

Élargir la base pour croître

Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des
communes

Association canadienne des agents financiers
Le 5 août 2016



Table des matières

Introduction	4
L'équité fiscale : percevoir son dû	5
Recommandation n° 1 : éliminer les déductions pour options d'achat d'actions.....	5
Recommandation n° 2 : prendre la direction du plan d'action BEPS de l'OCDE	6
La taxation progressive : trouver de nouvelles sources de recettes	9
Recommandation n° 3 : établir une taxe sur les transactions financières	9
Mettre fin au gaspillage : protéger ceux qui protègent le trésor.....	11
Recommandation n° 4 : examiner le mandat d'ISPC	11
Conclusion.....	13

Introduction

Dans son appel de mémoires aux fins de la présente ronde de consultations prébudgétaires, le Comité permanent des finances a lancé aux parties prenantes le défi de cerner des mesures qui aideraient les Canadiens à maximiser, de la manière qui leur conviendrait, leurs contributions à la croissance économique du pays.

En sa qualité de groupe représentant les professionnels de la comptabilité et de la gestion des finances dans la fonction publique fédérale, l'Association canadienne des agents financiers (ACAF) estime que, pour prospérer, tous les Canadiens doivent pouvoir compter sur des services publics solides et durables, soutenus par un régime fiscal qui traite chacun et chacune de manière équitable.

Le gouvernement fédéral sous la férule du premier ministre Justin Trudeau et du ministre des Finances Bill Morneau a fait des pas importants dans la bonne direction, mais il leur reste encore beaucoup à faire pour respecter à la fois la lettre et l'esprit de certaines de leurs promesses électorales. Le présent mémoire présente une série de recommandations pratiques qui pourraient contribuer pour beaucoup à élargir la base sur laquelle nos importants services publics sont dispensés. Cette base de biens publics stable est cruciale pour que les Canadiens puissent être convaincus d'apporter leurs propres contributions à la croissance de notre économie.

Comme dans notre mémoire portant sur le budget de 2016, nous mettons l'accent sur trois thèmes :

1. L'équité fiscale : percevoir son dû
2. La taxation progressive : de nouvelles idées pour produire des recettes
3. Mettre fin au gaspillage : protéger ceux qui protègent le trésor

L'équité fiscale : percevoir son dû

Dans notre mémoire présenté dans le cadre des consultations préalables au budget de 2016, nous avons fait valoir que les stratagèmes d'évitement fiscal auxquelles les grandes multinationales et les particuliers bien nantis ont recours rendent le débat sur les taux affichés académique dans une large mesure. La simplification annoncée du code des impôts nous encourage car nous estimons que cette simplification peut aider à éliminer les échappatoires et à uniformiser les règles du jeu pour tous les contribuables.

En prévision de cet exercice de simplification, nous encourageons le gouvernement à inclure les deux mesures suivantes dans le budget de 2017. Ces mesures ont pour double objectif de produire des recettes afin de financer un programme social progressiste et de rendre équitable le régime fiscal canadien, ce qui s'impose pour faire en sorte que tous les Canadiens puissent participer sur un pied d'égalité.

Recommandation n° 1 : éliminer les déductions pour options 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, quelle que soit la structure de ce revenu.

La déduction pour options d'achat d'actions permet à ceux dont la rémunération se compose en partie d'options d'achat d'actions d'être imposés sur seulement 50 % de leur revenu provenant de l'encaissement de ces actions d'entreprises. Il ne s'agit pas là d'une disposition fiscale de portée générale : plus de 90 % de l'avantage de cette échappatoire va à la tranche de 1 % des personnes les mieux nanties.¹

Bien que la déduction pour options d'achat d'actions n'ait aucune valeur pour la majorité des Canadiens, elle leur coûte certes fort cher : cette déduction coûte au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux ensemble une somme estimative d'un milliard de dollars par année en recettes.²

Non seulement la déduction pour options d'achat d'actions est-elle dispendieuse et de peu de valeur pour la plupart des Canadiens, mais elle est aussi dangereuse sur le plan économique. Les meilleurs économistes du Canada ont carrément déclaré qu'il faudrait éliminer la déduction pour options d'achat d'actions. Ils ont ajouté qu'elle encourage le raisonnement à court terme et le

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

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

comportement aventureux et spéculatif – comportement que l’ancien gouverneur de la Banque du Canada, Mark Carney, a cerné comme l’une des causes des marchés financiers instables.

Recommandation

L’ACAF a déjà préconisé l’élimination de toutes les déductions pour options d’achat d’actions. Après tout, les principes d’équité dictent qu’il faudrait considérer les options d’achat d’actions acquises en rémunération d’un emploi comme étant une rémunération d’emploi ordinaire et l’imposer en conséquence.

Toutefois, nous sommes conscients des préoccupations des entreprises en démarrage canadiennes exposées dans plateforme électorale de 2015 du Parti libéral, « Le bon plan pour renforcer la classe moyenne ». Plutôt que de viser l’élimination totale des déductions pour options d’achat d’actions, le Parti libéral s’engageait, dans sa plateforme, à éliminer la déduction pour options d’achat d’actions sur les revenus de plus de 100 000 \$. Cette promesse ne figurait pas dans le budget de 2016. Nous recommandons fortement au gouvernement de la mettre en œuvre dans le budget de 2017.

Valeur

D’après les estimations contenues dans la plateforme électorale du Parti libéral, l’élimination de la déduction pour options d’achat d’actions sur les revenus de plus de 100 000 \$ pourrait produire 560 millions de dollars par année.

Recommandation n° 2 : prendre la direction du plan d’action

BEPS de l’OCDE

Contexte

Dans le budget de 2016, le gouvernement a renforcé l’engagement du Canada à l’égard du plan d’action de l’OCDE concernant l’érosion de la base d’imposition et du transfert de bénéfices (BEPS). Cette réaction mondiale aux stratagèmes agressifs d’évitement fiscal revêt de plus en plus d’importance dans l’opinion publique à la suite des Panama Papers.

Bien que les mesures exposées dans le budget de 2016 constituent un bon début, nous encourageons fortement le Canada à jouer un rôle de leadership digne du retour à l’engagement mondial piloté par le premier ministre Trudeau. L’ACAF et ses partenaires mettent actuellement la dernière main à un rapport détaillé sur la manière dont les gouvernements progressistes peuvent adopter une position de leadership dans le cadre du plan d’action de l’OCDE, et nous serions heureux de communiquer ce rapport aux membres du Comité des finances, lorsqu’il sera final. Dans l’intervalle, voici un sommaire des recommandations :

Recommandations

- Tout d'abord, nous demandons au gouvernement de mettre en œuvre la première mesure du plan d'action de l'OCDE et de relever les défis de l'économie numérique en exigeant que les fournisseurs de services « over-the-top » (OTT) qui n'ont pas de siège social au Canada perçoivent les taxes de vente et paient des impôts sur les bénéfices des sociétés.
- Nous recommandons que le gouvernement fasse prendre un pas de plus à la recommandation la plus débattue de l'OCDE, la déclaration pays par pays, en l'exigeant à un seuil d'activité financière plus bas que celui que préconise l'OCDE et en rendant la plupart de l'information contenue dans ces déclarations accessible au public par souci de transparence et de responsabilisation.
- Dans ce même esprit de transparence et de responsabilisation, nous demandons aussi au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux de collaborer ensemble et d'exiger que toutes les sociétés constituées au Canada dévoilent leur propriété bénéficiaire, et nous demandons que cette information soit rendue accessible dans une base de données publique centrale.
- Le Canada joue déjà un rôle de leadership pour ce qui est de la mesure n° 12 du plan d'action de l'OCDE, exigeant que les contribuables divulguent la planification fiscale agressive; nous recommandons donc que le gouvernement fasse un pas de plus et exige que tous les produits fiscaux soient approuvés par l'Agence du revenu du Canada et enregistrés auprès d'elle avant qu'ils soient rendus accessibles aux consommateurs.
- Nous demandons aussi que le Canada joue un rôle de leadership sur la scène internationale en appuyant les appels de pays en vue, soit de déplacer aux Nations Unies les discussions sur la réforme fiscale internationale, où tous les pays peuvent s'exprimer sur un pied d'égalité, soit de trouver une façon plus permanente de faire en sorte que les discussions soient inclusives.
- Enfin, nous recommandons que le gouvernement s'engage davantage non seulement à enquêter sur les cas potentiels d'évasion fiscale, mais aussi à appliquer les peines pour évasion fiscale dans toute la rigueur de la loi.

Valeur

Selon une estimation de Canadiens pour une fiscalité équitable, les fonds acheminés à l'étranger par les sociétés et les particuliers canadiens totaliseraient 199 milliards de dollars.³ Toutefois, tant que l'écart fiscal n'aura pas été calculé de manière indépendante, comme l'a demandé le sénateur

³ « Canadian \$\$ in Tax Havens Reach \$199 Billion », Canadiens pour une fiscalité équitable, consulté le 22 juillet 2016 <http://www.taxfairness.ca/en/news/canadian-tax-havens-reach-199-billion>

Percy Downe, il est impossible de savoir combien de recettes fiscales sont perdues sur une base annuelle.

La taxation progressive : trouver de nouvelles sources de recettes

Percevoir simplement son dû constituerait un excellent point de départ, mais, à titre de représentants des professionnels de la gestion financière, nous comprenons l'importance de chercher également de nouvelles sources de recettes.

Une idée qui a été évaluée et mise en œuvre massivement dans plus de 40 administrations dans le monde pourrait produire d'importantes recettes pour le gouvernement avec peu d'incidences sur les activités économiques des Canadiens ordinaires.

Recommandation n° 3 : établir une taxe sur les transactions financières

Contexte

Une taxe sur les transactions financières (TTF) doit être mise en œuvre dans l'Union européenne (UE) plus tard cette année. La taxe a aussi été ajoutée à la plateforme du Parti démocrate aux É.-U. en route vers l'élection de novembre. Une mesure semblable implantée au Canada produirait des recettes de jusqu'à concurrence de cinq milliards de dollars sans pour autant nuire de façon appréciable à la croissance de l'économie.⁴

Une TTF s'appliquerait aux transactions entre les institutions financières exigeant 0,5 % pour l'échange d'actions et d'obligations et un pourcentage moindre pour les contrats dérivés.

Pour éviter des incidences négatives non désirées sur l'économie réelle, une telle taxe ne s'appliquerait pas aux activités financières normales des citoyens et des entreprises (par exemple, emprunts personnels, paiements, assurances et dépôts bancaires); aux activités bancaires d'investissement aux fins de capitalisation; aux transactions relatives à des opérations de restructuration; ou aux transactions de refinancement avec des banques centrales.

En plus de produire des recettes fiscales, une TTF aurait pour avantage supplémentaire de servir de frein efficace aux échanges à grand volume automatisés et aux dérivés à degré d'endettement élevé qui contribuent à la manipulation et à l'instabilité des marchés.

⁴ https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2015/03/AFB2015_MainDocument.pdf

Il existe des TTF dans approximativement 40 administrations dans le monde, notamment au sein de plusieurs membres de l'UE. Selon une étude de 2012, ces taxes ont produit 38 milliards de dollars par année.⁵

Recommandation

L'ACAF recommande au Canada d'emboîter le pas à ses partenaires commerciaux de l'UE et d'adopter une TTF modelée sur la taxe de l'UE qui sera mise en œuvre plus tard en 2016.

Valeur

L'établissement d'une TTF équivalant à 5 \$ sur une transaction d'une valeur de 1000 \$ pourrait produire 5 milliards de dollars par année.

⁵ <http://stephanygi.net/papers/FTT.pdf>

Mettre fin au gaspillage : protéger ceux qui protègent le trésor

Comme nous l'avons souligné dans notre mémoire précédent, réduire le gaspillage et les fonds perdus à cause de mauvaise gestion constitue un élément crucial de la saine gestion financière – fait également reconnu dans les lettres de mandat du ministre Morneau et du président du Conseil du Trésor Scott Brison.

Les Canadiens qui veulent contribuer à la croissance économique du Canada ont besoin de la tranquillité d'esprit qui vient de savoir que leurs contributions au trésor fédéral sont protégées. 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 pour 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 presque cinq 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 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. On devrait aussi envisager d'élargir le mandat de manière à faire appel au secteur privé pour aider à réduire le nombre de crimes de col blanc mettant en cause des marchés de l'État.

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

Pour maximiser les contributions de chacun et chacune des Canadiens à notre croissance économique, il faut une base stable de services sur laquelle le pays peut croître et des règles du jeu uniformes pour toutes les parties prenantes du système. Les recommandations dans le présent document ont peu d'incidences sur les Canadiens, mais elles servent à élargir la base sur laquelle notre pays peut croître.

Nous espérons que les membres du Comité permanent des finances les prendront dûment en considération et nous nous tenons à leur disposition pour en discuter de manière plus approfondie avec eux.