait d'accroître l'immigration afin de combler les insuffisances de la main-d'œuvre canadienne et de favoriser un solide bassin de connaissances.

En favorisant l'immigration de personnes instruites, productives et innovatrices au Canada, on améliore la compétitivité internationale des entreprises canadiennes, tout en rehaussant les recettes fiscales provenant des entreprises et des particuliers. En augmentant la proportion de personnes compétentes et bien rémunérées au sein de sa population, le Canada percevra plus d'impôts et de taxes auprès des particuliers, même s'il réduit leur taux d'imposition tel que nous le recommandons.

Nous félicitons le gouvernement d'avoir annoncé des mesures visant à transformer le système d'immigration du Canada afin de veiller à ce qu'un plus grand nombre de personnes possédant les compétences nécessaires aient facilement accès aux secteurs appropriés de l'économie canadienne. Nous encourageons le gouvernement à continuer d'améliorer le processus d'immigration en accroissant les objectifs et en améliorant les programmes en place.

#### *Encourager l'épargne-retraite pour aider les Canadiens à planifier leurs lendemains*

Le gouvernement a reconnu l'importance d'encourager l'épargne-retraite maintenant pour éviter une crise économique future. Cependant, les Canadiens n'économisent pas encore assez; près de 600 milliards de dollars en droits de cotisation au régime enregistré d'épargne-retraite demeurent inutilisés<sup>4</sup> — manifestement, des approches alternatives s'imposent, comme l'ont fait remarquer Deloitte et d'autres intervenants au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Deloitte a d'ailleurs proposé au Comité de permettre le transfert de l'avantage fiscal lié à certains types de revenu (par exemple, les dividendes versés par les sociétés canadiennes) lorsqu'ils sont retirés d'un véhicule de retraite canadien. Nous encourageons fortement le gouvernement à mettre en place des incitatifs novateurs et appropriés pour augmenter l'épargne, en s'appuyant notamment sur les recommandations figurant dans le rapport final du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *L'épargne retraite : la clé d'une retraite confortable*<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Statistique Canada, Tableau 111-0040 de CANSIM.

<sup>5</sup> Voici quelques-unes des recommandations que l'on retrouve dans le rapport intitulé *L'épargne retraite : la clé d'une retraite confortable* : encourager l'utilisation de régimes de retraite interentreprises; assurer que les retraits des régimes enregistrés d'épargne-retraite demeurent imposables, mais n'aient pas de répercussions sur

La bonification des incitatifs à l'épargne-retraite au Canada rendra le pays encore plus attrayant pour les immigrants. C'est pourquoi nous recommandons que les nouveaux immigrants soient autorisés à cotiser à un REER dès l'année de leur arrivée au Canada. À l'heure actuelle, comme le revenu gagné sur la base de l'année précédente, les nouveaux immigrants ne peuvent cotiser à un REER que dans l'année qui suit leur arrivée au pays.

#### **4. Assurer une meilleure sécurité juridique au moyen des mesures d'administration fiscale**

L'administration fiscale joue un rôle déterminant dans l'évolution d'une politique fiscale concurrentielle.

Une politique fiscale rationnelle exige une administration fiscale efficiente. En outre, la sécurité juridique dans le domaine du droit fiscal est essentielle si l'on veut attirer et retenir les investissements des entreprises et les compétences de calibre mondial. L'ensemble des intervenants fiscaux — les administrations fiscales, les contribuables et les conseillers fiscaux — y gagnent tous lorsque la loi est bien comprise à tout moment. Dans ce contexte, nous proposons respectueusement les recommandations suivantes :

- Il faudrait réduire les formalités administratives et la complexité des modalités de production d'une déclaration afin de créer un climat d'affaires plus concurrentiel. Par exemple, les employeurs étrangers sont actuellement tenus de retenir l'impôt sur le revenu des employés qui ont travaillé certains jours au Canada, qu'ils soient assujettis ou non à l'impôt au Canada.
- Il faudrait adopter en temps opportun les modifications législatives qui sont prévues dans les lettres d'intention afin d'assurer une plus grande sécurité juridique aux entreprises qui font affaire au Canada.
- Il faudrait déposer les propositions fiscales accompagnées de notes explicatives détaillées et les faire adopter dans un délai raisonnable, sans perdre de vue la nécessité de consultations lorsqu'il s'agit de modifier en profondeur des dispositions complexes.
- Bien que cela ne soit pas du ressort exclusif du ministère, nous estimons qu'il y a lieu d'améliorer les rapports entre l'Agence du revenu du Canada (ARC), les entreprises et le milieu de la fiscalité en général. Nous accueillerions favorablement l'idée de forums qui facilitent la communication entre l'ARC, le ministère des Finances, les contribuables et les fiscalistes. En améliorant la communication, on devrait accroître la sécurité et favoriser la plus grande efficacité en ce qui concerne tant l'administration des lois fiscales que l'observation de celles-ci.

---

l'admissibilité des cotisants aux prestations fondées sur le revenu et aux crédits d'impôt offerts par le gouvernement fédéral; permettre des cotisations aux régimes enregistrés d'épargne-retraite jusqu'à 75 ans; et sensibiliser tous les Canadiens à l'importance de mettre de l'argent de côté pour la retraite.

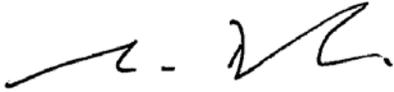
Le 9 octobre 2012

Page 7

Deloitte tient à jouer un rôle décisif dans le Canada de demain. Nous espérons que nos recommandations vous seront utiles lorsque vous établirez le budget de 2013. Il nous ferait plaisir de discuter avec vous ou l'un de vos représentants des questions abordées dans le présent document.

Veillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Deloitte & Touche s.r.l.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Baker', with a stylized flourish at the end.

Albert Baker, FCA  
Leader en politique fiscale

cc. : M. Brian Ernewein  
Directeur général, Direction de la politique de l'impôt  
Ministère des Finances du Canada

M. Shawn Porter  
Directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt  
Ministère des Finances du Canada