

# Payer pour un Canada progressiste

Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Association canadienne des agents financiers

19 février 2016



## Table des matières

Introduction .....	3
Mesure n° I : percevoir les sommes dues .....	4
Recommandation n° 1 : abolir les déductions pour option d'achat d'actions .....	4
Recommandation n° 2 : éliminer la maltharification des transferts .....	5
Mesure n° II : trouver de nouvelles sources de revenu .....	8
Recommandation n° 3 : adopter une taxe sur les transactions financières .....	8
Mesure n° III : prévenir le gaspillage dans les dépenses du gouvernement .....	10
Recommandation n° 4 : examiner le mandat d'ISPC .....	10
Conclusion .....	12

## Introduction

Le gouvernement du Canada nouvellement élu doit relever un défi de taille. Après avoir été porté au pouvoir sur une plateforme promettant des changements progressistes et le rétablissement d'importants programmes sociaux, l'économie mondiale est telle que toute initiative d'envergure en matière de dépenses exigera probablement de gros déficits.

C'est ce qu'on appelle couramment un jeu à somme nulle. Le Trésor public est ce qu'il est, et il faut choisir où couper si on a l'intention d'engager des dépenses. Toutefois, on accorde très peu d'attention à la manière dont on pourrait accroître le Trésor public afin de pouvoir augmenter les dépenses.

L'Association canadienne des agents financiers (ACAF) représente la communauté FI dans la fonction publique fédérale. Ses membres sont les comptables et les gestionnaires financiers qui se voient confier le rôle crucial de gérer les fonds publics. Nous savons à quoi ressemble la saine gestion financière et nous savons pourquoi elle est importante.

Nous croyons que les trois mesures suivantes peuvent aider à payer pour le programme progressiste que les Canadiens et les Canadiennes veulent sans dilapider les ressources disponibles :

- Mesure n° 1 : percevoir les sommes dues
- Mesure n° 2 : trouver de nouvelles sources de revenu
- Mesure n° 3 : prévenir le gaspillage et la mauvaise gestion

Les recommandations qui suivent contribueraient dans une large mesure à atteindre l'équilibre voulu pour concrétiser le programme ambitieux du gouvernement.

## Mesure n° I : percevoir les sommes dues

À maints égards, le débat sur les taux d'imposition des particuliers et des sociétés est devenu sans objet par suite des stratégies d'évitement fiscal dynamiques que les particuliers comme les sociétés ont adoptées. En somme : le taux d'imposition affiché ne sert à rien si les particuliers et les sociétés dont les revenus sont le plus élevés ne le paient pas.

Les Canadiens moyens et les petites entreprises financent des ressources publiques comme les soins de santé et les infrastructures en payant leur part d'impôts, mais les particuliers à revenus élevés et les grandes sociétés, qui bénéficient de ces mêmes ressources, utilisent une gamme de tactiques pour éviter de contribuer leur part.

C'est tout simplement injuste.

L'ACAF a deux recommandations pour le budget de 2016 qui auraient pour but, d'une part, de générer des revenus servant à financer un programme social progressiste et, d'autre part, de rendre le régime fiscal canadien équitable, ce dont il a grandement besoin.

## Recommandation n° 1 : abolir les déductions pour option d'achat d'actions

### Contexte

L'ACAF estime que les principes d'équité exigent que tous les Canadiens paient leur juste part d'impôts sur leur revenu, indépendamment de la manière dont ce revenu est structuré.

La déduction pour option d'achat d'actions permet à ceux et celles dont la rémunération se compose en partie d'options d'achat d'actions (habituellement les PDG et les cadres supérieurs) d'être imposés sur seulement 50 % du revenu provenant de l'encaissement d'actions de leur entreprise. Ce type d'arrangement n'est pas accessible au Canadien moyen ou à la Canadienne moyenne, qui paye des impôts sur la totalité de son revenu après l'exemption normale de 11 000 \$.

Il y a lieu de noter qu'il ne s'agit pas là d'un avantage répandu : dans plus de 90 % des cas, cette échappatoire vaut pour la tranche de 1 % des personnes touchant les revenus les plus élevés.<sup>1</sup>

Bien que la déduction pour option d'achat d'actions ne vaille rien pour la majorité des Canadiens et des Canadiennes, elle leur coûte très cher : cette déduction coûte aux gouvernements fédéral et provinciaux confondus une somme estimative d'un milliard de dollars par année en revenu.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://www.taxfairness.ca/en/news/stock-options-billion-dollar-tax-loophole>

<sup>2</sup> <http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/stock-option-factsheet-april2.pdf>

Non seulement la déduction pour option d'achat d'actions est-elle coûteuse et de peu de valeur pour la plupart des Canadiens, mais elle est aussi dangereuse sur le plan économique. Les grands économistes du Canada ont clairement déclaré qu'il faudrait abolir la déduction pour option d'achat d'actions. Ils ont également déclaré qu'elle encourage la pensée à court terme et le comportement spéculatif, à risque – comportement qui, selon l'ancien gouverneur de la Banque du Canada, Mark Carney, constitue l'une des causes de l'instabilité des marchés financiers.

## Recommandation

L'ACAF a déjà préconisé l'abolition de toutes les déductions pour option d'achat d'actions. Après tout, les principes d'équité dicteraient que toutes les options pour achat d'actions versées à titre de rémunération d'emploi soient considérées comme une rémunération d'emploi ordinaire et imposées en conséquence.

Toutefois, l'ACAF est consciente des préoccupations des entreprises en démarrage du Canada exposées dans la plateforme électorale de 2015 du Parti libéral, « Un nouveau plan pour une classe moyenne forte ». C'est pourquoi, comme première mesure, l'ACAF recommande au gouvernement fédéral de mettre en œuvre les propositions exposées dans la plateforme électorale.

## Valeur

D'après les estimations figurant dans la plateforme électorale du Parti libéral, l'abolition de la déduction pour option d'achat d'actions sur les revenus de plus de 100 000 \$ pourrait générer 560 millions de dollars par an.

## Recommandation n° 2 : éliminer la maltarification des transferts

### Contexte

Une autre importante source de recettes publiques échappe au gouvernement chaque année : les milliards de dollars perdus à l'évitement fiscal. Il s'agit là de quelque chose de séparé et de distinct d'une répression de l'évasion fiscale tel qu'il est exposé dans la plateforme électorale de 2015 du Parti libéral. L'évasion fiscale est illégale; l'évitement fiscal est légal.

L'évitement fiscal revêt de nombreuses formes, même si les formes les plus courantes et les plus coûteuses mettent en jeu généralement le recours à des filiales ou à des sociétés-écrans qui n'ont pas d'employés ou quelques-uns seulement et dont les fonds sont placés dans des pays à faible taux d'imposition ou taux nul comme la Suisse, l'Irlande et les Bahamas.

La maltarification des transferts est l'une de ces formes d'évitement. Fondamentalement, les filiales d'entreprises se voient attribuer fictivement les biens, la propriété intellectuelle et/ou les services produits par les sociétés mères ou sœurs canadiennes. Les redevances et/ou les bénéfices réalisés sur la vente de ces biens à une tierce partie le sont fictivement dans le paradis fiscal et sont

imposés à un taux plus bas. Les biens et les services ne sont jamais vraiment transférés et le Canada perd la totalité ou une partie des recettes fiscales des biens et des services produits au Canada. C'est un tour de passe-passe des entreprises qui persiste étant donné que le régime fiscal n'interdit pas clairement ce type de comportement.

Selon les chiffres fournis par Statistique Canada, les Canadiens pour une fiscalité équitable estiment qu'en 2014, 10 paradis fiscaux à eux seuls ont hébergé plus de 199 milliards de dollars.<sup>3</sup> Ce même groupe estime que les gouvernements fédéral et provinciaux confondus ont essuyé une perte d'environ 7,8 milliards de dollars à cause de l'évasion fiscale et des stratagèmes qui intéressent les paradis fiscaux en 2014.<sup>4</sup> L'élément encore plus préoccupant est le rythme auquel ces chiffres augmentent. Les 199 milliards de dollars mentionnés ci-dessus représentent un bon 38 milliards de dollars de plus qu'il y a à peine deux ans, en 2012.<sup>5</sup>

Pour donner une idée de l'ampleur de ce problème, environ 60 % du commerce international a lieu au sein des multinationales plutôt qu'entre elles : c'est-à-dire, à travers des frontières nationales, mais au sein du même groupe de sociétés<sup>6</sup>. D'aucuns suggèrent que ce chiffre est sans doute plus proche de 70 %.

Ces bénéficiaires injustement abrités outre-mer sont le résultat du fonctionnement sur le marché canadien, à l'aide des ressources financées par les contribuables. Les bénéficiaires ne seraient pas réalisés sans l'utilisation des infrastructures canadiennes et d'une population active canadienne dont les dépenses de santé et d'éducation sont aujourd'hui prises en charge dans des proportions anormales par les citoyens qui paient leur part équitable de l'impôt sur le revenu. En fait, ces sociétés et ces particuliers constituent un véritable drain pour l'économie, en utilisant les ressources financées par les contribuables mais en refusant de verser leur part. C'est tout bonnement une mauvaise gestion financière.

Le Canada a jusqu'ici contribué à l'élaboration de recommandations de l'OCDE visant à régler ce type d'évitement fiscal. La répression de la maltharification des transferts est extrêmement importante pour les pays partout dans le monde, en particulier les pays en voie d'industrialisation, et des mesures à l'échelle mondiale s'imposent. En respectant ses engagements de mettre en œuvre ces recommandations de l'OCDE et en préconisant d'autres réformes, le Canada a des occasions de reprendre sa position de chef de file en matière de finances sur la scène mondiale.

---

<sup>3</sup> [http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/tax\\_havens\\_fact\\_sheet\\_2015.pdf](http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/tax_havens_fact_sheet_2015.pdf)

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> [http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/corporate\\_tax\\_haven\\_chart\\_2015\\_0.pdf](http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/corporate_tax_haven_chart_2015_0.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/transfer-pricing/>

## Recommandation

L'ACAF recommande vivement au gouvernement de s'engager à réformer les lois fiscales afin de mettre fin à la maltharification des transferts et de mettre en œuvre les recommandations de l'OCDE.

## Valeur

Comme nous l'avons vu plus haut, l'évitement fiscal dans les paradis fiscaux coûte aux gouvernements fédéral et provinciaux environ 7,8 milliards de dollars par an.

## Mesure n° II : trouver de nouvelles sources de revenu

Tel qu'il en était question dans la section précédente, l'ACAF estime que, pour trouver une grande proportion des revenus requis pour financer un programme progressiste, il suffirait simplement de percevoir les sommes équitablement dues. Cela étant dit, la recherche d'autres sources de revenu constitue une bonne pratique de gestion financière.

Heureusement, le gouvernement du Canada n'a pas à chercher bien loin. L'ACAF a une recommandation visant à créer de nouvelles sources de revenu pour renflouer les coffres du gouvernement fédéral, et c'est un modèle déjà en place dans plus de 40 administrations partout dans le monde, notamment aux États-Unis et dans l'Union européenne (UE).

## Recommandation n° 3 : adopter une taxe sur les transactions financières

### Contexte

Une taxe sur les transactions financières (TTF) doit être mise en œuvre dans l'UE plus tard cette année. Une mesure s'inspirant de ce modèle au Canada générerait plus de cinq milliards de dollars de recettes sans vraiment nuire à la croissance de l'économie.<sup>7</sup>

Une TTF aurait pour effet de taxer les transactions entre institutions financières en percevant 0,5 % sur l'échange d'actions et d'obligations et un pourcentage moindre sur les contrats dérivés.<sup>8</sup>

Pour éviter tout effet négatif indésirable sur l'économie réelle, cette taxe ne s'appliquerait pas aux activités financières normales des citoyens et des entreprises (p. ex. les prêts personnels, les paiements, les frais d'assurance et les dépôts bancaires); aux activités bancaires d'investissement pour lever des capitaux; aux transactions menées en vue de restructurer les opérations; ou au refinancement des transactions avec les banques centrales.

En plus de générer des recettes fiscales, une TTF présente l'avantage supplémentaire de limiter les transactions automatisées ultrarapides et les transactions dérivées à fort effet de levier qui contribuent à la manipulation et à l'instabilité des marchés.

Des TTF existent dans approximativement 40 pays dans le monde (y compris bon nombre dans l'UE). Une étude de 2012 a conclu que ces taxes ont généré 38 milliards de dollars par an.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> [https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2015/03/AFB2015\\_MainDocument.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2015/03/AFB2015_MainDocument.pdf)

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> <http://stephanygi.net/papers/FTT.pdf>

## Recommandation

L'ACAF recommande au Canada de suivre l'exemple de ses partenaires commerciaux de l'UE et d'adopter une TTF semblable au modèle de l'UE qui doit entrer en vigueur plus tard en 2016.

## Valeur

L'instauration d'une TTF pourrait générer cinq milliards de dollars par an. Cela équivaut à une taxe de 5 \$ sur une transaction d'une valeur de 1 000 \$.

## Mesure n° III : prévenir le gaspillage dans les dépenses du gouvernement

Percevoir les sommes dues et trouver de nouvelles sources de revenu contribueraient pour beaucoup à faire en sorte que le Trésor public du Canada puisse soutenir le programme progressiste mis de l'avant pour les quatre prochaines années. Toutefois, comme il est précisé dans les lettres de mandat du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor, la réduction du gaspillage et des fonds perdus à cause de la mauvaise gestion est cruciale pour garantir l'utilisation efficiente de ces ressources.

Bien qu'il ne s'agisse pas expressément d'une mesure budgétaire, nous estimons qu'il est important de prendre conscience des obstacles systémiques qui empêchent de cerner certains de ces cas de gaspillage et de mauvaise gestion et de commencer à les régler.

### Recommandation n° 4 : examiner le mandat d'ISPC

#### Contexte

Intégrité du secteur public Canada (ISPC) a été créé en 2007 avec la mission d'enquêter sur les allégations d'actes répréhensibles dans le secteur public et de protéger ceux et celles qui exposent des cas graves d'usage abusif, de gaspillage ou de mauvaise gestion de biens publics. Au moment de sa création, l'organisme avait été chargé d'examiner sa loi habilitante au bout de cinq ans. Prévu pour 2012, cet examen accuse à l'heure actuelle quatre ans de retard.

Le régime de lutte contre la corruption et de protection des divulgateurs du Canada est l'un des meilleurs au monde, et ISPC, en particulier sous la direction du commissaire Joe Friday, fait de l'excellent travail dans les limites de son mandat. Cependant, ce mandat est inutilement restreint, et les mesures de protection offertes à ceux et celles qui font ce qui s'impose sont déficientes.

Le lien ici entre la saine gestion financière et les principes budgétaires est clair. Les fonctionnaires qui se trouvent en position d'être témoins d'actes répréhensibles et de cas graves de mauvaise gestion financière, notamment les propres membres de l'ACAF, doivent sentir qu'ils peuvent exposer leurs préoccupations sans crainte de représailles. Selon des preuves anecdotiques, il est arrivé que le système donne raison à des dénonciateurs, mais cela ne signifie pas que ces derniers sont à l'abri de représailles.

## Recommandation

L'ACAF recommande aux membres du Comité permanent des finances de la Chambre d'insister pour que soit entrepris l'examen tant attendu de la loi habilitante d'ISPC. Cet examen devrait débiter immédiatement, de sorte que des améliorations puissent être apportées aux régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection contre des représailles dans la fonction publique fédérale.

## Valeur

Il est difficile de quantifier la valeur de cette recommandation car nous ne savons pas combien de cas de gaspillage ou de mauvaise gestion sont constatés, mais non divulgués. Toutefois, l'expérience récente révèle que même les petits cas d'actes répréhensibles peuvent entraîner d'importants coûts financiers.

## Conclusion

À titre de représentante de la communauté de la gestion financière dans la fonction publique fédérale, l'ACAF comprend l'importance de la prudence et de la gestion des ressources. Nous estimons qu'en adoptant les mesures et en mettant en œuvre les recommandations exposées ci-dessus, le gouvernement peut financer son programme progressiste de manière responsable sur le plan des finances, tout en rétablissant l'équité du système.

Merci de votre temps et de votre attention.