

Le 18 octobre 2013

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

Budget 2014 – éléments de politique fiscale à prendre en considération

Monsieur le Ministre,

Le Canada a connu une stabilité économique relative malgré les récents défis posés par la lente reprise à l'échelle mondiale et la question des dettes souveraines en Europe. Toutefois, en dépit de l'amélioration partielle de l'économie mondiale, nous croyons que l'expansion économique durable au Canada sera freinée si le pays ne rattrape pas son retard sur le plan de la productivité. Cet enjeu est abordé dans notre rapport intitulé [*L'avenir de la productivité.*](#)

La politique fiscale canadienne peut grandement contribuer à rehausser la productivité du Canada et sa compétitivité sur le plan international par la création d'un écosystème fiscal pouvant favoriser l'innovation et l'investissement tout en appuyant l'objectif d'un budget équilibré. Le dosage des taxes et impôts dont dispose le pays – impôts sur les sociétés et les 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.

Comme l'indique notre rapport de 2012 intitulé [*L'avenir de la productivité : des choix clairs pour un Canada concurrentiel.*](#) les entreprises à forte croissance constituent un des moteurs de la productivité au Canada. Aussi, lorsqu'il définit ses politiques fiscales, le gouvernement devrait s'assurer en priorité que celles-ci appuient les entreprises en plein essor.

Nous avons résumé nos recommandations stratégiques pour le budget de 2014 en six grandes catégories :

1. Encourager l'investissement étranger en rendant pleinement remboursables les crédits d'impôt à la recherche scientifique et au développement expérimental (RS&DE);

2. Favoriser le démarrage de nouvelles entreprises grâce à l'amélioration du soutien financier;
3. Envisager l'adoption du modèle de régime incitatif relatif à la PI;
4. Attirer et retenir les gens les plus talentueux au monde;
5. Aspects anti-évitement;
6. Accroître la certitude grâce à une administration fiscale efficiente.

RECOMMANDATIONS DE DELOITTE EN VUE DU BUDGET DE 2014

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

Bien que l'innovation soit l'un des facteurs les plus importants d'une croissance économique continue et durable et qu'elle représente une solution clé pour pallier le retard qu'accuse le Canada au chapitre de la productivité, le statut de destination mondiale de premier plan pour les entreprises novatrices dont jouit le Canada est menacé. Nous croyons que, pour rehausser le pouvoir d'attraction mondiale 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 recherche et développement (R&D) des entreprises.

À l'heure actuelle, seules les petites sociétés privées sous contrôle canadien admissibles 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 ardue 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.

Par ailleurs, 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 proviennent que d'un écart temporaire et ne constituent pas une économie d'impôt permanente. Même si des incitatifs fiscaux canadiens pour la RS&DE permettent à celles-ci de réduire les impôts à payer au Canada, en réalité, les impôts que paie la société mère aux États-Unis augmentent lorsque les fonds sont rapatriés du Canada aux États-Unis compte tenu des règles relatives au crédit d'impôt étranger des États-Unis. Si les CII étaient remboursables, cela ne réduirait pas l'impôt canadien qui serait autrement payable par les sociétés américaines, mais cela contribuerait à réduire leurs dépenses en R&D¹. Pour de nombreuses multinationales établies aux États-Unis, il existe donc une

1. Même un remboursement différé (p. ex. un remboursement du CII s'il n'est pas utilisé dans un délai de trois ans) donnerait lieu à un avantage fiscal aux États-Unis à coût modeste pour le gouvernement.

importante distinction entre un incitatif qui est une économie d'impôt permanente et celui qui est un simple report d'impôt, et la valeur qui est accordée à une telle distinction peut avoir un poids énorme.

Si, pour diverses raisons, il était impossible de rendre pleinement remboursables les CII à la RS&DE pour les grandes entreprises, nous recommandons d'envisager un amalgame de CII non remboursables et remboursables pour les grandes entreprises. 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 améliorant son appui à l'innovation au moyen du programme d'incitatif fiscal 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.

2. Favoriser le démarrage de nouvelles entreprises grâce à l'amélioration du soutien financier

Dans le rapport intitulé [*Encourager l'investissement dans le capital intellectuel, la croissance et l'innovation*](#) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nous apprenons que le capital de risque du secteur privé joue un rôle crucial en soutenant la croissance des entreprises, l'innovation et la création de nouveaux emplois². De plus, comme il est expliqué dans notre rapport de 2011 intitulé [*L'avenir de la productivité : un plan de match en huit étapes pour le Canada*](#) et notre rapport de 2012 intitulé [*L'avenir de la productivité : des choix clairs pour un Canada concurrentiel*](#), un des facteurs qui expliquent la productivité relativement faible du Canada est le manque de capitaux pour les entreprises en démarrage.

Du financement initial des entreprises en démarrage aux premiers appels publics à l'épargne, nous sommes d'avis que le Canada n'en fait pas assez pour appuyer les entreprises d'ici qui ont le potentiel de briller 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 des pays où le capital de risque est plus facilement accessible.

Nous invitons le gouvernement à adopter une stratégie à long terme afin de développer les compétences de gestion et créer le bassin d'investisseurs requis pour mettre sur pied un réseau de capital de risque efficace. Même si le nouveau financement annoncé par le gouvernement dans son budget de 2012 représente un grand pas dans la bonne direction, nous estimons que cette injection de fonds unique 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.

2. OCDE. *Encourager l'investissement dans le capital intellectuel, la croissance et l'innovation*, Paris, OCDE, octobre 2013.

Comme nous l'avons déjà indiqué dans [nos commentaires](#) transmis au ministère des Finances le 27 juillet 2012 en réponse à l'invitation du gouvernement à nous prononcer sur la question du soutien au capital de risque, nous croyons que la priorité absolue pour améliorer le modèle de financement canadien serait d'accroître le soutien aux entreprises innovatrices en démarrage quand les risques sont plus élevés. À cet égard, nous recommandons fortement d'envisager l'introduction d'un crédit d'impôt pour investissement providentiel. En réduisant les risques associés à ce type d'investissement, les 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 de crédit constitue le point de départ logique de 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. Envisager l'adoption du modèle de régime incitatif relatif à la PI

Au cours des dernières années, la compétition s'est accrue considérablement à l'échelle mondiale pour l'obtention de nouveaux investissements en R&D. Non seulement les pays procèdent à l'adoption ou à la bonification des stimulants fiscaux relatifs à la R&D pour promouvoir les activités de recherche, mais ils offrent aussi de nouveaux stimulants fiscaux destinés à favoriser la commercialisation de la R&D, comme nous l'avons décrit dans une publication récente intitulée [Revue des encouragements fiscaux pour la R&D à travers le monde](#) (disponible en anglais seulement). Ces stimulants, souvent appelés *patent boxes* (ci-après les « régimes incitatifs relatifs à la PI »), ont pour effet de réduire le taux d'imposition du revenu tiré de la vente de produits brevetés à des niveaux considérablement inférieurs à ceux qui s'appliquent au revenu d'entreprise ordinaire. Ce traitement préférentiel du revenu tiré de la propriété intellectuelle (PI) vise à inciter davantage les entreprises à innover et à commercialiser des innovations à l'intérieur du pays³.

Comme nous le mentionnions dans notre rapport sur la productivité de 2011, le nombre de brevets accordés au Canada est faible si nous le comparons à celui d'autres pays, et ce, malgré le rendement élevé du pays dans le domaine de la recherche universitaire. Pour inciter les entreprises à commercialiser leurs brevets et à faire en sorte qu'ils demeurent au Canada, nous recommandons au gouvernement d'étudier la possibilité d'instaurer un régime incitatif relatif à la PI au Canada. Nous comprenons que l'adoption d'un tel régime pourrait aller à l'encontre du plan d'action de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Toutefois, le Canada pourrait être moins concurrentiel s'il s'en privait puisque certains de ses partenaires commerciaux (notamment le Royaume-Uni) le mettent actuellement en place.

4. Attirer et retenir le gens les plus talentueux 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

3. ATKINSON, R.D. et S. M. ANDE. *Patent Boxes: Innovation in Tax Policy and Tax Policy for Innovation*, The Information Technology & Innovation Foundation Report, octobre 2011.

compétitivité de son régime d'imposition des particuliers, à améliorer ses politiques d'immigration et à encourager l'épargne-retraite.

Hausser le seuil à partir duquel s'applique le taux d'imposition supérieur 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 relevait le seuil à partir duquel s'applique le taux d'imposition supérieur⁴.

Les changements aux seuils d'imposition des particuliers que nous suggérons peuvent être étalés sur les cinq à dix prochaines années, à partir du moment où le budget est équilibré. Cependant, le gouvernement devrait signaler maintenant son intention de les réaliser afin d'intéresser les résidents canadiens et d'attirer les immigrants potentiels. Comme le rajustement du seuil d'imposition supérieur donnerait lieu à une réduction globale de l'impôt sur le revenu des particuliers, nous suggérons de combler l'écart au moyen de taxes à la consommation, ces taxes étant peu élevées au Canada par rapport aux normes mondiales.

Accroître l'immigration ciblée : combler les besoins futurs du Canada

À cause 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 lacunes au chapitre de la main-d'œuvre au Canada et de favoriser une solide base de connaissances. 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 généraux et en améliorant les programmes en place.

En favorisant l'immigration de personnes instruites, productives et innovatrices au Canada, nous améliorons 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 beaucoup plus d'impôts et de taxes auprès des particuliers.

4. MURPHY, Robert P., Jason CLEMENS et Niels VELDHUIS. *The Economic Costs of Increased Marginal Tax Rates in Canada, Studies in Budget and Tax Policy at the Fraser Institute*, Fraser Institute, Vancouver, octobre 2013. Cette étude compare la compétitivité du taux d'imposition supérieur des particuliers du Canada à celui des États-Unis. Bien que le taux d'imposition supérieur du Canada (fédéral) soit inférieur à celui des États-Unis, lorsqu'on tient compte du taux d'imposition des particuliers combiné (fédéral/provincial) et du seuil à partir duquel le taux d'imposition supérieur s'applique, l'étude conclut que le Canada n'est pas concurrentiel.

Encourager les gens à épargner tôt en vue de leur retraite : planifier l'avenir

Les Canadiens n'économisent pas encore assez en vue de leur retraite; près de 700 milliards de dollars en droits de cotisation au régime enregistré d'épargne-retraite demeurent inutilisés⁵. Même si le gouvernement reconnaît l'importance d'encourager ce type d'épargne, des mesures supplémentaires 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 d'autoriser le transfert de l'avantage fiscal lié à certains types de revenu (par exemple, les dividendes versés par les sociétés canadiennes et l'avantage fiscal pour les gains en capital) lorsqu'ils sont retirés d'un instrument de retraite canadien. Nous encourageons fortement le gouvernement à mettre en place des incitatifs novateurs et appropriés visant à augmenter l'épargne, en s'appuyant notamment sur les recommandations figurant dans le rapport final du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, intitulé *L'épargne-retraite : la clé d'une retraite confortable*⁶.

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 est mesuré avec un délai d'un an, les nouveaux immigrants peuvent cotiser à un REER seulement l'année qui suit leur arrivée au pays. Pour les encourager à le faire de façon efficiente, le gouvernement pourrait permettre le report rétrospectif des cotisations faites dans les quatre premiers mois de l'année suivante pour les nouveaux résidents en fixant les droits de cotisation en fonction du revenu admissible de la première année.

5. Aspects anti-évitement

Limiter la portée du programme Combattons l'évasion fiscale internationale

Depuis que l'attention mondiale se porte sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, nous estimons que le Canada prend les mesures nécessaires pour combattre l'évasion fiscale et constatons qu'il participe à certaines initiatives du G20. Cependant, nous sommes préoccupés par la grande portée du programme *Combattons l'évasion fiscale internationale* présenté dans le budget de 2013, car le site Web de l'Agence du revenu du Canada (ARC) indique actuellement que ce programme visera à la fois l'évasion et l'évitement. Nous recommandons que ce programme ne porte que sur l'évasion fiscale.

Nous confondons souvent à tort les concepts d'évasion fiscale et d'évitement fiscal. Or, ce sont des notions très différentes : l'évasion fiscale constitue un crime, alors que

5. Statistique Canada, tableau 111-0040 de CANSIM.

6. Voici quelques-unes des recommandations issues du rapport : 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 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.

l'évitement fiscal ne l'est pas en soi. Comme les lois fiscales sont souvent complexes et difficiles à interpréter correctement, les tribunaux sont appelés à résoudre les questions d'évitement fiscal et à faire la distinction entre un cas d'évitement fiscal abusif et une planification fiscale acceptable. Nous estimons que l'inclusion de l'évitement fiscal au programme au même titre que l'évasion fiscale illégale est inappropriée et trompeuse, non seulement dans le cadre du programme, mais aussi de façon générale.

Résoudre les questions d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices tout en maintenant la compétitivité du Canada

Nous encourageons le gouvernement à prendre en compte la stabilité économique et la croissance du Canada quand il intervient pour résoudre les questions d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices et à s'assurer que le pays demeure compétitif face à ses principaux partenaires commerciaux. Il devrait éviter de prendre des mesures unilatérales pouvant nuire à sa compétitivité, sauf si ses partenaires commerciaux adoptent simultanément des mesures correspondantes.

6. Accroître la certitude grâce à une administration fiscale efficiente

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 certitude du droit fiscal est essentielle si nous voulons 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 relative à la conformité afin de créer un climat des affaires plus concurrentiel. Par exemple, les employeurs étrangers sont actuellement tenus de retenir l'impôt sur le revenu des employés qui comptent des jours de travail canadiens, peu importe s'ils sont soumis ou non à l'impôt au Canada.
- L'augmentation des ressources de l'ARC et la simplification des processus afin de permettre la réalisation plus opportune des activités d'audit atténueraient certaines des frustrations associées à l'exercice d'activités commerciales au Canada. La résolution de problèmes qui perdurent exige des ressources considérables si l'on tient compte du taux de roulement normal du personnel et de l'érosion de la mémoire des personnes et des entreprises au fil du temps.
- Il faudrait promulguer en temps opportun les modifications législatives dont il est question dans les lettres d'intention afin d'accroître la certitude pour les entreprises qui font affaire au Canada. Les retards dans ce domaine causent également des problèmes de présentation de l'information financière aux sociétés ouvertes qui sont tenues de comptabiliser leurs charges fiscales en fonction des lois qui sont déjà adoptées ou pratiquement en vigueur.

L'honorable James Flaherty

18 octobre 2013

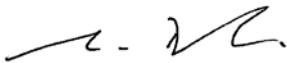
Page 8

- Il faudrait présenter les propositions législatives comportant toujours des 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 une loi complexe. À cet égard, nous félicitons le ministère des Finances pour la qualité des notes techniques récemment publiées et pour les consultations qu'il a organisées au sujet du « chalandage fiscal » et des fiducies testamentaires.
- Bien que cela ne soit pas du ressort exclusif du ministère, nous estimons qu'il y a lieu d'améliorer les rapports entre l'ARC, les entreprises et les milieux 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 certitude et favoriser une plus grande efficacité en ce qui concerne tant l'administration de la législation fiscale que la conformité à celle-ci.

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 2014. Nous serions ravis de discuter des enjeux abordés dans le présent document avec vous ou avec l'un de vos représentants du ministère des Finances.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Deloitte s.r.l.



Albert Baker, FCA

Leader national de la politique fiscale

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

 Madame Nancy Horsman
 Sous-ministre adjointe principale
 Ministère des Finances du Canada