Res
HJ2449
C36221
1987
ex.2

Minister of Finance Ministre des Finances

CANADA

RESERVE COPY

COPIE DE LA RESERVE

Monsieur Don Blenkarn, député
Président du Comité permanent des Finances
et des Affaires économiques
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, les propositions de réforme fiscale du gouvernement sont présentées à la Chambre par des Avis de motions des voies et moyens le 16 décembre. Si les circonstances étaient autres, il aurait pu être suffisant pour le gouvernement de faire observer que ces Avis représentaient une réponse globale au 11e Rapport du Comité permanent des Finances et des affaires économiques.

Or dans le cas qui nous occupe, je ne considérerais pas une telle réponse appropriée. Le Comité que vous présidez a travaillé pendant de longues heures difficiles pour produire un rapport pluripartiste sur les propositions de réforme fiscale du gouvernement en une période de temps relativement brève. En sillonnant le pays, vous avez également donné à tous les Canadiens intéressés la possibilité de se faire entendre sur l'orientation que notre régime fiscal devrait prendre. J'ai étudié votre rapport de façon approfondie et l'ai trouvé complet et réfléchi.

Je vous fais donc parvenir ci-joint des observations et des réponses pour toutes les recommandations du 11e Rapport du Comité. Au nom du gouvernement, je suis heureux d'être en mesure de répondre favorablement et immédiatement à certaines de vos recommandations. D'autres seront considérées ou feront l'objet d'une étude détaillée. Finalement, le Rapport comporte certaines recommandations que le gouvernement ne peut retenir.

FINANCE - TREASURY BOARD
LIBRARY - REC'D.
DEC 17 1987
FINANCES CONSEIL DU TRÉSOR
BIBLIOTHÈQUE - REÇU

Ottawa, Canada K1A 0G5

En conclusion, permettez-moi de vous exprimer ma reconnaissance et celle du gouvernement à vous et à tous les membres du Comité permanent des Finances et des affaires économiques pour votre contribution positive à cette première phase de la réforme fiscale. Je me ferai donc un plaisir d'attendre la contribution du Comité à la deuxième phase de la réforme.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Michael H. Wilson

Fin/TB Library - Bibliothèque Fin/CT
3 0145 00047756 9

RÉPONSE AU ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Michael H. Wilson
Ministre des Finances

APERÇU DE LA RÉFORME FISCALE

Recommandation n° 1

Que le régime fiscal canadien soit réformé conformément aux mesures proposées dans le Livre blanc sur la réforme fiscale et, en particulier, qu'entrent en vigueur les mesures d'élargissement de l'assiette de l'impôt, la conversion des exemptions et déductions en crédits et les taux d'imposition sur le revenu des sociétés et des particuliers, et que les autres mesures prévues à la première étape de la réforme fiscale soient adoptées, sous réserve des recommandations qui suivent.

Observations

Le Comité appuie l'orientation de la réforme fiscale et, à la suite des consultations poussées qu'il a menées, présente un certain nombre de recommandations pour peaufiner l'ensemble des mesures.

L'un des critères prépondérants qui a guidé l'examen des recommandations a été la nécessité de la neutralité des recettes, c'est-à-dire que la réforme fiscale doit être responsable sur le plan fiscal. Dans ce contexte, et dans celui des objectifs globaux de la réforme fiscale, les recommandations ont été soigneusement évaluées.

Réponse

Bon nombre des recommandations du Comité ont été adoptées.

STABILITÉ ET SIMPLICITÉ DU RÉGIME FISCAL

Recommandation n° 2

Que le régime fiscal soit modifié moins fréquemment à la suite de cette réforme et qu'il demeure aussi stable et simple que possible.

Observations

Il faut reconnaître que dans tout pays, l'évolution de la société en général et la conjoncture économique en particulier entraînent inévitablement la nécessité de changements conséquents au régime fiscal. La réforme fiscale fournit une base solide en vue de l'élaboration des prochains changements. En outre, les cinq objectifs de la réforme fiscale : l'équité, la compétitivité, la simplicité, la cohérence et la fiabilité demeurent les critères fondamentaux en vertu desquels les propositions futures seront évaluées.

Réponse

Le gouvernement reconnaît les bouleversements causés par de fréquents changements complexes au régime fiscal. Il s'efforce de simplifier le régime fiscal et de supprimer l'incertitude qui règne à cet égard de sorte de garantir que les initiatives économiques et sociales soient orientées et ciblées adéquatement.

L'AIDE AUX FAMILLES NOMBREUSES

Recommandation n° 3

Que, à partir du troisième enfant de moins de 19 ans qu'un contribuable déclare à sa charge :

a) le crédit d'impôt soit augmenté de $65;

b) ce crédit additionnel soit transformé en crédit remboursable en majorant le crédit d'impôt fédéral remboursable pour enfants de $100 par enfant. On déduit de cette majoration la proportion du crédit additionnel utilisée pour ramener à zéro l'impôt fédéral à payer;

c) le gouvernement négocie avec le Québec pour que celui-ci accorde une réduction équivalente aux contribuables de cette province qui ont des enfants admissibles.

Observations

Cette recommandation traduit l'inquiétude du Comité, à savoir que le crédit d'impôt pour enfants et la réforme fiscale n'offrent pas suffisamment d'avantages aux familles nombreuses ou aux personnes qui ne paient pas d'impôt (ou à peu près pas). La proposition, si elle est adoptée telle quelle, serait complexe à appliquer puisque la majoration du crédit d'impôt remboursable serait limitée à certains contribuables dans des cas bien précis et que le partage des coûts de la portion remboursable devrait être négocié avec les provinces.

Le Québec administre son propre régime fiscal, de façon entièrement distincte du régime fédéral. Dans la mesure où le Québec partage ces inquiétudes au sujet de la situation des familles nombreuses, la province pourrait choisir d'appliquer une solution semblable.

Réponse

Le gouvernement propose des changements tant au crédit pour enfants à charge qu'au crédit d'impôt remboursable pour enfants qui sont conformes à cette recommandation :

- le crédit d'impôt pour enfants sera accru de $35
- un crédit d'impôt supplémentaire de $65 sera accordé à partir du troisième enfant. Ainsi, le crédit d'impôt pour enfants dans le cas de ces enfants sera de $130.
- le seuil de revenu pour les enfants à charge sera accru à $2,500.

Ces changements répondent, et en fait, dépassent les recommandations du Comité.

LES EXEMPTIONS APPLICABLES À LA PERSONNE À CHARGE PLUS ÂGÉE

Recommandation n° 4

Qu'un parent puisse choisir, soit de déclarer comme personne à charge un enfant âgé de 19 à 21 ans et demander un crédit d'impôt pour personne à charge de $130, soit, s'il y a droit, de toucher un crédit équivalent à l'exemption de personne mariée, et que, en arrêtant ce choix, l'enfant perde le droit de transférer la fraction inutilisée du crédit pour frais de scolarité et pour études au parent qui subvient à ses besoins.

Observations

Selon la plupart des lois et programmes fédéraux et la plupart des lois sur la famille et des programmes d'assistance sociale des provinces, 18 ans est maintenant généralement considéré comme l'âge de la majorité. En outre, tant les allocations familiales que les Régimes de pensions du Canada et des Rentes du Québec considèrent l'âge de 18 ans comme la limite supérieure des enfants mineurs.

De même, le régime fiscal permet à ces personnes de réclamer elles-mêmes le crédit remboursable au titre de la taxe de vente. Il serait incohérent que le régime fiscal traite la personne de 19 à 21 ans à la fois comme un enfant à charge et comme un adulte.

La réforme fiscale prévoit un crédit d'impôt de $250 pour les enfants plus âgés à charge en raison de leur état mental ou d'une infirmité physique. En outre, l'étudiant peut transférer la portion inutilisée de son crédit au titre de ses frais de scolarité et de son crédit pour études ($10 par mois) au parent, grand-parent qui subvient à ses besoins ou à son conjoint pour un crédit maximum combiné de $600. Ainsi, l'étudiant qui fréquente une école à temps plein pendant huit mois pourra transférer plus de $3,000 de frais de scolarité au parent, grand-parent qui subvient à ses besoins ou à son conjoint -- qui pourra les déduire de son impôt. L'exemption équivalant à celle d'une personne mariée peut toujours être réclamée à l'égard des parents ou des grands-parents, ou de toute personne qui est liée au contribuable et qui est infirme.

Réponse

Pour les raisons susmentionnées, cette recommandation n'est pas adoptée.

SEUIL DU REVENU POUR LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS

Recommandation n° 5

Que le seuil du revenu pour le crédit d'impôt remboursable pour enfants soit majoré de $1,500, et passe donc de $24,000 à $25,500.

Observations

La proposition vise à compenser l'augmentation du revenu net découlant de la conversion des déductions des primes d'assurance-chômage et des cotisations au RPC/RPQ en crédits et de l'élimination de la déduction pour emploi de $500.

L'augmentation de $35 du crédit d'impôt pour enfants satisfait à peu près les mêmes objectifs mais d'une manière différente. Ainsi, en 1988, une famille de deux enfants dont un seul des conjoints touche un revenu pouvant atteindre $46,500, contre $45,000 dans le cas de la même famille dans les propositions originales du Livre blanc, bénéficiera partiellement du crédit d'impôt pour enfants. De plus, ces changements profiteront à toutes les familles admissibles au crédit d'impôt remboursable pour enfants à tous les paliers de revenu plutôt qu'uniquement aux familles dont le revenu est supérieur au seuil actuel. Cette mesure améliore la progressivité du régime des prestations pour enfants en particulier et du régime fiscal en général.

En outre, la stratégie nationale sur la garde des enfants annoncée récemment augmentera le crédit d'impôt remboursable pour enfants (de $100 en 1988, $200 en 1989 et les années suivantes) pour les enfants âgés de moins de 6 ans. Cette mesure augmentera encore la fourchette de revenu à l'égard de laquelle un crédit d'impôt remboursable pour enfants est versé aux familles ayant de jeunes enfants.

Réponse

Pour les raisons susmentionnées, cette recommandation n'est pas adoptée.

DÉCLARATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Recommandation n° 6

Que le parent ayant le revenu le plus élevé soit tenu d'inclure les allocations familiales dans son revenu.

Observations

Cette proposition vise à éviter la complexité et à accroître la progressivité. Étant donné la proposition visant à accroître le crédit d'impôt remboursable pour enfants pour le faire passer de $524 à $559 en 1988 et à accroître le crédit pour enfants à charge et de le porter à $130 à partir du troisième enfant, la proposition visant à ce que le parent ayant le revenu le plus élevé soit tenu d'inclure les allocations familiales dans son revenu rendrait le régime des prestations pour enfants, et le régime fiscal en général, plus progressifs.

Réponse

La proposition du Comité visant à ce que le parent ayant le revenu le plus élevé déclare les allocations familiales est acceptée, exception faite des cas où les conjoints ne vivaient pas ensemble à la fin de l'année à la suite d'une séparation. Le crédit à l'égard de l'enfant à charge continuera de pouvoir être réclamé uniquement par le conjoint ayant déclaré les allocations familiales. Aucun changement n'est apporté aux règles régissant le bénéficiaire des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

SEUILS DES CRÉDITS POUR PERSONNES À CHARGE

Recommandation n° 7

Qu'un conjoint ou une personne à charge puisse déclarer jusqu'à $1,000 de revenu net avant que la pleine valeur du crédit d'impôt auquel a droit le contribuable qui subvient aux besoins de la personne commence à être réduite.

Observations

La proposition visant à doubler le seuil du revenu aux fins du crédit pour conjoint a été étudiée soigneusement. Avec la réforme fiscale, un conjoint peut réclamer une part du crédit pour personne mariée si le conjoint à sa charge touche des revenus inférieurs à $5,500. Par contre, en 1988, sans la réforme fiscale, l'exemption pour personne mariée aurait été ramenée progressivement à $4,270. De plus, la limite de $500 proposée pour le crédit pour personne mariée correspond à peu près à celle qui est en vigueur actuellement ($520) pour le calcul de l'exemption pour personne mariée.

Réponse

En ce qui a trait à la proposition du Livre blanc d'établir un seuil de $500 de revenu pour le crédit d'impôt pour enfants à charge et en ce qui a trait aux personnes à charge infirmes, on reconnaît la nécessité d'un relèvement du seuil. Cependant, le seuil actuel pour les enfants à charge s'établit à environ $2,500. Le seuil pour ces crédits sera haussé et porté à $2,500 plutôt qu'à $1,000, comme le propose le Comité.

LES FRAIS MÉDICAUX ET LES PERSONNES HANDICAPÉES

Recommandation n° 8

Que l'administration fédérale, de concert avec les autres niveaux de gouvernement, examine de toute urgence le régime fiscal et le régime d'aide sociale pour s'assurer qu'ils ne constituent pas un obstacle aux personnes handicapées qui font partie de la population active ou souhaitent en faire partie.

Observations

La proposition vise à supprimer les obstacles à l'entrée dans la population active suscités par le régime fiscal et le régime des transferts. La conversion des exemptions en crédits et la valeur accrue de ces crédits feront aussi accroître le seuil d'imposition et amélioreront par conséquent l'intégration du régime fiscal et du régime des transferts. En outre, le montant du crédit pour handicapés n'est pas lié au revenu du contribuable.

La liste des frais médicaux admissibles à l'aide fiscale a été récemment élargie pour inclure des articles qui, bien qu'ils ne soient pas de nature strictement médicale, aideront les personnes handicapées à acquérir des compétences pour les rendre aptes au travail et à devenir plus indépendantes.

Réponse

Les seuils supérieurs de revenus découlant de la réforme fiscale et les récentes modifications de la définition des frais médicaux admissibles au régime fiscal sont conformes à la recommandation du Comité. Le gouvernement prend note de l'inquiétude du Comité sur les répercussions du régime fiscal et du régime des transferts sur les stimulants au travail pour les handicapés.

LES COTISATIONS AU RPC OU AU RRQ ET LES PRIMES D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Recommandation n° 9

Qu'un crédit d'impôt fédéral non remboursable de 17 pour cent soit accordé aux travailleurs indépendants pour leurs cotisations au RPC/RRQ, à la place d'une déduction et d'un crédit partiels.

Observations

En vertu des propositions du Livre blanc, le travailleur indépendant aurait bénéficié d'un crédit de 17 pour cent au titre de la contribution de l'employé au RPC/RRQ et d'une déduction pour la contribution correspondante de l'employeur. Comme l'a fait remarquer le Comité, la proposition du Livre blanc aurait pu compliquer la déclaration du revenu et les calculs.

S'il est vrai que la recommandation du Comité rejette la déduction au compte des dépenses d'un montant qui serait déductible s'il était payé par un employeur, le changement proposé par le Comité ne donnerait pas lieu à une augmentation de l'impôt si le revenu imposable des travailleurs indépendants par année ne dépasse pas $27,500.

Réponse

Le gouvernement accepte la recommandation du Comité.

LES CRÉDITS D'IMPÔT POUR ÉTUDES PAR CORRESPONDANCE

Recommandation n° 10

Que le nouveau crédit d'impôt fédéral pour études soit offert à tous les étudiants à plein temps inscrits dans des établissements d'enseignement postsecondaire désignés.

Observations

La proposition étendrait le crédit pour études aux étudiants à temps plein inscrits dans des établissements désignés d'enseignement postsecondaire qui suivent des cours par correspondance dans le cadre d'un programme d'enseignement d'une université, d'un collège ou d'un établissement agréé. La principale difficulté dans le cas de cette recommandation vient de la définition, à savoir déterminer ce qu'est un étudiant à «temps plein» pour un étudiant qui ne fréquente pas l'établissement où les cours sont donnés.

Réponse

Cette recommandation fera l'objet d'une analyse plus approfondie.

TAUX D'INCLUSION DES GAINS EN CAPITAL ET INDEXATION

Recommandations n°s 11 et 12

11. Qu'à titre provisoire seulement, la proportion d'un gain ou d'une perte en capital devant être incluse dans le calcul du gain en capital imposable ou d'une perte en capital admissible d'un particulier soit portée de la moitié aux deux tiers pour les gains et pertes réalisés en 1988 et 1989.

12. Qu'en 1990, après un examen de la question de l'indexation des gains en capital, le montant intégral des gains en capital soit inclus dans le revenu et que le montant intégral des pertes en capital soit déductible, à condition que ces gains et pertes soient corrigés en fonction de l'inflation à partir de la date de prise de possession ou du 1er janvier 1972, la dernière de ces dates étant à retenir.

Observations

Les stimulants offerts par l'exemption à vie pour les gains en capital et les taux d'inclusion préférentiels proposés favoriseront des investissements productifs, la création d'emplois et la croissance économique. S'il est vrai que ces stimulants seront réduits, il reste que ces réductions contribueront sensiblement à la diminution des taux d'imposition et à l'accroissement de l'équité du régime fiscal entre les contribuables dont les conditions économiques sont semblables mais dont les sources de revenu sont différentes.

L'indexation des gains en capital pour tenir compte de l'inflation représente une solution de rechange utilisée dans quelques pays, notamment au Royaume-Uni. Cependant, il n'est pas évident que ce régime soit supérieur au régime proposé au Canada. Ainsi, l'imposition des gains en capital serait en réalité plus élevée dans de nombreux cas en vertu d'un régime indexé avec un taux d'inclusion de 100 pour cent plutôt que le régime proposé, bien que dans d'autres cas elle serait inférieure.

En deuxième lieu, l'indexation des gains en capital ne revient pas simplement à rajuster le prix de base de l'actif pour tenir compte de l'inflation. L'indexation du prix de base de l'actif devrait être accompagnée de l'indexation de l'intérêt et des autres coûts déductibles liés à l'investissement. Il ne conviendrait pas de permettre l'entière déduction de la composante due à l'inflation de ces coûts si seulement une partie des gains en capital était imposée.

En troisième lieu, le régime actuel est déjà complexe. L'indexation rendrait la déclaration des contribuables encore plus complexe.

Quatrièmement, permettre au facteur d'indexation de remonter à 1972, comme le propose le Comité, présenterait d'énormes difficultés du point de vue de l'administration et de l'observation. Cette mesure entraînerait également un important manque à gagner pour le gouvernement et nécessiterait, par conséquent, des taux d'imposition plus élevés sur d'autres formes de revenu. En outre, les très fortes différences entre l'imposition des dividendes et l'imposition des gains en capital auraient de sérieuses répercussions structurelles. Au Royaume-Uni, le régime a été indexé aux valeurs de 1982, l'année où la politique a été instituée.

Finalement, d'autres formes de revenus de placement peuvent être structurées de sorte à être transmises à l'investisseur sous forme de gains en capital. Ces autres formes de revenus de placement sont imposées intégralement suivant le principe d'annualité. Les gains en capital sont imposés à des taux préférentiels et à une valeur de réalisation plus avantageuse. Si l'indexation est souhaitable dans le cas des gains en capital, elle est également souhaitable et adéquate à l'égard du revenu provenant d'autres types de biens. Par conséquent, l'extension de l'indexation à l'imposition des gains en capital conviendrait aussi à d'autres formes de revenus de placement, puisque les biens liés à ces revenus perdent aussi réellement de la valeur en raison de l'inflation. L'indexation intégrale nécessiterait un examen complet de la structure fondamentale de l'impôt sur le revenu.

En conclusion, le gouvernement estime qu'il est plus juste et plus propice à la croissance économique de maintenir les taux d'inflation bas plutôt que de mettre en place des mécanismes complexes pour tenir compte de l'inflation.

L'imposition des gains en capital ne constitue que l'un des innombrables moyens d'imposer la richesse et les revenus de placement. La plupart des pays imposent les successions, les legs, les dons ou les variations nettes de richesse. Le Royaume-Uni impose les successions mais non le Canada.

Le régime canadien d'imposition des gains en capital proposé a été décrit comme l'un des plus durs du Groupe des Sept pays industrialisés. Cela n'est pas vrai.

Le Canada n'impose pas les résidences principales. S'il est vrai que les autres pays exemptent généralement les résidences principales, il reste que certains pays, notamment l'Allemagne et les États-Unis, limitent les exemptions dans certains cas.

Le Canada n'applique pas d'impôt sur la richesse ni sur les héritages, les successions ou les dons. L'Allemagne applique un impôt net sur la richesse sur les petites épargnes, les rentes et les polices

d'assurance-vie. La France, l'Allemagne, le Japon et l'Italie, tous imposent les héritages, tandis que les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Italie imposent les successions. Le Japon est le pays du Groupe des Sept dont l'impôt sur la richesse des particuliers est le plus élevé, rapportant au Trésor japonais l'équivalent de plus de 8 milliards de dollars par année.

Le Canada possède l'une des exemptions générales les plus généreuses, de $100,000. En dollars canadiens, voici les exemptions des autres pays du Groupe de Sept :

R.-U.	$12,300 par an
France	$ 1,200 par an
Japon	$ 4,000 par an
États-Unis	NÉANT
Italie	Aucun impôt sur les gains en capital
Allemagne	$ 2,200 par an

Le régime fiscal canadien des biens agricoles et de l'actif des petites entreprises se compare favorablement à celui de plusieurs pays et équivaut à celui de la plupart des pays du Groupe des Sept.

Les États-Unis n'accordent aucun traitement préférentiel aux gains en capital. Par conséquent, le taux supérieur marginal d'impôt de 33 pour cent des États ne percevant aucun impôt sur le revenu est comparable au taux marginal maximal d'impôt fédéral-provincial de 34.5 pour cent sur les gains en capital. Cependant, 43 des 50 États perçoivent de l'impôt et, par conséquent, le taux d'imposition des gains en capital y sera plus élevé qu'au Canada. En outre, à noter que plusieurs États américains appliquent des impôts sur le capital des particuliers.

Comparé à l'exemption générale à vie de $100,000 et aux exemptions de $500,000 pour biens agricoles et actions des petites entreprises, d'autres pays offrent un large éventail d'exemptions particulières. Dans certains cas, il est difficile de dire si la valeur des exemptions d'un pays est plus élevée que celle des autres. Cela dépend du niveau de revenu et de la composition des revenus du contribuable en question, de même que de la structure des taux d'imposition. À cet égard, il convient de noter que le Japon, la France et l'Allemagne accordent une exemption spéciale aux valeurs mobilières, en fonction de laquelle les exemptions canadiennes devront être mesurées.

Réponse

Il est proposé de n'apporter aucun changement aux propositions du Livre blanc relatives au taux d'inclusion. En outre, le gouvernement n'envisage pas d'adopter un régime indexé d'imposition des gains en capital.

LES BIENS AGRICOLES ADMISSIBLES ET L'EXEMPTION AGRICOLE

Recommandations n°s 13 et 14

13. Que la définition de «bien agricole admissible» soit modifiée de façon à ne viser que les biens immobiliers :

a) appartenant au particulier;

b) utilisés pendant au moins cinq années qui ne doivent pas nécessairement être consécutives avant l'année de la disposition; et

c) utilisés par le particulier, son conjoint ou l'un de ses enfants qui participe activement à l'exploitation de l'entreprise agricole au Canada ou par une «corporation agricole familiale» ou une «société agricole familiale».

14. Que la définition de «bien agricole admissible» soit modifiée de façon à viser une action du capital-actions d'une «corporation agricole familiale» ou une participation dans une «société agricole familiale» :

a) détenue par le particulier; et

b) dans laquelle le particulier, son conjoint ou l'un de ses enfants a participé activement pendant au moins cinq années qui ne doivent pas nécessairement être consécutives avant l'année de la disposition.

Observations

Les recommandations du Comité visent à garantir que l'exemption de $500,000 à vie des gains en capital à l'égard des biens agricoles admissibles soit réservée aux véritables agriculteurs et refusée aux autres, particulièrement aux spéculateurs fonciers. Le gouvernement partage les objectifs qui ont motivé ces recommandations.

Cependant, la proposition d'une période de détention de cinq ans empêcherait de nombreux agriculteurs véritables de profiter de l'exemption de $500,000. Une période de détention de deux ans devrait être suffisante pour décourager la spéculation à court terme, vu les autres restrictions applicables à cette exemption. Ainsi, le Livre blanc proposait que pour que les biens immeubles agricoles soient admissibles, le contribuable, son conjoint ou l'un de ses enfants participe activement et régulièrement à l'entreprise agricole au Canada pour laquelle le bien a été utilisé.

La définition d'une part d'une corporation agricole familiale ou d'un intérêt dans une société agricole familiale exige déjà la participation active du contribuable, de son conjoint ou de l'un de ses enfants ou de ses parents à l'entreprise agricole; cette recommandation est donc conforme à la proposition de la réforme fiscale.

Réponse

Le gouvernement estime que deux années d'exploitation active est une exigence adéquate pour rendre un bien agricole admissible. Par conséquent, il ne propose pas d'adopter la recommandation du Comité mais surveillera de près l'incidence de cette disposition.

L'EXEMPTION POUR DÉTENTION D'ACTIONS D'UNE PETITE ENTREPRISE

Recommandation n° 15

Qu'un gain réalisé à la disposition d'actions d'une société exploitant une petite entreprise donne lieu à l'exemption à vie de $500,000 pour gains en capital seulement si :

a) le particulier, qui vend les actions, ou le conjoint décédé, participait activement à l'entreprise (que ce soit avant la constitution en société en tant que propriétaire, associé ou employé, ou après cette constitution) pendant au moins cinq années (consécutives ou non) avant l'année de la disposition;

b) la société exploitant une petite entreprise ne participait pas à l'entreprise agricole; et

c) l'actif total de la société exploitant une petite entreprise et toutes les sociétés qui lui sont associées (déterminées conformément à des principes comptables généralement acceptés sur une base consolidée ou combinée, selon le cas) ne dépasse pas $35 millions, limite à laquelle les régimes réglementaires de revenu différé sont assujettis lorsqu'ils cherchent à augmenter leurs portefeuilles de biens étrangers en investissant dans des titres de petites entreprises.

Observations

Les modifications proposées par le Comité visent à limiter la portée de l'exemption.

La proposition relative à une participation active de cinq ans empêcherait de nombreuses petites entreprises prospères de profiter de l'exemption. La proposition relativement à la participation active du contribuable, de son conjoint ou de l'un de ses enfants à la société annulerait l'un des objectifs de l'exemption amélioré pour gains en capital -- c'est-à-dire encourager les investissements extérieurs dans des sociétés exploitant une petite entreprise.

La proposition visant le plafond de $35 millions de l'actif combiné pose des difficultés d'administration et d'observation puisque les états consolidés ne sont pas déposés aux fins de l'impôt sur le revenu et ne doivent pas nécessairement être déposés avec les états financiers. Cette proposition suscite de sérieux problèmes de définition et pourrait être contournée par la location plutôt que par

l'acquisition d'éléments d'actif. Il est également difficile de justifier un plafond arbitraire en fonction de la taille, des recettes, des charges sociales ou d'autres critères puisque l'objet de l'exemption, le taux d'imposition des petites entreprises et les autres stimulants de ce secteur, visent à encourager les petites entreprises à réussir et à croître. Le plafond fixé pour l'actif des sociétés exploitant une petite entreprise oriente le stimulant vers les sociétés qui ont le plus besoin de financement par actions et de règles d'observation et d'administration les plus simples possibles.

La proposition d'exclure les actions d'une société qui exploite une entreprise agricole de l'exemption améliorée applicable aux sociétés exploitant une petite entreprise découragerait les investissements extérieurs dans les petites entreprises agricoles.

Réponse

Pour les raisons exposées ci-dessus, le gouvernement estime que les restrictions proposées par le Comité sur les actions admissibles à l'exemption à vie de $500,000 ne sont pas justifiées. Cette recommandation n'est pas adoptée.

PERTES CUMULATIVES NETTES SUR PLACEMENTS

Recommandations n°s 16, 17 et 18

Que, comme le propose le Livre blanc, les gains en capital nets imposables donnant droit à l'exemption à vie pour gains en capital soient, après 1987, diminués des autres pertes sur placements calculées au moyen d'une formule de pertes cumulatives nettes sur placements et déduites par le contribuable dans le calcul de son revenu aux fins de l'impôt.

Que la définition des dépenses de placement comprise dans la formule des pertes cumulatives nettes sur placements :

a) exclue toute dépense engagée avant 1988 et amortie après 1987 par suite d'acquisitions de biens réalisées avant 1988, comme les frais d'aménagement au Canada, les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz et la déduction pour amortissement demandée à l'égard d'un immeuble résidentiel à logements multiples; et

b) inclue les pertes finales subies au moment de la disposition de biens amortissables acquis après 1987.

Que la définition du revenu de placement comprise dans la formule des pertes cumulatives nettes sur placements inclue la déduction pour amortissement récupérée dans le revenu à l'égard des biens amortissables acquis après 1987.

Observations

Le présent gouvernement convient que les pertes cumulatives nettes sur placements (PCNP) ne devraient pas comprendre certaines formes de pertes. Plus précisément, la proposition du Livre blanc est modifiée pour exclure des PCNP la déduction pour épuisement gagné et la moitié des dépenses d'exploration, comme les frais d'exploration au Canada, qui sont transmis aux investisseurs.

L'adoption de la proposition visant à exclure les coûts engagés avant 1988 et déduits les années suivantes rendrait la proposition relative aux pertes cumulatives nettes sur placements plus complexe. Cette proposition serait également contraire à la politique sous-tendant les dispositions relatives aux PCNP, soit de garantir que les gains en capital nets imposables dépassent les frais d'investissement antérieurs à 1987 pour que l'exemption des gains en capital puisse être réclamée. Cependant, la proposition du Livre blanc a été modifiée provisoirement pour tenir compte de la déduction pour

amortissement réclamée pour 1988 à l'égard des participations dans des productions cinématographiques canadiennes portant visa acquises avant cette année-là.

La déduction pour amortissement récupérée des revenus de placement en ce qui a trait aux bâtiments et aux autres biens d'investissement fait partie des propositions de la réforme fiscale.

Réponse

Les dispositions relatives aux PCNP proposées dans le Livre blanc seront mises en oeuvre sous réserve des modifications voulant que la déduction pour épuisement gagné et la moitié des autres dépenses d'exploitation transmises aux investisseurs ne soient pas comprises dans le calcul des PCNP et que certains frais d'investissement antérieurs à 1988 dans des productions cinématographiques canadiennes portant visa soient exclus provisoirement des PCNP.

LES FRAIS D'AUTOMOBILE

Recommandation n° 19

Que la règle des 20 à 90 pour cent proposée ne soit pas adoptée et qu'au lieu, le contribuable puisse réclamer à titre de déduction la proportion des frais déductibles que représente l'utilisation à des fins d'entreprise, moins $500. Les frais déductibles comprennent, d'une part, la déduction pour amortissement et les intérêts sur les fonds empruntés pour acheter le véhicule, ou les frais de location, jusqu'à concurrence des maximums proposés dans le Livre blanc et, d'autre part, le coût réel de l'assurance, de l'immatriculation, du stationnement et tous les autres frais de fonctionnement.

Observations

L'objectif sous-tendant la règle proposée dans le Livre blanc était de restreindre la déduction du coût supplémentaire qu'entraîne l'utilisation pour affaires d'une voiture particulière. La règle suppose que la majeure partie des coûts fixes d'une automobile auraient été engagés de toute façon par le contribuable.

Certes, l'adoption d'un seuil de $500 pour les frais admissibles aurait l'avantage d'être simple, elle s'éloignerait néanmoins de l'objectif de la politique, soit de restreindre la déduction aux frais supplémentaires imputables à l'utilisation pour affaires d'une voiture personnelle.

Cependant, le gouvernement reconnaît l'inquiétude que soulève la règle du «cinquième», à savoir qu'elle pourrait pénaliser indûment les contribuables qui parcourent de grandes distances ou qui utilisent beaucoup leur automobile à des fins d'entreprise. Les arguments qui sont ressortis des consultations auprès des groupes touchés, tout particulièrement des groupes agissant au nom des vendeurs et des représentants, étaient convaincants. Pour cette raison, le gouvernement a modifié sensiblement sa proposition visant à déterminer la déduction relative aux coûts fixes d'une automobile.

Réponse

En vertu des propositions modifiées du gouvernement, le contribuable qui parcourt au moins 24,000 kilomètres à des fins d'affaires pourra déduire tous les frais fixes de son automobile, y compris les frais d'assurance, les intérêts, les frais d'immatriculation et l'amortissement fiscal, au prorata de l'utilisation à des fins d'entreprise. À moins de 24,000 kilomètres, la déduction permise pour les frais fixes augmentera proportionnellement à l'utilisation à des fins d'entreprise. (Pour plus de précision, voir les renseignements

supplémentaires afférents aux mesures de réforme fiscale). Les mêmes règles s'appliqueront aux déductions des coûts de crédit-bail. Les frais de fonctionnement continueront d'être déductibles au prorata, quelle que soit la distance parcourue. Finalement, comme l'a recommandé le Comité, les frais d'assurance, d'immatriculation et de stationnement demeureront déductibles. Ces changements sont conformes à la politique que reflétaient les propositions du Livre blanc et répondent en même temps à la préoccupation soulevée, à savoir que les propositions premières ne permettaient pas une déduction raisonnable aux particuliers qui se servent largement de leur automobile à des fins d'affaires.

LES FRAIS D'AUTOMOBILE

Recommandation n° 20

Que la limite de $20,000 applicable au coût d'une voiture de tourisme et donnant droit à une déduction pour amortissement ou pour frais de location soit relevée de manière à tenir compte de la taxe provinciale de vente au détail sur une voiture de $20,000, et que cette limite soit rajustée périodiquement.

Observations

La limite de $20,000, taxe provinciale de vente comprise, couvre pratiquement toutes les voitures à part les voitures dotées d'options de luxe.

Réponse

La limite de $20,000 sera conservée. On reconnaît, cependant, qu'il importera de surveiller les prix des automobiles et le gouvernement réévaluera la limite au moins tous les deux ans.

LES FRAIS D'AUTOMOBILE

Recommandation n° 21

Que soit maintenue la règle actuelle permettant de réduire les frais pour droit d'usage lorsque l'utilisation à des fins personnelles de l'automobile fournie par l'employeur équivaut à moins de 1,000 kilomètres par mois.

Observations

L'argument en faveur de la réduction des frais pour droit d'usage n'est pas irréputable étant donné que les frais constituent un avantage traduisant la disponibilité d'une automobile à des fins personnelles plutôt que l'utilisation qui en est faite à des fins personnelles. Si un employé dispose d'une automobile à des fins personnelles, il convient que des frais pour droit d'usage soient imposés puisque ces frais constituent une mesure de l'avantage que représente le paiement par l'employeur des coûts fixes de l'automobile. Ces frais ne varient pas selon l'utilisation.

Réponse

Le gouvernement compte adopter la proposition du Livre blanc éliminant le calcul au prorata des frais pour droit d'usage en fonction des kilomètres parcourus.

LES FRAIS DE REPAS D'AFFAIRES ET DE REPRÉSENTATION

Recommandation n° 22

Que soit adoptée la limite proposée de 80 pour cent relativement aux dépenses déductibles de repas d'affaires et de représentation mais que soient entièrement déductibles les dépenses de repas engagées à l'occasion d'un congrès, d'une conférence ou d'un colloque, ou encore d'un voyage en dehors de la ville pour au moins une nuit.

Observations

L'objectif sous-jacent de la proposition du Livre blanc était de reconnaître l'élément «avantage personnel» de ces dépenses et d'en refuser la déduction. Or puisque les repas d'affaires ou les frais de représentation comportent aussi un élément de consommation personnelle, ils devraient être également assujettis à la limite de 80 pour cent. En outre, l'observation et l'administration d'une telle disposition seraient très complexes.

Réponse

Le gouvernement compte adopter la limite de 80 pour cent sur les repas d'affaires et les frais de représentation proposée dans le Livre blanc.

LES PRODUCTIONS CINÉMATOGRAPHIQUES CANADIENNES PORTANT VISA (FILMS)

Recommandation n° 23

Que le taux de la déduction pour amortissement pour les productions cinématographiques canadiennes portant visa soit fixé à un taux d'amortissement linéaire de 50 pour cent, sous réserve de la règle de la demi-année. Le Comité recommande en outre que la règle de mise en service ne soit pas appliquée à ces productions.

Observations

Il importe de reconnaître que le Livre blanc proposait un nouveau stimulant important à l'investissement dans des films portant visa, notamment que la totalité des coûts de cet investissement puisse être déduite des revenus de placement dans d'autres films canadiens portant visa. Néanmoins, le gouvernement est d'accord avec l'objectif de la proposition du Comité voulant que la déduction initiale applicable aux autres revenus soit augmentée. Cela sera fait au moyen d'une exemption de la règle de la demi-année plutôt que par l'introduction d'une nouvelle catégorie d'amortissement linéaire. Ainsi, 30 pour cent des coûts d'acquisition d'une participation dans un film portant visa pourront être déduits l'année où elle a été acquise.

Le gouvernement proposait également que certaines restrictions applicables aux garanties de recettes liées soient supprimées. Ces mesures augmenteront l'avantage concurrentiel des investissements cinématographiques. En outre, comme mesure spéciale de transition, les déductions pour amortissement réclamées pour 1988 en ce qui a trait aux participations dans des productions portant visa acquises avant cette année-là seront exclues des pertes cumulatives nettes sur placements aux fins de l'exemption des gains en capital.

Réponse

Le Livre blanc indiquait que la règle de mise en service ne s'appliquerait pas aux productions cinématographiques canadiennes portant visa. S'il est vrai que la proposition du Comité ayant trait précisément à la déduction pour amortissement ne sera pas adoptée, la règle de la demi-année ne s'appliquera cependant pas aux productions cinématographiques canadiennes portant visa. En outre, selon certaines conditions, les restrictions à l'égard des garanties de recettes avec lien de dépendance seront supprimées.

LES IMMEUBLES RÉSIDENTIELS À LOGEMENTS MULTIPLES

Recommandations n°s 24 et 25

24. Que les propriétaires d'immeubles résidentiels à logements multiples au 17 juin 1987 puissent continuer indéfiniment de profiter de la déduction pour amortissement au taux de 5 pour cent pour accroître leurs pertes déductibles d'impôt ou en créer.

25. Que le premier acheteur d'un immeuble résidentiel à logements multiples après le 17 juin 1987 soit autorisé à profiter de la déduction pour amortissement au taux de 4 pour cent pour créer ou accroître une perte déductible d'impôt, à condition que le prix de vente soit inférieur au coût d'achat d'origine.

Observations

Le programme des IRLM a pris fin en 1981. Cependant, les IRLM certifiés ont continué de bénéficier de ce statut et, en fait, ce statut pouvait être transféré aux propriétaires suivants. Cette situation a donné lieu au transfert des IRLM avec propriétaires suivants à un coût de base de plus en plus élevé. Afin de renverser la tendance à la croissance conséquente de ces abris fiscaux, et pour satisfaire les objectifs de la réforme fiscale visant une plus grande neutralité et un élargissement de l'assiette de l'impôt, le Livre blanc proposait que les IRLM soient éliminés du régime fiscal. Il était proposé que le statut des IRLM soit éliminé pour les années d'imposition se terminant après 1990 dans le cas des contribuables qui étaient propriétaires d'un IRLM le 17 juin 1987, et immédiatement pour ceux qui ont acquis un IRLM après cette date. Cependant, les consultations ont révélé que la période de transition de trois ans pourrait être trop courte pour les propriétaires existants.

Le principal objectif du Livre blanc était d'empêcher la regénération de la déduction pour amortissement qui pouvait alors servir à soustraire d'autres revenus de l'impôt. Le gouvernement continue de croire que cet objectif est pertinent.

Réponse

Pour ces raisons, les propositions du Comité ne sont pas adoptées. La période de transition pour les propriétaires d'IRLM au 17 juin 1987 sera étendue aux années d'imposition se terminant après 1994, mais aucun changement ne sera apporté dans le cas de ceux qui ont acquis après le 17 juin 1987 des IRLM qui ne sont pas soumis aux dispositions transitoires.

L'ÉTALEMENT DU REVENU

Recommandation n° 26

Que le système d'établissement de la moyenne du revenu sur cinq ans soit maintenu pour les agriculteurs et les pêcheurs.

Observations

La proposition visant à abroger le système d'établissement de la moyenne du revenu est conforme à l'abrogation de l'étalement du revenu pour tous les contribuables. Un certain nombre d'aspects de la réforme fiscale réduisent la nécessité d'un système d'établissement de la moyenne du revenu et l'incidence de sa suppression. La réduction des taux marginaux d'imposition et la diminution de 10 à trois du nombre de paliers d'imposition minimisent considérablement les conséquences fiscales négatives des fluctuations de revenu imputables au changement des conditions d'exploitation d'une entreprise agricole. En outre, le maintien de la pleine exemption de $500,000 des gains en capital à l'égard des biens agricoles admissibles et le mécanisme de réserve des gains en capital éliminent effectivement la nécessité, comme dans le passé, d'une disposition d'étalement pour minimiser l'incidence des gains en capital importants pouvant découler de la vente d'une ferme.

En outre, la souplesse des méthodes de déclaration des bénéfices agricoles et des pertes aux fins de l'impôt, de même que la possibilité de ne pas déduire le plein montant d'un report de pertes agricoles offrent aux agriculteurs suffisamment de possibilités de répartir leurs revenus déclarés sur de longues périodes. Les pêcheurs conserveront aussi l'avantage de la comptabilité de caisse. Il faut comprendre que pour faciliter la transition au nouveau régime, les agriculteurs et les pêcheurs se trouvant actuellement à n'importe laquelle étape de la période d'étalement, y compris ceux qui touchent actuellement des revenus anormalement peu élevés en raison de mauvaises conditions provisoires, pourront continuer d'étaler leurs revenus jusqu'à ce que leur période d'étalement soit terminée. Actuellement, seulement 3 pour cent environ des agriculteurs et pêcheurs admissibles optent pour le système d'établissement de la moyenne du revenu chaque année.

Réponse

Le gouvernement compte adopter la proposition du Livre blanc visant à éliminer le système d'établissement de la moyenne du revenu.

L'ÉTALEMENT DU REVENU

Recommandation n° 27

Qu'un système d'étalement du revenu approprié soit instauré pour empêcher que les particuliers à faible revenu ne perdent l'avantage qu'offrent les crédits d'impôt personnels, en raison de la fluctuation du revenu.

Observations

Les réductions proposées des taux et des paliers d'impôt ont minimisé l'importance d'un mécanisme d'étalement au sein du régime fiscal. La recommandation du Comité permettrait au contribuable de reporter aux années suivantes la partie inutilisée de ses crédits d'impôt personnels. Certes, un régime qui permettrait le report des crédits non utilisés pourrait sembler adéquat en théorie mais on peut se demander si, en pratique, la question vise un très grand nombre de particuliers. Peu de contribuables sur le marché du travail qui sont célibataires ou mariés sans enfant touchent des revenus annuels considérablement inférieurs au seuil d'imposition ($6,000 dans le cas d'un particulier). Dans le cas des contribuables avec enfants, le crédit d'impôt pour enfants est remboursable, ce qui annule la nécessité du report de ce crédit. La difficulté que pose l'adoption d'un tel régime concerne la définition des particuliers admissibles -- il serait inadéquat d'inclure les jeunes enfants, les étudiants, bon nombre des personnes à charge et d'autres personnes qui ne font pas partie de la population active ou qui ne touchent pas de revenu.

Tous facteurs considérés, on peut se demander si un régime de report des crédits réglerait une question qui préoccupe un très grand nombre de contribuables. Dans le cas des personnes âgées et des personnes défavorisées, les programmes de pension de vieillesse et d'assistance publique offrent un soutien du revenu supérieur à la valeur des crédits d'impôt auxquels le particulier a droit.

Réponse

Le gouvernement n'adoptera pas cette recommandation.

LA FISCALITÉ DES AGRICULTEURS

Recommandations n°s 28, 29, 30, 31, 32 et 33

28. Que les agriculteurs continuent à avoir le choix entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice pour les fins de l'impôt sur le revenu.

29. Que le ministre du Revenu national envisage d'établir des comités d'examen des pairs composés d'exploitants agricoles, de répartiteurs et de vérificateurs. Ces comités auront pour tâche d'examiner les opérations et les projets des agriculteurs afin de déterminer si une exploitation agricole a un espoir raisonnable de profit et si le contribuable peut être considéré comme un agriculteur.

30. Que Revenu Canada affecte du personnel ayant de l'expérience en agriculture à l'examen et à la vérification des déclarations d'impôt des agriculteurs.

31. Que les personnes qui satisfont au critère d'entreprise agricole et qui utilisent la comptabilité de caisse dans leurs activités agricoles puissent déduire des pertes agricoles jusqu'à concurrence de $10,000 de leurs autres revenus, sous réserve d'une disposition de récupération de cette déduction. Par exemple, les personnes dont le revenu non agricole serait inférieur ou égal à $30,000 pourraient bénéficier de la déduction intégrale; celles dont le revenu non agricole serait supérieur à $30,000 verraient leur déduction réduite de la moitié du revenu au-delà de $30,000.

32. Que les personnes qui répondent au critère d'entreprise agricole et ont recours à la comptabilité d'exercice puissent déduire toutes les pertes agricoles de leurs autres revenus.

33. Que les propositions du Livre blanc concernant la comptabilité d'exercice modifiée, le critère de rentabilité et le critère de recettes brutes soient rejetées.

Observations

Le gouvernement partage les préoccupations qui sous-tendent les recommandations du Comité.

Il convient que les agriculteurs devraient continuer d'avoir la possibilité de choisir entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice aux fins de l'impôt sur le revenu. Par conséquent, la proposition du Livre blanc en ce qui a trait à la

comptabilité d'exercice modifiée ne sera pas mise en oeuvre. Cependant, il faut éliminer la possibilité de créer des pertes de caisse par l'achat de stock - dans les cas où aucune perte économique n'est en fait subie.

Le gouvernement n'est pas d'accord avec la recommandation n° 29. Les contribuables qui touchent des revenus agricoles ont droit à ce que leur statut fiscal soit déterminé selon la loi, à l'instar de tous les autres contribuables, et non pas par le jugement d'autres contribuables. Cette recommandation entraînerait la possibilité de jugements incohérents d'une région à l'autre du pays et susciterait énormément d'incertitude, de retard et de dépenses pour les contribuables.

Le gouvernement est d'accord avec l'objectif de la recommandation n° 30 et étudiera la possibilité d'apporter des améliorations à ce chapitre.

La recommandation n° 31 pourrait restreindre les pertes de nombreux agriculteurs qui se considèrent agriculteurs à temps plein. On tiendra des consultations pour étudier cette approche.

En ce qui a trait à la recommandation n° 32, le gouvernement convient que les personnes engagées dans l'exploitation d'une ferme, qui n'ont pas d'espoir raisonnable de profit, devraient pouvoir, tout comme les personnes engagées dans d'autres entreprises, déduire leurs pertes économiques de leurs autres revenus. Or il est depuis toujours difficile de distinguer les agriculteurs véritables - ceux qui ont un espoir raisonnable de profit - des agriculteurs amateurs qui n'ont pas d'espoir raisonnable de profit. Les récentes décisions des tribunaux indiquent qu'il demeure difficile de définir ce qu'est un espoir raisonnable de profit. Pour cette raison, le gouvernement a proposé un critère précis de rentabilité dans son Livre blanc. À la suite des consultations, ce critère a été légèrement modifié et la proposition modifiée est exposée dans le document intitulé «Régime fiscal des pertes agricoles». Cette définition établie, le gouvernement pourrait adopter la recommandation n° 32 du Comité.

Réponse

Les propositions du Livre blanc concernant le régime fiscal des pertes agricoles ne seront pas adoptées au cours de l'année d'imposition 1988. La proposition relative à la comptabilité d'exercice modifiée sera retirée et les modifications aux autres propositions sont exposées dans un document distinct. Des consultations se tiendront immédiatement en vue d'adopter le plus tôt possible les mesures révisées réglant les difficultés cernées dans le processus de consultation. Plus précisément, le gouvernement compte mener des consultations sur deux approches qui réduiront les possibilités que des fermes servent d'abris fiscaux tout en continuant de donner à tous les agriculteurs le choix d'utiliser la comptabilité de caisse.

LA DÉDUCTION POUR AMORTISSEMENT POUR LES MACHINES ET LE MATÉRIEL DE FABRICATION

Recommandation n° 34

Que le taux de la déduction pour amortissement des machines et du matériel de fabrication (catégorie 29) soit ramené à 30 pour cent de la valeur résiduelle et non pas à 25 pour cent comme le propose le Livre blanc.

Observations

La compétitivité à l'échelle internationale est déterminée par le régime fiscal global plutôt que par ses composantes individuelles. Les taux de déduction pour amortissement constituent certes une importante composante du régime fiscal mais les taux d'imposition et les autres éléments du régime revêtent également une grande importance. La principale proposition du Livre blanc permettant d'atteindre les objectifs fondamentaux que sont l'encouragement de la compétitivité, de la croissance et de la création d'emplois réside dans la diminution des taux d'imposition simultanément à l'élargissement de l'assiette de l'impôt. En réduisant les dispositions du régime fiscal qui faussent les décisions d'investissement, les taux d'imposition plus faibles offriront un stimulant général et efficace à l'investissement dans des activités productives. Souscrivant à ce principe, le Livre blanc reconnaît l'importance de la compétitivité à l'échelle internationale du secteur de la fabrication en maintenant un taux d'imposition préférentiel à l'égard des bénéfices de la fabrication.

Le rapport du Comité, qui reconnaît la valeur de cette préférence, montre que le taux législatif fédéral-provincial combiné applicable aux revenus de fabrication au Canada sera inférieur à celui de la plupart des États américains.

Le taux de déduction pour amortissement de 25 pour cent est comparable aux déductions offertes pour les machines et le matériel de fabrication aux États-Unis. Dépendant du sous-secteur considéré, ces éléments d'actif sont amortis aux États-Unis sur 5,7 et 10 ans. S'il est vrai que la majorité des éléments d'actif de fabrication sont amortis sur 7 ans, la période moyenne d'amortissement aux États-Unis, en supposant des profits d'investissement au Canada, serait légèrement plus longue. Le tableau qui suit compare la valeur actuelle des déductions pour amortissement fiscal en supposant que l'on investisse $100 au Canada et aux États-Unis pour ces éléments d'actif après

1990. Le coût supplémentaire que doit absorber le fabricant canadien est inférieur à un dollar par tranche de $100 d'investissement (taux d'imposition fédéral-provincial combiné d'environ 35 pour cent la différence de $2 en valeur actuelle des déductions).

Comparaison de la valeur actuelle des déductions pour amortissement

Canada	
déduction de 25 pour cent de la valeur résiduelle	= $68
États-Unis	
catégorie de 5 ans	= $77
catégorie de 7 ans	= $72
catégorie de 10 ans	= $65
taux américain moyen (avec des profits d'investissement canadiens)	

Lorsque l'on considère les autres aspects des régimes fiscaux des deux pays, comme l'impôt minimum aux États-Unis, cette différence disparaît dans de nombreux cas ou est renversée. Ces résultats viennent du fait que l'impôt minimum récupère la différence entre l'amortissement fiscal aux fins de l'impôt et l'amortissement aux fins des états financiers, et réduit véritablement le taux d'amortissement permis aux fins de l'impôt en-deçà du taux apparemment offert.

Dans le contexte général de la réforme fiscale, la déduction de 25 pour cent de la valeur résiduelle aidera à atteindre trois objectifs importants de la réforme fiscale, soit répartir les stimulants fiscaux entre les éléments d'actif, accroître les recettes provenant de l'impôt des sociétés et fournir la plus forte contribution en faisant payer de l'impôt aux sociétés rentables qui ne paient pas d'impôt. Ce sont toutes des considérations importantes qui ont été exposées dans le document de travail publié en 1985 et intitulé: Le régime fiscal des sociétés: Un axe de changement.

Réponse

La compétitivité à l'échelle internationale du secteur de la fabrication était une considération prépondérante dans la détermination du taux de DPA proposé dans le Livre blanc. La combinaison d'un taux de DPA de 25 pour cent et de la taxe fédérale des fabricants de 23 pour cent maintient la compétitivité à l'échelle internationale du secteur canadien de la fabrication. Les taux de DPA canadiens applicables au matériel de fabrication demeureront supérieurs aux taux comparables applicables aux États-Unis au cours de la période de transition. Étant donné ces considérations, le gouvernement propose d'appliquer les changements à l'amortissement fiscal proposé dans le Livre blanc. Le gouvernement a tenu compte de

certaines préoccupations du Comité en ce qui a trait à la compétitivité à l'échelle internationale de l'industrie en modifiant la règle de mise en service. Pour ces raisons, il n'a pas l'intention d'accepter les recommandations du Comité.

Compte tenu de l'importance de la compétitivité à l'échelle internationale, cependant, le gouvernement continuera de surveiller le régime fiscal des investissements dans les autres pays, et particulièrement aux États-Unis. Si des changements importants sont apportés aux régimes fiscaux étrangers, susceptibles de nuire à la compétitivité des fabricants canadiens, le gouvernement est disposé à réagir en apportant les modifications qui s'imposeront.

LA RÈGLE DE MISE EN SERVICE

Recommandations n°s 35 et 36

35. Que l'admissibilité à la déduction pour amortissement et au crédit d'impôt à l'investissement, applicables aux biens admissibles, soit soumise à une règle, non pas de mise en service, mais de mise en place.

36. Que, s'agissant d'une règle de mise en service et de mise en place, un bien soit, selon le cas, réputé mis en service ou mis en place 24 mois après son acquisition, s'il n'a pas été effectivement mis en service ou en place à ce moment.

Observations

Le Comité indique qu'il est d'accord avec le principe qui sous-tend la règle de mise en service de sorte de mieux assortir les revenus aux dépenses. Il propose deux modifications aux propositions contenues dans le Livre blanc.

Une préoccupation importante concernant la règle de mise en service a été soulevée pendant les consultations en ce qui a trait à l'incidence des taux de rendement après impôt des grands projets capitalistiques dont la période de construction préalable à la production est fort longue. On s'inquiète du fait que ces projets pourraient ne pas être entrepris ou pourraient être réalisés ailleurs.

Le gouvernement reconnaît ces préoccupations, particulièrement à l'égard du secteur des ressources, dans le Livre blanc. Comme il le dit dans le Livre blanc, à la lumière de l'application de la règle de mise en service après 1989 et de l'élimination graduelle de la déduction pour épuisement gagné à la fin de 1989, le gouvernement considérera quelle nouvelle forme d'aide pourrait être requise pour les grands projets, en fonction de la conjonction économique de l'industrie et de nos futurs besoins énergétiques.

Un deuxième type de préoccupations concerne la définition et l'application de la règle dans des cas particuliers dans différents secteurs d'activités. La proposition originale contenue dans le Livre blanc tenait compte de ces questions et c'est l'une des principales raisons pour lesquelles la mise en oeuvre a été reportée à 1990. Nous avons certes reçu des commentaires utiles sur ces questions pendant les consultations mais, il n'a pas été possible de consulter au niveau de détail technique requis, l'attention étant concentrée sur les aspects plus généraux de la politique. Par conséquent, d'autres consultations seront entreprises pour garantir l'application juste et efficace de la règle.

Réponse

La modification recommandée par le Comité visant un délai maximal de deux ans aux fins de la déduction pour amortissement ou des crédits d'impôt à l'investissement est adoptée. En outre, une nouvelle modification visant à répondre à cette préoccupation est adoptée, à savoir que tout actif acquis à l'égard duquel la déduction pour amortissement est retardée de plus d'un an ne sera pas soumis à la règle de la demi-année qui réduit habituellement l'importance de la déduction au cours de l'année où l'actif a été acquis.

En ce qui a trait à la recommandation du Comité de remplacer la règle de mise en service par une règle de mise en place, le gouvernement propose que les biens soient admissibles à une déduction pour amortissement et à des crédits d'impôt à l'investissement lorsqu'ils sont utilisés à des fins productives. Cela clarifie la règle de telle sorte qu'elle correspond au traitement des bâtiments décrit dans le Livre blanc. Elle couvre des cas tels que la machinerie agricole acquise et reçue à la ferme au cours de l'hiver pour être utilisée la saison suivante. Comme nous l'avons dit dans les observations ci-dessus, de nouvelles consultations seront entreprises pour obtenir plus de précisions sur le traitement approprié à appliquer aux divers secteurs et situations.

LES CRÉDITS D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT ET LA R-D

Recommandation n° 37

Que le montant annuel des dépenses de recherche scientifique et de développement expérimental donnant droit au crédit d'impôt à l'investissement ne soit pas limité à la moitié de l'impôt fédéral payable.

Observations

Le Livre blanc propose le maintien des crédits d'impôt à l'investissement au titre du développement régional et de la R-D même si, le crédit d'impôt général à l'investissement sera graduellement éliminé, comme il a été annoncé dans le budget de février 1986.

La restriction quant à l'utilisation des crédits d'impôt à l'investissement représente un équilibre entre deux objectifs, à savoir, promouvoir le développement régional et la R-D au Canada et garantir que les sociétés rentables paient leur juste part d'impôt. On s'est inquiété du fait que cette restriction puisse réduire l'efficacité des crédits. Plus précisément, les consultations menées auprès de l'industrie de la R-D ont révélé qu'elle pourrait avoir une incidence particulière sur les entreprises de certains secteurs qui doivent soutenir, année après année, de forts niveaux de R-D par rapport à leurs activités.

Réponse

Le gouvernement est d'accord avec le principe de la recommandation du Comité voulant que l'on réduise l'incidence de la restriction sur les entreprises exécutant de la R-D. Cependant, le gouvernement veut que les entreprises rentables paient de l'impôt. Par conséquent, il propose de porter à 75 pour cent la limite du montant d'impôt fédéral qui pourra être réduit au titre du crédit de R-D. En outre, le gouvernement estime que le même changement devrait être étendu au crédit d'impôt à l'investissement au titre du développement régional.

La limite de 75 pour cent du CII sera conforme à la loi fiscale des États-Unis, où le crédit général aux entreprises (qui englobe le crédit à la recherche aux États-Unis) est soumis à une limite de déduction du CII de 75 pour cent de l'impôt supérieur à $25,000. En outre, l'impôt minimum applicable aux États-Unis peut réduire la valeur des stimulants à la R-D aux États-Unis. Par conséquent, le régime fiscal canadien continuera d'offrir un meilleur support à l'industrie de la R-D que le régime américain.

LES CRÉDITS D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT ET LA R-D

Recommandation n° 38

Que le remboursement des crédits d'impôt à l'investissement dans la R-D soit décidé en fonction du besoin, autrement dit en fonction du revenu de l'entreprise, et non pas de son caractère public ou privé.

Observations

La Loi de l'impôt sur le revenu reconnaît les difficultés particulières que connaissent les sociétés privées contrôlées par des Canadiens exécutant des activités de R-D pour recueillir des capitaux puisqu'elles n'ont pas accès aux marchés publics des capitaux. Par conséquent, ces entreprises profitent d'un crédit d'impôt à l'investissement dans la R-D de 35 pour cent remboursable, alors que le taux du crédit général s'établit à 20 pour cent. L'utilisation du revenu ne constitue pas une mesure tout-à-fait satisfaisante du besoin; en outre, elle nécessiterait un mécanisme relativement complexe.

Réponse

Le gouvernement étudiera des moyens de mettre en oeuvre certains éléments des propositions du Comité.

LES ACTIONS ACCRÉDITIVES

Recommandation n° 39

Que le taux auquel peut être acquise la déduction pour épuisement gagné soit ramené de 33 1/3 à 16 2/3 pour cent pour les dépenses admissibles engagées après la fin de 1988 et que la déduction soit abolie pour les dépenses admissibles engagées après 1989.

Observations

Le Comité convient que la déduction pour épuisement gagné doit être éliminée graduellement.

Un certain nombre de groupes ont dit craindre que l'effet combiné des propositions de la réforme de l'impôt des particuliers et des sociétés exposées dans le Livre blanc aurait pour résultat d'éliminer le financement par actions accréditives. Le Comité a rejeté diverses propositions de rechange aux propositions du Livre blanc, dont augmenter le prix de base rajusté de ces actions, en précisant que ces propositions «étaient contraires aux concepts fiscaux fondamentaux, inéquitables, inefficaces ou trop complexes».

Le Comité a convenu que des stimulants fiscaux ou des subventions de l'État peuvent être nécessaires à titre de mesures temporaires pendant les périodes de dépression des prix ou de récession économique, afin de garantir la survie de l'exploration minière au Canada.

Réponse

Le gouvernement est d'accord avec la recommandation du Comité voulant que la période d'élimination graduelle de l'épuisement gagné soit prolongée de six mois, au cours desquels les dépenses seront admissibles à la déduction pour épuisement gagné. Le taux auquel la déduction pourra être acquise sera ramené de 33 1/3 à 16 2/3 pour cent pour les dépenses admissibles engagées après le 30 juin 1988, comme il est exposé dans le Livre blanc. La déduction sera éliminée pour les dépenses admissibles engagées après 1989. Dans le cadre de la règle des 60 jours, certaines dépenses d'exploration pourraient être admissibles si elles sont engagées dans le cadre d'un financement par actions accréditives au cours des 60 premiers jours de 1990. La réduction du taux de 33 1/3 à 16 2/3 pour cent à compter du 1er juillet 1988 se fera comme proposé, afin qu'elle corresponde à la réduction du taux d'imposition statutaire général. Comme il est précisé à la réponse aux recommandations nos 36 et 37, à la lumière de l'élimination graduelle de la déduction pour épuisement gagné et compte tenu de l'intention d'éliminer graduellement aussi le Programme canadien de stimulants

fiscaux à l'exploration et la mise en valeur au cours de la même période approximativement, le gouvernement étudiera de nouvelles formes d'aide qui pourraient être nécessaires dans le cas des mégaprojets, en fonction de la conjoncture économique de l'industrie et des besoins énergétiques futurs du pays.

Le gouvernement convient avec le Comité qu'il ne devrait pas y avoir d'augmentation du prix de base rajusté des actions accréditives, mais propose d'autres changements conçus pour améliorer l'attrait des actions accréditives auprès des particuliers admissibles à l'exemption des gains en capital. Le gouvernement reconnaît les inquiétudes soulevées par l'effet que peuvent avoir les réductions relatives aux ressources que procurent les actions accréditives et la participation à des sociétés en commandite sur les pertes cumulatives nettes sur placements (PCNP) d'un particulier. Ces déductions pourraient entamer la limite de l'exonération pour gains en capital, pour des gains en capital réalisés avec d'autres biens. Il est donc proposé que les règles s'appliquant aux pertes sur placements soient modifiées de la façon suivante :

(i) Les déductions acquises par suite de l'épuisement gagné ne seront pas ajoutées aux pertes cumulatives nettes sur placements d'un particulier.

(ii) Uniquement la moitié des déductions auxquelles donnent droit les actions accréditives ou la participation dans une société en commandite sera incluse dans la détermination des pertes cumulatives nettes sur placements.

Le gouvernement examinera quelle aide temporaire il pourrait être nécessaire d'offrir pour garantir que l'exploration soit suffisante au cours des périodes de dépression des prix des ressources ou de récession économique après 1989.

LES BIENS EN IMMOBILISATION ADMISSIBLES

Recommandations n^{o}s 40, 41, 42, 43 et 44

40. Que les biens en immobilisation admissibles soient considérés comme une catégorie distincte de biens amortissables dont le coût serait réputé être égal au pourcentage applicable du coût réel, et que tout produit résultant de la vente de ces biens soit réputé être égal au pourcentage applicable du produit réel.

41. Que le «pourcentage applicable» dans le cas des biens en immobilisation admissibles soit porté de la moitié aux deux tiers.

42. Qu'au moment de la mise en application de ces recommandations, le solde des ensembles cumulatifs existants de biens en immobilisation admissibles soit augmenté d'un tiers et que le taux d'amortissement applicable aux biens en immobilisation admissibles soit ramené de 10 à 8 pour cent.

43. Que tout produit résultant de la vente de biens en immobilisation admissibles qui dépasse le coût initial soit considéré comme un gain en capital admissible à l'exemption à vie de $100,000 pour gains en capital.

44. Que les règles actuelles relatives à l'amortissement récupéré et aux gains en capital imposables continuent à s'appliquer lorsque le produit de la vente d'un bien en immobilisation admissible ne doit être versé qu'au cours d'une année ultérieure.

Observations

Les «biens en immobilisation admissibles» sont des dépenses d'entreprise qui ne sont actuellement ni déductibles, en raison de leur caractère d'immobilisation, ni admissibles à la déduction pour amortissement, puisqu'elles ne sont pas de nature manifestement amortissable. Ces dépenses sont plutôt ajoutées à un ensemble distinct de coûts, dont la moitié est admissible à une déduction annuelle de 10 pour cent sur la valeur résiduelle.

Les gains réalisés à la vente de biens en immobilisation admissibles ont été spécifiquement exclus de la définition du gain en capital, depuis l'introduction de cette dernière en 1972. Les biens en immobilisation admissibles sont fondamentalement différents des biens amortissables. Par exemple, l'achalandage, qui constitue la majeure partie des biens en immobilisation admissibles de la plupart des contribuables, se constitue souvent sans que ces contribuables n'aient à engager de dépenses directes.

La proposition de la réforme fiscale consistant à porter de la moitié aux trois quarts le taux d'inclusion des biens en immobilisation admissibles reflète à la fois l'augmentation proposée du taux d'inclusion des gains en capital et l'abaissement proposé des taux d'imposition statutaires. La période de mise en oeuvre graduelle des modifications relatives aux gains en capital n'est pas jugée nécessaire car les contribuables bénéficieront en contrepartie d'une augmentation de leurs comptes cumulatifs d'immobilisation admissibles. Le taux de déduction doit être ramené de 10 à 7 pour cent pour maintenir le montant de la déduction annuelle.

Le produit résultant de l'aliénation d'un bien en immobilisation admissible peut représenter une somme ayant été déduite antérieurement du revenu. Il serait inapproprié que de telles sommes puissent être exclues du revenu d'un contribuable par suite de l'exonération des gains en capital, lorsqu'elles ont déjà été déduites antérieurement du revenu du contribuable.

La justification de la proposition du Livre blanc voulant que le produit de l'aliénation d'un bien en immobilisation admissible soit comptabilisé à l'aliénation, est que pour l'essentiel le produit représente la récupération d'un amortissement déduit auparavant. Le changement proposé est conforme au traitement de la récupération de l'amortissement.

Réponse

Les propositions de la réforme fiscale seront mises en oeuvre de la façon indiquée dans le Livre blanc.

L'IMMOBILIER DÉDUCTIBILITÉ DES FRAIS FINANCIERS DES TERRAINS VACANTS

Recommandation n° 45

Que les entreprises de promotion immobilière puissent continuer à déduire les frais financiers des terrains vacants à titre de dépenses courantes.

Observations

Bien que le Livre blanc renferme plusieurs propositions qui s'appliqueraient uniquement au secteur de l'immobilier ou dont l'application à ce secteur présenterait des particularités, les points soulevés pendant les consultations avaient largement trait à la proposition de capitaliser les frais financiers relatifs aux terrains vacants. Le Comité résume ces points dans son débat des propositions ayant trait au secteur immobilier de la façon suivante : «Dans l'ensemble, les représentants du secteur reconnaissent que les membres devraient payer plus d'impôt dans l'ensemble, mais trouvaient les changements proposés excessifs».

L'analyse des effets des mesures sur les taux d'imposition moyens indique que cette inquiétude n'est pas fondée. Bien qu'ils augmenteront quelque peu, les taux d'imposition moyens des grandes et des petites entreprises immobilières continueront à se situer en-deçà de la moyenne générale calculée pour les entreprises de même taille n'appartenant pas au secteur. Le taux d'imposition moyen pour les petites entreprises immobilières sera de 11.4 pour cent après la réforme, comparativement à 10.8 pour cent avant la réforme. La moyenne générale pour les petites entreprises demeure inchangée à 13.5 pour cent. Pour les grandes entreprises immobilières, la réforme fiscale aura pour effet de faire passer le taux d'imposition moyen de 14.3 à 15.5 pour cent. Pour toutes les grandes entreprises, le taux d'imposition moyen passe de 18.7 à 19.6 pour cent.

Le Comité fait aussi état de témoins qui se sont inquiétés du fait que les mesures toucheront plus les petites sociétés que les grandes. Comme il est indiqué ci-dessus, l'analyse d'un échantillon d'entreprises immobilières infirme cette conclusion. Cependant, une partie des inquiétudes ont trait à la vitesse à laquelle la règle pourrait toucher les petites sociétés et aussi à la mesure dans laquelle les coûts incluant les frais financiers capitalisés pourraient excéder la juste valeur marchande. Il s'agit de raisons légitimes d'inquiétude pour les petites sociétés.

Un autre point soulevé par le secteur est que les intérêts devront être capitalisés, alors qu'ils seront encore déductibles par les autres industries. À cet égard, plusieurs facteurs doivent être pris en considération. Tout d'abord, les frais financiers relatifs aux terrains sont déjà capitalisés pour des terrains non utilisés, ou détenus, dans le cadre d'une entreprise. Cela constitue une reconnaissance du fait que des règles spéciales peuvent être nécessaires pour les biens immobiliers. En deuxième lieu, la règle permet de tenir compte de l'avantage temporel dont jouissent les détenteurs de terrains relativement à la plupart des autres industries dans lesquelles la rotation normale des stocks dans une année correspond automatiquement aux frais d'intérêt et aux revenus associés. Enfin, la proposition tient aussi compte du fait que c'est grâce à des coûts initiaux qui permettent d'abriter des revenus de projets antérieurs que les taux d'imposition effectifs sont relativement bas dans le secteur. Si la proposition n'était pas mise en place, de nombreuses entreprises de promotion immobilière bénéficiant de taux d'imposition moyens inférieurs profiteraient de la réduction proposée de l'impôt des sociétés sans participer à l'élargissement de l'assiette fiscale.

Réponse

Pour que le train de mesures ayant trait au secteur de l'immobilier contribuent bien aux objectifs de l'élargissement de l'assiette fiscale, les changements proposés dans la réforme fiscale doivent porter sur tous les facteurs qui contribuent à l'abaissement en-deçà de la moyenne des taux d'imposition de celui-ci. En conséquence, le gouvernement ne peut pas accepter la proposition du Comité ayant trait aux frais financiers des terrains vacants. Le gouvernement partage les inquiétudes relatives aux effets possibles des mesures sur les petits constructeurs d'habitations. Une modification de la proposition énoncée dans le Livre blanc sera donc déposée pour permettre la déduction à titre de dépenses courantes d'une proportion de base des frais financiers.

L'IMMOBILIER FRAIS ACCESSOIRES ENGAGÉS PENDANT LA CONSTRUCTION

Recommandation n° 46

Que les propositions exigeant la capitalisation des frais accessoires engagés pendant la construction soient considérées comme appropriées et soient mises en application, mais que les montants soient capitalisés totalement dans les coûts du bâtiment.

Observations

Le Comité a indiqué qu'il était favorable à la capitalisation des frais accessoires engagés pendant la construction, mais aussi qu'il croyait que ces derniers devaient être capitalisés dans les coûts du bâtiment. Certains coûts engagés pendant la période de construction sont relatifs au terrain et leur capitalisation dans les coûts du terrain ne permettraient leur reconnaissance qu'au moment où la propriété locative serait vendue. Certains observateurs ont laissé entendre que c'est cette mesure, parmi toutes les propositions visant le secteur, qui aurait le plus grand impact relatif sur les taux de rendement.

Réponse

La proposition visant la capitalisation de tous les coûts accessoires engagés pendant la période de construction dans les coûts du bâtiment est adoptée.

L'IMMOBILIER : IMPÔT MINIMUM

Recommandation n° 47

Que le ministère des Finances institue un impôt minimum de remplacement pour le secteur immobilier. L'impôt serait établi à un taux peu élevé et sur une assiette suffisamment large, avec une règle de minimis. En outre, cet impôt ne serait exigible que dans la mesure où il serait supérieur à l'impôt ordinaire sur le revenu des sociétés, mais serait limité à 28 pour cent de la partie canadienne du bénéfice comptable déclaré.

Observations

Le Comité a indiqué qu'un des problèmes apparents du secteur est le fait que nombre de grandes entreprises immobilières rentables ne paient pas d'impôt. En conséquence, il propose l'institution d'un nouvel impôt minimum pour le secteur.

Les propositions du Livre blanc s'appliquant au secteur de l'immobilier ont été élaborées après une analyse attentive des raisons pour lesquelles les taux d'imposition moyens étaient peu élevés dans le secteur. La mise en oeuvre du train de propositions permettra de garantir que les sociétés rentables du secteur paient leur juste part d'impôt. Si l'ensemble des mesures est bel et bien mis en oeuvre, il n'est absolument pas nécessaire d'instituer un nouveau type d'impôt. L'une des raisons pour lesquelles le Comité propose l'impôt minimum semble être qu'il propose également l'abandon d'un des éléments de la réforme (la capitalisation des frais financiers des terrains) et qu'il souhaite qu'on modifie une autre disposition fiscale importante dans le secteur, c'est-à-dire le taux d'inclusion des gains en capital.

Une proposition précise d'instauration d'un impôt minimum dont fait état le Comité se fonde sur le revenu brut de location. Comme il a été souligné, une analyse des données fiscales indique que divers facteurs sont à l'origine des faibles taux d'imposition dans le secteur. Dans le cas des propriétés locatives, la déduction pour amortissement des immeubles est réduite et le taux d'inclusion des gains en capital augmenté. Ces deux mesures élargiront l'assiette fiscale des sociétés fournissant du logement locatif. Ces étapes éliminent la nécessité de l'instauration d'un impôt minimum fondé sur le revenu de location. D'autre part, l'abandon de la proposition voulant la capitalisation des frais financiers des terrains vacants, comme le propose le Comité, signifierait que les sociétés rentables qui ne payaient pas d'impôt parce qu'elles utilisaient l'actuelle déduction de tels coûts ne seraient pas touchées par l'élargissement de l'assiette fiscale.

L'administration équitable d'un impôt minimum constitue une tâche complexe. Par exemple, le secteur immobilier est cyclique et l'application d'un impôt minimum lorsque des pertes économiques réelles ont été essuyées dans le passé serait injuste. De fait, compte tenu de l'expérience récente vécue par l'industrie, un tel impôt serait disproportionné par région. Il faudrait qu'il s'accompagne d'un ensemble de règles de report prospectif et de report rétrospectif. L'utilisation du revenu comptable pour limiter l'assiette fiscale est une reconnaissance du principe général que le revenu constitue une assiette fiscale appropriée. Les changements proposés par le Livre blanc s'inscrivent dans cette perspective.

Réponse

Les propositions du Livre blanc portant sur l'immobilier constituent un ensemble complet de mesures qui garantiront qu'après une période de transition judicieuse, les compagnies rentables du secteur paieront leur juste part d'impôt. Un impôt minimum ne portant que sur un segment de l'industrie, tel un impôt minimum fondé sur les revenus bruts de location, ne constituerait pas une mesure tenant compte de tous les facteurs pour lesquels le secteur paie peu d'impôt. À titre d'impôt d'une nature entièrement nouvelle, il augmenterait inévitablement la complexité du régime et son administration équitable serait difficile dans un secteur aussi cyclique que le secteur de l'immobilier. Pour ces raisons, le gouvernement ne se propose pas d'introduire un impôt minimum pour les sociétés immobilières.

DÉDUCTION POUR AMORTISSEMENT POUR RÉNOVATION DE VIEUX IMMEUBLES

Recommandation n° 48

Que les propositions du Livre blanc exigeant une réduction du taux de déduction pour amortissement pour les bâtiments de 5 à 4 pour cent soient adoptées et que le ministère des Finances fasse une évaluation afin de déterminer si un taux préférentiel de déduction pour amortissement devrait être offert aux contribuables qui rénovent les bâtiments de plus de 50 ans.

Observations

Bien que le Comité n'explique pas en détail l'objectif de cette proposition, on a souligné par le passé que cette dernière pouvait être une méthode possible de préservation des immeubles du patrimoine. Dans le contexte de la réforme fiscale, l'instauration d'une mesure préférentielle pour la rénovation des vieux immeubles serait inappropriée. La réforme fiscale a pour but notamment de réduire le nombre de certains stimulants fiscaux dont jouissent des contribuables bien précis. Il est davantage opportun de contribuer à la préservation des immeubles du patrimoine par des moyens autres que de nature fiscale.

Réponse

Le gouvernement n'a pas l'intention de donner suite à cette proposition.

LES FRAIS D'ÉMISSION DE TITRES

Recommandation n° 49

Que, comme il est proposé dans le Livre blanc, les dépenses relatives à l'émission d'actions, d'intérêts dans des sociétés de personnes et d'unités de fiducie soient amorties sur cinq ans, mais que les dépenses relatives aux fonds empruntés soient amorties sur la durée de l'obligation d'endettement, les périodes éventuelles de renouvellement comprises, avec un maximum de cinq ans, et que toute partie non amortie des frais soit déductible au cours de l'année où l'emprunt est remboursé.

Réponse

Le gouvernement adoptera la recommandation du Comité.

LE FINANCEMENT PAR ACTIONS PRIVILÉGIÉES

Recommandation n° 50

Que l'exemption de $500,000 sur les dividendes d'actions privilégiées pour tout groupe de sociétés soit réduite à un niveau inférieur de dividendes exemptés ou ne soit accordée qu'aux entreprises non imposables d'une taille déterminée.

Observations

L'impôt prévu à la Partie VI.1 de la loi est payable sur les dividendes d'actions privilégiées imposables versés au cours d'une année et qui excèdent $500,000. Cette exemption de $500,000 est réduite par une disposition de récupération qui s'appliquera aux dividendes d'actions privilégiées, incluant les actions émises avant le 18 juin 1987, payés dans l'année civile antérieure et supérieurs à 1 million de dollars, de sorte que l'exemption ne profitera pas à la plupart des grandes sociétés. Le Comité est d'avis que cette exemption est trop généreuse et qu'elle permettra un minimum de financement continu en franchise d'impôt.

Un aspect relatif à cette exemption pour dividendes dont n'a pas fait état le Comité est la nécessité d'isoler les opérations financières entre petites sociétés et leurs actionnaires de la complexité des règles relatives aux actions privilégiées. Ces règles sont nécessairement complexes en raison des structures complexes des actions et des opérations auxquelles peut donner naissance le financement des grandes sociétés. Le secteur des petites entreprises n'est pas une grande source de financement en franchise d'impôt et il est important de choisir un niveau d'exemption qui libère les petites sociétés de la nécessité d'appliquer ces règles complexes dans leur financement de tous les jours. L'exemption de $500,000 a été choisie compte tenu de ce facteur. Enfin, une étude de la taille moyenne des investissements en capital de risque destinés au démarrage des entreprises indique qu'une exemption de cette taille est nécessaire pour ne pas entraver les investissements dans ce secteur.

La législation proposée prévoit des dispositions qui empêcheront les institutions financières de détenir des actions privilégiées rachetables au gré du détenteur dans la plupart des situations, de sorte que l'existence de l'exemption de $500,000 pour dividendes ne permettra pas la conversion du financement classique en financement par actions privilégiées.

Réponse

Il est important de retenir l'exemption de $500,000 pour dividendes pour éviter d'entraver le financement des petites entreprises. Cependant, tous les aspects de la politique relative aux actions privilégiées seront étroitement surveillés, et des ajustements appropriés apportés, dont la réduction de l'exemption, si les faits indiquent que cela est nécessaire.

LES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS

Recommandation n° 52

Que, pour faire en sorte que le revenu imposable reflète raisonnablement le revenu d'entreprise, les bénéfices et pertes sur les transactions portant sur les obligations et les prêts hypothécaires soient amortis sur la durée restante du titre dans le cas de tous les intermédiaires financiers.

Observations

Le Comité souligne qu'au moment de la hausse des taux d'intérêt, les intermédiaires financiers ont pu se prévaloir de pertes déductibles d'impôt même s'il n'y avait pas eu réellement de pertes d'entreprise.

Réponse

L'adoption de cette recommandation constituerait un changement fondamental à la Loi de l'impôt sur le revenu, qui toucherait toutes les institutions financières. En conséquence, le gouvernement a l'intention d'étudier la recommandation pour déterminer s'il y a lieu d'apporter un tel changement.

MISE EN OEUVRE DE MODIFICATIONS À L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE-VIE

Recommandations n°s 53, 54, 55 et 65

53. Que le calcul de l'actif canadien exigé soit fait chaque mois ou, du moins, chaque trimestre.

54. Que le calcul du fonds de placement canadien se fasse de telle manière qu'une augmentation ou une diminution des prêts sur polices étrangères n'influe pas sur le fonds de placement canadien.

55. Que le recours à des accords financiers, y compris les contrats de réassurance, entre des intermédiaires financiers soit empêché par une règle anti-évitement particulière semblable à l'article 845 de l'Internal Revenue Code des États-Unis.

65. Que soient éliminées les limites concernant les placements dans les valeurs mobilières et l'immobilier que recommande le Livre blanc.

Observations

Les changements proposés au fonds de placement canadien (FPC) répondent à de nombreuses questions soulevées par le Comité.

Le calcul du FPC se fera en prenant en compte les fonds autogénérés trimestriels de l'assureur de sorte qu'il soit tenu compte du fait que l'actif peut être acquis (ou cédé dans le cas de la réassurance) de manière inégale pendant l'année.

Le FPC sera également calculé de telle sorte que les prêts sur polices étrangères n'influeront pas sur le FPC.

Des règles ayant trait à la réassurance sont en train d'être élaborées.

Les règles de plafonnement des avoirs permettant de limiter la désignation des biens de placement canadiens seront retenues dans le calcul du revenu minimal. Cependant, le plafond du volume des biens de placement sera modifié; il sera égal à huit pour cent du FPC ou à la limite calculée avec les règles actuelles s'appliquant aux compagnies multinationales canadiennes d'assurance-vie, si cette dernière est supérieure.

La limite s'appliquant à la désignation des investissements en biens immeubles locatifs proposée dans le Livre blanc sera remplacée par une forme d'imputation de revenus d'intérêt sur les terrains vacants et les propriétés mises en valeur qui s'appliquera à toutes les

compagnies d'assurance-vie. Cette méthode permet de mieux atteindre l'objectif de limitation du volume des biens immobiliers puisqu'elle garantit que les compagnies d'assurance-vie ne pourront pas soustraire de l'impôt d'autres revenus par l'utilisation d'investissements immobiliers.

Réponse

Les propositions du Livre blanc seront mises en oeuvre comme il est indiqué ci-dessus.

LES PROVISIONS GÉNÉRALES POUR PERTES SUR PRÊTS

Recommandation n° 56

Que le niveau autorisé des provisions générales pour pertes sur prêts continue à être établi en vertu d'une formule, mais que le niveau des provisions soit réduit de moitié sur cinq ans.

Observations

Le Comité abonde dans le sens du Livre blanc et estime que le niveau actuel des provisions est beaucoup plus grand que les pertes réelles subies et permet d'importants reports d'impôt. Le Comité pense toutefois qu'une méthode à formule avec paramètres réduits constituerait une solution administrative plus simple au problème. L'abaissement graduel des taux sur cinq ans correspond grossièrement à la période de transition de cinq ans proposée dans le Livre blanc.

Bien que plus simple en apparence, une méthode à formule serait complexe si le contribuable avait encore le choix d'établir des provisions en fonction des pertes réelles subies ou en fonction de la formule, car les pertes réelles subies seraient encore à déterminer. Actuellement, l'établissement des provisions en fonction d'une formule se fonde sur cette approche. L'emploi d'une formule pourrait se traduire par d'importants reports d'impôt dans le cas des institutions financières dont les pertes réelles sont typiquement inférieures à un demi à trois quarts de 1 pour cent de l'actif. Le Livre blanc propose que le calcul des provisions pour pertes sur prêts se fonde sur les pertes réelles subies.

Réponse

Pour ces raisons, le gouvernement ne se propose pas d'adopter la recommandation du Comité.

LES PROVISIONS GÉNÉRALES POUR PERTES SUR PRÊTS

Recommandation n° 57

Que le Surintendant des institutions financières puisse exiger des provisions particulières supplémentaires pour pertes sur prêts à cause de facteurs comme la concentration géographique, industrielle ou politique du risque et que ces provisions soient déductibles d'impôt.

Observations

Un des objectifs de la réforme fiscale dans le secteur financier est de mettre sur pied d'égalité toutes les institutions, en faisant en sorte que les déductions fiscales pour pertes sur prêts reflètent une mesure économique cohérente du revenu. Accorder la déductibilité fiscale pour toutes les réserves de prudence pourrait permettre des déductions supérieures à celles qui sont nécessaires à la mesure du revenu en fonction des pertes réelles subies.

Réponse

Le gouvernement accepte la recommandation du Comité voulant que dans les situations où les réserves exigées par le Surintendant reflètent une réduction observée de la valeur courante de l'actif, comme dans le cas de la constitution d'une provision spéciale pour pertes sur créances internationales, des déductions devraient être permises aux fins de l'impôt sur le revenu. Cependant, dans les cas où les provisions de prudence exigées seraient supérieures à la réduction courante de la valeur de l'actif, les règles générales de la Loi de l'impôt sur le revenu refusant la déduction des provisions pour imprévus s'appliqueraient.

LES PROVISIONS GÉNÉRALES POUR PERTES SUR PRÊTS

Recommandation n° 58

Que des méthodes soient mises au point pour répartir les provisions pour pertes sur prêts entre les pays pour les fins de l'impôt sur le revenu.

Observations

Les propositions du Livre blanc d'appliquer les règles générales de la Loi de l'impôt sur le revenu aux provisions pour pertes sur prêts permettent déjà la répartition de déductions accrues par pays.

Réponse

Le gouvernement appuie le principe de la répartition des provisions pour pertes sur prêts. Outre ces recommandations, le gouvernement a l'intention d'étudier des changements supplémentaires à l'imposition du revenu étranger des intermédiaires financiers.

IMPOSITION DES COMPAGNIES D'ASSURANCE IARD

Recommandations n°s 59, 60, 61, 62 et 63

59. Que soit accepté le principe de tenir compte de l'intérêt dans le calcul des réserves pour sinistres des assurances IARD.

60. Que l'on exige de tenir compte immédiatement de l'intérêt dans le calcul des réserves dans le cas des demandes de règlement structurées.

61. Que les réserves pour sinistres dans le domaine des assurances IARD qui concernent les sinistres existants mais non réglés puissent s'épuiser comme si les sinistres étaient réglés.

62. Que l'on tienne compte de l'intérêt dans le calcul des réserves pour sinistres futurs dès que le Surintendant des institutions financières sera convaincu que l'Institut canadien des actuaires aura établi des normes appropriées pour assurer des réserves suffisantes.

63. Que les réserves pour sinistres ou les réserves actuarielles que le Surintendant des institutions financières exigera pour des fins de solvabilité soient déductibles d'impôt.

Observations

Le Livre blanc propose d'actualiser les réserves pour sinistres non réglés des assureurs, afin que soit mieux reflétée la valeur courante de l'obligation qui donnera lieu au versement d'une somme un jour. Le Comité accepte en principe l'actualisation des réserves pour sinistres non réglés des compagnies d'assurance IARD.

Le gouvernement admet que la mise en oeuvre intégrale de l'actualisation aux fins de l'impôt avant les changements aux normes actuarielles et de solvabilité se traduirait par des impôts indûment élevés.

L'application de l'actualisation uniquement aux nouveaux sinistres, mais non aux sinistres déclarés et non réglés, comme le propose le Comité, se traduirait par des impôts indûment élevés pour l'industrie dans les premières années de la réforme fiscale. Dans le cas des compagnies d'assurance IARD, l'établissement d'une période de transition de cinq ans est plus favorable qu'une telle politique de reconnaissance des droits acquis pour les sinistres déclarés, et a pour but de donner à l'industrie une période d'ajustement.

La séparation des réserves de prudence et des réserves pour impôt existe maintenant dans le cas des compagnies d'assurance-vie et des sociétés de fiducie; le Livre blanc propose d'étendre la notion aux banques et aux compagnies d'assurance IARD.

Réponse

Bien qu'il n'accepte pas la proposition de mettre en oeuvre l'actualisation uniquement après l'établissement de normes par l'Institut canadien des actuaires, le gouvernement accepte l'idée que la vitesse de la mise en oeuvre de l'actualisation des sinistres réglés aux fins de l'impôt devrait prendre en compte le progrès du traitement comptable et de prudence des sinistres non réglés. Le gouvernement a l'intention de travailler étroitement avec l'industrie et avec l'Institut canadien des actuaires pour garantir qu'un résultat opportun soit atteint, d'une manière qui soit administrativement réalisable.

La transition proposée dans le Livre blanc offrirait beaucoup plus de temps à l'industrie pour s'ajuster au nouveau niveau des réserves pour sinistres non réglés aux fins de l'impôt, de sorte que le gouvernement ne se propose pas d'adopter la recommandation du Comité.

Le gouvernement croit que, dans certaines circonstances, les réserves que pourrait exiger de bonne foi le Surintendant des institutions financières pour des raisons de prudence pourraient se traduire par un report de l'impôt, si par exemple elles l'étaient pour des imprévus. En conséquence, le gouvernement étudiera par cas d'espèces le traitement de telles réserves aux fins de l'impôt.

UN IMPÔT MINIMUM DE REMPLACEMENT SUR LA MARGE

Recommandation n° 64

Qu'à partir du 1er janvier 1988, le gouvernement instaure un impôt minimum sur les gains canadiens des banques, des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance-vie que l'on appelerait «impôt minimum de remplacement sur la marge» et que cet impôt soit basé sur les marges de ces intermédiaires financiers.

Observations

Le Comité craint que les institutions financières qui par le passé ont réussi à réduire ou à annuler leur impôt sur le revenu pourront continuer d'éviter de payer de l'impôt à l'avenir. Dans le cas des banques et des sociétés de fiducie, toutefois, le moyen principal par lequel elles ont abaissé leur impôt a été l'achat d'instruments de financement en franchise d'impôt telles des actions privilégiées. Ces institutions ont accepté le rendement après impôt inférieur qu'offraient les dividendes de telles actions, plutôt que de toucher un taux d'intérêt avant impôt plus élevé sur des prêts. Le résultat net a été un abaissement des coûts de financement pour les emprunteurs et une réduction substantielle de l'impôt à payer par les institutions financières. À preuve le programme des obligations pour la petite entreprise et le programme des obligations pour le développement de la petite entreprise, le gouvernement a explicitement sanctionné et encouragé de telles manoeuvres.

Pour leur part, les compagnies d'assurance-vie ont pu tirer profit des lacunes de la loi existante. De nombreuses compagnies d'assurance ont payé peu ou pas d'impôt depuis l'abrogation de l'impôt sur les revenus de placement en 1978.

Le gouvernement sait bien que des institutions financières ont réussi à éviter de payer de l'impôt par le passé; les propositions de la réforme fiscale ont directement pour objet de combler les lacunes de la loi actuelle. Les modifications proposées relatives aux provisions, à la définition du revenu des compagnies d'assurance-vie multinationales, au traitement des créances douteuses et aux gains en capital auront toutes pour effet d'augmenter le revenu de ces institutions au cours des cinq prochaines années et en conséquence l'impôt qu'elles paieront.

Le Comité n'est pas le seul à avoir proposé d'instaurer un impôt minimum pour les institutions financières, afin de garantir la rentrée de recettes fiscales futures. Par leur nature, les impôts minimums ne sont pas reliés au revenu et peuvent donc être injustes et discriminatoires. Un impôt minimum de remplacement, basé sur un

élément autre que le revenu d'entreprise, pourrait faire que les institutions seraient imposées à un moment où elles éprouvent de véritables pertes financières. La nécessité de relier l'impôt au revenu a été reconnue par le Comité dans sa recommandation de limiter à 28 pour cent de la part canadienne des gains de toutes provenances l'impôt minimum proposé.

D'importantes recettes fiscales devraient être perçues des institutions financières par suite de la mise en oeuvre des mesures de la réforme fiscale visant l'impôt sur le revenu et des nouvelles règles relatives aux actions privilégiées. L'impôt perçu des institutions financières devrait atteindre presque $4 milliards au cours des cinq prochaines années. En conséquence, l'instauration d'un impôt minimum ne générerait pas de recettes supplémentaires à moyen terme quand les changements entreront en vigueur. En règle générale, l'instauration d'un impôt minimum aurait pour résultat de devancer le paiement de l'impôt mais non d'accroître dans l'ensemble le montant de l'impôt.

Réponse

Le gouvernement s'engage à faire en sorte que les institutions financières rentables paient des impôts adaptés à leur conjoncture économique, et estime que ses propositions permettront d'atteindre cet objectif. Le gouvernement étudiera divers mécanismes dont il pourrait se servir pour atteindre l'objectif, si cela devenait nécessaire.

Le gouvernement reconnaît que certaines institutions financières actuellement rentables pourraient continuer à ne pas payer d'impôt dans la première ou la deuxième année de la réforme fiscale. Il est en conséquence proposé d'appliquer aux institutions recevant d'importants dépôts une forme modifiée de l'impôt sur le capital de 1986 et 1987, qui serait un impôt ouvrant droit à crédit. Cet impôt produira des recettes dans les deux premières années de la réforme, recettes qui seront défalquées dans les années ultérieures quand les institutions commenceront à payer d'appréciables impôts sur le revenu des sociétés.

ACTIONS D'INSTITUTIONS FINANCIÈRES DÉSIGNÉES IMPOSABLES

Recommandation n° 66

Qu'on se demande si les limites de 10, 5 et 2 pour cent sur la propriété de certaines actions privilégiées et de certaines actions d'institutions financières désignées imposables et cotées sont toujours nécessaires compte tenu de l'adoption de l'impôt minimum de remplacement sur la marge.

Observations

La limite sur les achats futurs de certaines actions privilégiées par des institutions financières désignées a été proposée afin de limiter davantage les possibilités des institutions financières de se servir des actions privilégiées pour éviter de payer de l'impôt. La définition des institutions financières désignées est large et inclut toutes les sociétés qui ont des liens avec une institution financière. En conséquence, nombre des grandes sociétés non financières canadiennes sont incluses dans la définition élargie et par conséquent assujetties aux mêmes limites que les institutions financières.

Étant donné les inquiétudes que soulève la largesse de la définition des institutions financières désignées, une définition d'institutions financières restreintes a été proposée pour les acquisitions d'actions privilégiées antérieures au 18 juin 1987. Les institutions financières restreintes sont notamment les institutions financières mêmes et les sociétés qu'elles contrôlent, à l'exclusion de toute autre société ayant des liens avec elles. Une institution financière restreinte ne pourra pas réclamer la déduction pour dividendes inter-sociétés dans le cas des actions privilégiées à terme et sera assujettie à l'impôt de 10 pour cent prévu à la Partie IV.1 de la loi dans le cas des autres actions privilégiées émises avant le 18 juin 1987 et acquises après le 15 décembre 1987. Les autres institutions financières désignées qui ne sont pas des institutions financières restreintes ne seront pas assujetties à l'impôt de 10 pour cent prévu à la Partie IV.1 de la loi pour les actions privilégiées antérieures au 18 juin 1987, et elles pourront également acquérir jusqu'à 10 pour cent d'une émission publique d'actions privilégiées à terme avant que les restrictions ne s'appliquent. Cette modification a pour but de garantir que les institutions financières seront imposables plus rapidement, tout en maintenant un marché adéquat pour les actions privilégiées existantes.

Réponse

La proposition a été partiellement acceptée. Les limites de 10, 5 et 2 pour cent ont été resserrées pour les institutions financières mêmes, mais relâchées pour de nombreuses sociétés qui sont des institutions financières désignées uniquement du fait qu'elles ont des liens avec une institution financière.

L'IMPÔT SUR LES REVENUS DE PLACEMENT

Recommandation n° 67

Que l'impôt proposé sur les revenus de placement des compagnies d'assurance-vie ne soit pas instauré.

Observations

Le Livre blanc proposait la réinstauration d'un impôt de 15 pour cent sur les revenus de placement des compagnies d'assurance-vie. L'impôt serait semblable à l'impôt qui avait été levé sur les revenus de placement des compagnies d'assurance-vie entre 1969 et 1978 en vertu de la Partie XII de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il est proposé que l'impôt soit introduit graduellement au cours des cinq prochaines années. La proposition avait pour but de réduire le régime fiscal préférentiel accordé aux compagnies d'assurance-vie. Les compagnies d'assurance perçoivent un revenu de l'accumulation de fonds non distribués des contrats d'assurance-vie exonérés ou profitent d'un report prolongé d'impôt dans le cadre des règles actuelles.

Le Comité précise que «en 1978, l'impôt de la Partie XII a été aboli lors de la promulgation d'un nouvel impôt de la Partie I qui devait produire des recettes considérables». Le budget du 31 mars 1977 proposait l'abrogation de l'impôt sur les revenus de placement parce qu'une déduction pour revenus de placement de $1,000 avait été introduite pour les particuliers en 1974. Les documents budgétaires de l'époque soulignaient «que l'introduction par le gouvernement de l'exemption de $1,000 pour les revenus d'intérêt et de dividendes pouvait avoir perturbé l'équilibre entre des formes concurrentes d'épargne». Avec l'abrogation de la déduction pour revenus de placement ainsi que de nombreuses autres mesures fiscales préférentielles dans le cadre de la réforme fiscale, et avec les changements apportés à la réglementation qui sont exposés dans l'énoncé politique des institutions financières de décembre 1986, il est approprié de réintroduire l'impôt sur les revenus de placement.

Le Comité propose qu'une estimation opportune des recettes que procurerait un impôt sur les revenus de placement devrait se fonder sur les règles d'accumulation existantes servant à déterminer le montant du revenu des polices d'assurance-vie non exonérées. Comme le souligne le Comité, par le jeu des règles d'accumulation, «la plupart des assurés qui achètent des polices exonérées ne sont pas en situation nette de gains jusqu'à huit à 13 ans après l'émission des polices dans le cadre d'une police d'assurance-vie entière et ne sont jamais en situation nette de gains dans le cas d'une police temporaire». Cette constatation amène le Comité à conclure que «si

des assureurs-vie devaient faire une déclaration triennale des gains accumulés et des pertes accumulées des polices exonérées, l'État subirait une perte de recettes». Toutefois, les règles d'accumulation ont été conçues dans un but différent et sous-estiment considérablement les recettes que produirait un impôt bien structuré sur les revenus de placement s'appliquant aux sociétés.

Les règles d'accumulation sont, en général, reliées à la valeur de rachat d'une police (dans la mesure où les dépenses correspondent aux réserves du terme provisoire de un an et demi déterminées dans les règles d'imposition des sociétés). Le revenu déterminé à l'aide des règles d'accumulation actuelles en ce qui a trait aux fonds cumulatifs des polices qui demeurent en vigueur est généralement inférieur au revenu total de placement qui est perçu par la compagnie d'assurance. Cet écart s'explique du fait que le revenu positif n'est pas attribué à la police dans le cadre des règles d'accumulation, tant que le revenu cumulatif reçu par la compagnie n'excède pas tous les frais de vente initiaux et les autres frais relatifs à la police (assujettis à la réserve limite du terme provisoire d'un an et demi à l'égard de ces frais).

Ainsi les règles d'accumulation, si elles sont appliquées dans de telles situations, constituent une mauvaise mesure du revenu puisqu'elles ne mettent pas en correspondance le revenu et les dépenses. La situation peut donner lieu à un report prolongé de l'impôt. En l'absence d'un impôt sur les revenus de placement, ce revenu pourrait continuer d'être perçu par la compagnie d'assurance qui en reporterait l'impôt. Enfin, pour mesurer le revenu perçu par la compagnie de ses placements, la portion des dépenses ayant trait à la gestion des placements devrait être amortie sur la durée des polices demeurant en vigueur.

De plus, les règles d'accumulation ne traitent pas des dépenses d'une manière qui soit appropriée pour mesurer le revenu de placement perçu par la compagnie. Les règles d'accumulation ne font pas la distinction entre les dépenses attribuables à la gestion des placements par opposition aux dépenses relatives à la vente de l'assurance, puisque la différence entre le montant intégral de la prime et le coût net de l'assurance pure (pour les politiques postérieures à 1981) est incluse dans le coût rajusté de la police.

Le Comité affirme que la proposition contient un certain nombre de failles. Il précise que la proposition telle que formulée donne lieu à l'imposition des marges de polices non exonérées ainsi que des gains d'intérêt excédentaires qui sont déjà soumis à l'impôt sur le revenu des sociétés en vertu de la Partie I de la Loi de l'impôt sur le revenu. Si cette faille était éliminée, le Comité estime que les recettes diminueraient d'environ la moitié.

Les vues du Comité reflètent une analyse de la version préliminaire de la proposition avant qu'elle n'ait été discutée techniquement avec l'industrie. L'impôt modifié proposé garantit que les marges sur les annuités et sur les autres produits exonérés ne seront pas assujetties à l'impôt. Les estimations de recettes indiquées dans le Livre blanc reposent sur cette hypothèse et sont le reflet d'un impôt qui n'aurait pas d'effet sur les annuités et sur les autres polices non exonérées.

Pour garantir que les gains d'intérêt des surplus de la compagnie ne soient pas imposés, une proportion de l'impôt de la Partie I de la loi qui est considérée être rattachée à la gestion des placements, par opposition à la vente de l'assurance, sera déductible dans le calcul de l'impôt sur le revenu de placement. Cet impôt sur les revenus de placement sera également déductible dans le calcul de l'impôt sur le revenu tiré d'une entreprise en vertu de la Partie I de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le Comité indique aussi que les recettes tirées de l'impôt diminueraient d'environ 75 à 80 pour cent s'il existait une déduction pour les frais administratifs. Comme il est indiqué ci-dessus, cette opinion se fonde sur l'application des règles d'accumulation qui sous-estiment les recettes possibles que procurerait un impôt bien structuré sur les revenus de placement.

L'impôt proposé permet de reconnaître de façon sensée les frais administratifs généraux, les commissions et les taxes sur les primes associés à ce revenu, compte tenu du fait que les dépenses devraient être amorties sur la durée de la police.

Réponse

Le gouvernement entend mettre en oeuvre un impôt sur les revenus de placement.

Compte tenu de la réforme fiscale, qui élimine ou réduit un certain nombre de mesures préférentielles précises, dont la déduction de $1,000 pour revenus de placement, et compte tenu également de la déréglementation des institutions financières qui encourage la concurrence entre les diverses institutions financières, il est approprié de réintroduire cette forme d'impôt de façon à soumettre à un régime juste les différents secteurs financiers et les différents instruments de placement.

L'impôt sur les revenus de placement est conçu pour imposer les revenus des compagnies d'assurance-vie qui ne sont pas actuellement imposés, et il réduit en conséquence le régime fiscal préférentiel actuel dont bénéficient certains produits d'assurance-vie. Les modifications de la structure de l'impôt proposées reflètent les consultations qui ont eu lieu avec l'industrie de l'assurance-vie.

Des recettes importantes seront produites par cet impôt sur les revenus de placement, bien qu'elles seront quelque peu inférieures à celles qui sont estimées dans le Livre blanc. On prévoit que l'impôt produira des recettes d'environ $175 millions en 1988 s'il est intégralement mis en oeuvre.

PARTS DES CAISSES DE CRÉDIT

Recommandation n° 68

Que dans la mesure où les provinces permettront à l'avenir des parts à «unités cumulées», on accorde aux parts des caisses de crédit le régime des gains en capital.

Observations

La proposition de rendre les parts des caisses de crédit admissibles à l'exemption de $500,000 des gains en capital prévue pour les actions des sociétés exploitant une petite entreprise doit être considérée, dans la mesure où les provinces permettront des parts à «unités cumulées». La nature et les attributs de telles parts devront être étudiés avant l'adoption de la proposition, afin de garantir qu'il n'y aura pas conversion de revenus d'entreprise ou d'intérêt en gains en capital exonérés.

Réponse

Cette proposition sera étudiée davantage si les provinces permettent des parts à «unités cumulées».

CROIX BLEUE

Recommandation n° 69

Que le ministère des Finances se demande si la Croix bleue devrait continuer à être exonérée de l'impôt sur le revenu.

Observations

La Croix bleue est exonérée de l'impôt sur le revenu en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu car elle jouit d'un statut d'association à but non lucratif organisée et exploitée exclusivement à des fins de bien-être social.

Réponse

La proposition n'est pas adoptée.

LA RÉFORME DE LA TAXE DE VENTE

Recommandation n° 70

Que le Parlement promulgue en 1988 une loi visant à réformer le régime actuel de la taxe fédérale de vente, cette loi devant entrer en vigueur le plus tôt possible.

Observations

Dans la deuxième étape de la réforme fiscale, le gouvernement remplacera l'actuelle taxe fédérale de vente par une taxe multi-stade à large assiette. Le nouveau régime sera plus juste et plus efficace économiquement que la taxe actuelle.

Une taxe multi-stade peut être mise en oeuvre soit au niveau fédéral uniquement soit de concert avec les provinces.

Le gouvernement fédéral discute actuellement avec les provinces de la faisabilité d'une taxe nationale de vente mixte. Cette taxe suppose l'unification de jusqu'à 10 taxes de vente distinctes dans un seul régime national. Cela nécessitera la résolution de nombreux problèmes de conception. Les progrès accomplis à ce jour dans les discussions avec les provinces sont encourageants, bien qu'il reste beaucoup de travail à accomplir avant que les gouvernements ne soient en position de décider s'il y a lieu d'adopter ou non une taxe nationale de vente.

Réponse

Le gouvernement est d'accord avec l'esprit qui anime la recommandation de réformer la taxe de vente et continuera d'oeuvrer à la mise en oeuvre du nouveau régime.

SOCIÉTÉS DE COMMERCIALISATION LIÉES ET DÉPLACEMENT DE LA TAXE AU NIVEAU DU COMMERCE DE GROS

Recommandations n°s 71 et 72

71. Qu'on ne donne pas suite aux propositions visant à percevoir une taxe fédérale de vente auprès des sociétés de commercialisation liées au fabricant et à déplacer la taxe de vente au niveau du commerce de gros pour une gamme limitée de produits; et qu'à la place, une surtaxe fédérale de vente de trois pour cent des taxes à payer soit introduite temporairement, mais que celle-ci ne s'applique pas à la taxe proposée sur les services de télécommunications.

72. Qu'une disposition anti-évitement s'applique aux sociétés de commercialisation liées.

Observations

Ces mesures précises de la réforme fiscale ont été proposées pour prévenir des pertes de recettes par suite de manoeuvres fiscales des entreprises et pour prévenir également les distorsions concurrentielles entre commerçants qui ont établi des sociétés de commercialisation et ceux qui ne l'ont pas fait.

Tout indique que les pertes de recettes attribuables aux sociétés de commercialisation sont substantielles. L'augmentation du taux de 12 pour cent à 12.36 pour cent proposée par le Comité ne permet pas de compenser ces pertes de recettes ni de corriger le problème d'iniquité fiscale anticipé si un plus grand nombre de contribuables établissent des sociétés de commercialisation à l'avenir.

Réponse

Une partie de ces recommandations est adoptée sous une forme modifiée et les autres parties seront examinées davantage.

Une disposition anti-évitement pourrait résoudre partiellement le problème, mais cette méthode ne permettrait pas de s'attaquer au problème fondamental, qui est le niveau du commerce où la taxe est levée. La règle de la juste valeur marchande de la législation proposée répond positivement à cet aspect de la recommandation du Comité.

La mise en oeuvre des propositions du Livre blanc qui font des sociétés de commercialisation des contribuables réputés et, dans certaines circonstances, qui déplacent la levée de la taxe au niveau du gros a été reportée au 1er juillet 1988 afin de permettre la tenue d'autres consultations.

LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

Recommandation n° 73

Que le service résidentiel touch-tone soit exempté de la taxe de vente proposée de 10 pour cent sur les télécommunications.

Observations

Le Comité s'inquiète du fait que la taxe de 10 pour cent sur les services de télécommunications pourrait être appliquée au service résidentiel touch-tone, qui est d'une utilité toute particulière aux personnes âgées et handicapées.

Réponse

La recommandation a déjà été adoptée. Le 3 novembre 1987, le gouvernement a annoncé que la taxe ne s'appliquerait, dans le cas du service résidentiel, qu'au service interurbain. La taxe ne s'appliquera donc pas aux frais de base pour le service résidentiel local, aux frais des appels en milieu rural ni aux frais du service touch-tone et de tout autre service spécialisé tel la composition rapide et le transfert d'appels.

LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

Recommandation n° 74

Que tous les abonnés du «Nord éloigné», de l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et d'autres endroits éloignés situés au Canada où il n'existe pas de liaison par route, chemin de fer ou bateau pendant toute l'année, soient assujettis à la taxe de vente proposée de 10 pour cent sur les télécommunications imposée sur les appels interurbains jusqu'à concurrence de $3 par mois.

Observations

La taxe sur les télécommunications est une mesure provisoire conçue pour produire les recettes nécessaires jusqu'au remplacement du régime de la taxe de vente dans le cadre de la deuxième étape de la réforme fiscale. Il s'agit d'une taxe qu'auront à payer presque toutes les entreprises et presque tous les particuliers du Canada. Son but est de produire les recettes qui compenseront les réductions accordées dans d'autres volets du régime fiscal.

Il serait difficile de justifier tout traitement spécial accordé à un groupe de Canadiens, par exemple ceux qui vivent dans les régions éloignées, car de nombreux autres Canadiens prétendront vraisemblablement avoir droit au même traitement.

Pour la plupart des Canadiens, la hausse du crédit au titre de la taxe de vente prévue à la Loi de l'impôt sur le revenu et l'abaissement des taux d'imposition du revenu des particuliers, dont la mise en oeuvre est également prévue en 1988, devraient plus que compenser l'effet de l'imposition de la taxe sur les télécommunications. En outre, les contribuables résidant dans le Nord et dans les régions isolées du Canada ont droit à des déductions spéciales de l'impôt sur le revenu.

Réponse

Cette recommandation ne sera pas adoptée.

LES REMISES ACCÉLÉRÉES

Recommandations n°s 75 et 76

75. Qu'un système officiel, financé par le gouvernement, soit établi pour autoriser les membres de l'Association canadienne des paiements à percevoir les impôts ou taxes, au nom du gouvernement.

76. Que les versements effectués par les assujettis au Receveur général du Canada soient réputés lui être parvenus dès qu'ils sont versés à un membre de l'Association canadienne des paiements.

Observations

Les membres de l'Association canadienne des paiements sont déjà des percepteurs reconnus du gouvernement. Le Receveur général du Canada a pris des dispositions avec les 13 membres de compensation directe de l'Association canadienne des paiements en ce qui a trait à la réception des paiements qui lui sont destinés. En conséquence, le contribuable peut effectuer un paiement d'impôt à toute institution membre de l'Association canadienne des paiements sans que des frais lui soient imposés. Le coût de telles opérations est à la charge du gouvernement.

Les paiements au nom du Receveur général effectués par les contribuables à un membre de l'Association canadienne des paiments sont réputés être reçus par le Receveur général à la date du paiement. Cette situation s'explique par deux raisons. Tout d'abord, en demandant que certaines institutions financières acceptent des paiements d'impôt, le Receveur général a fait de ces institutions ses agents. Selon les principes généraux du code civil, le paiement reçu par un agent est réputé être reçu par le délégant. En deuxième lieu, le Receveur général est en mesure d'établir la date du paiement effectué à l'institution financière. Si les fonds ne sont pas transférés par l'institution financière au Receveur général le jour de la réception des fonds, les dispositions bancaires négociées par le Receveur général avec les membres de compensation directe de l'Association canadienne des paiements prévoient le versement d'un intérêt depuis la date de réception des fonds par l'institution financière jusqu'au jour du transfert de ces fonds au Receveur général.

Réponse

Ces recommandations ont déjà été adoptées. Pendant de nombreuses années, les membres de l'Association canadienne des paiements ont accepté les versements d'impôt, qu'il s'agisse d'acomptes provisionnels ou de retenues à la source. Les versements sont

réputés être reçus à la date de leur paiement. Ces versements ont toujours pu être effectués sans frais pour le contribuable. Revenu Canada discute actuellement avec l'Association canadienne des paiements de la possibilité de mettre en oeuvre des dispositions sembables pour le versement de la taxe de vente.

DISPOSITION GÉNÉRALE ANTI-ÉVITEMENT

Recommandation n° 77

Le Comité préconise l'adoption d'une disposition générale anti-évitement qui diffère de celle proposée dans le Livre blanc. La disposition proposée par le Comité modifie celle du Livre blanc du fait qu'elle:

a) Abandonne le terme «important» de la définition d'une opération d'évitement de sorte que tout report factice ou indu de l'impôt pourrait, par exemple, être considéré comme une opération d'évitement.

Réponse

Le gouvernement estime également que le mot «important» devrait être éliminé de la disposition générale anti-évitement, puisque ce terme crée une certaine confusion et parce que, par sa nature, la disposition ne s'applique qu'aux cas abusifs d'évitement.

Recommandation

b) Souligne la nécessité qu'une opération d'évitement découle d'une réduction, d'un report ou d'un remboursement «factice» ou «indu» de certains montants.

Observations

Des fiscalistes ont souligné que les interprétations juridiques du terme «factice» ont varié considérablement et que de nombreuses opérations qui semblent extrêmement factices, telle la réorganisation dite «en papillon» d'une société, sont manifestement visées par la loi. La rétention de la notion de facticité causerait beaucoup d'incertitudes et jetterait des doutes sur l'efficacité de la disposition à atteindre les objectifs du gouvernement.

Réponse

Le gouvernement estime qu'on pourrait plus efficacement résoudre le problème en concevant un critère fondé sur la finalité non fiscale des opérations et sur la notion de mauvaise utilisation et d'utilisation abusive de la loi.

Recommandation

c) Supprime le caractère d'objet commercial qui devait permettre d'évaluer une opération ou une série d'opérations, un tel critère n'est pas approprié compte tenu du rôle de la Loi de l'impôt sur le revenu en tant qu'instrument de la politique socio-économique.

Observations

À la suite des changements du 16 décembre 1987, la nouvelle disposition prévoit qu'une opération d'évitement est une opération effectuée essentiellement dans un but fiscal. Le critère ne porte donc plus sur les intentions d'entreprise mais uniquement sur la finalité non fiscale des opérations. Un résultat de ce changement est d'apaiser les inquiétudes que la disposition pourrait s'appliquer à de nombreuses opérations qu'encourage la loi et qui sont, de fait, des instruments d'une politique socio-économique (comme les contributions à un REER et les dons de charité). Les changements garantiront que les opérations faites en vertu de ces dispositions et d'autres dispositions de stimulation échapperont à la règle, soit parce que leur finalité n'est pas fiscale, ou parce qu'elles ne constituent pas une utilisation abusive ou une mauvaise utilisation des dispositions de la loi.

Réponse

La mise en oeuvre d'un critère de finalité non fiscale dans la nouvelle disposition répond à la préoccupation du Comité.

Recommandation

d) Restreint la définition des «opérations d'évitement» de façon qu'elle s'applique uniquement à certains types d'opérations.

Observations

Dans le projet original, la définition d'une opération d'évitement à laquelle s'appliquait la disposition n'était pas exclusive. Cela impliquait que toute opération autre que les deux précisées dans la disposition pouvait être incluse dans le projet révisé.

Réponse

Le gouvernement accepte la proposition du Comité. Le terme «inclut» a été remplacé dans le projet révisé par le terme «signifie», de sorte que seules les opérations précisées comme étant des opérations d'évitement seront assujetties à la disposition.

Recommandation

e) Supprime les mots «nonobstant les autres dispositions de la présente loi» du paragraphe 245(1) proposé dans le Livre blanc de façon que les opérations expressément autorisées en vertu d'autres dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ne puissent pas être rejetées quand bien même qu'elles permettraient de réduire et de reporter indûment ou de façon factice l'impôt payable.

Réponse

Le gouvernement accepte la proposition du Comité. La clause «nonobstant» peut être vue comme étant non essentielle et a donc été éliminée de la disposition.

Recommandation

f) Confère au Ministre le pouvoir discrétionnaire de décider de l'opportunité d'appliquer la disposition générale anti-évitement lorsqu'il estime qu'une opération d'évitement a eu un effet sur le revenu, le revenu imposable ou l'impôt payable du contribuable.

Observations

Donner au Ministre ce pouvoir discrétionnaire est indésirable et laisse la porte ouverte à la critique, puisque cela est contraire aux règles de droit. Tout pouvoir discrétionnaire ayant trait à l'utilisation de la disposition, comme le propose le Livre blanc, ne sera pas différent des autres pouvoirs discrétionnaires qui existent à l'égard d'autres dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu et de l'administration de la plupart des statuts. Un tel pouvoir discrétionnaire est sujet à examen par les tribunaux en raison des nombreuses possibilités d'appel que prévoit la loi.

Réponse

Le gouvernement n'estime pas que le pouvoir discrétionnaire du Ministre dans ce domaine est nécessaire ou approprié et il n'accepte donc pas cette proposition.

Recommandation

g) Accorde à toute autre personne visée par une décision du Ministre le droit d'être avisée, sans avoir à le demander, de la décision du Ministre et d'appeler de cette décision.

Observations

L'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu impose de sévères limites sur la communication de renseignements par Revenu Canada à toute personne autre que le contribuable. Sans amendement de l'article 241, le droit que propose le Comité dans son rapport violerait le droit du contribuable à la confidentialité. Enfin, il pourrait y avoir des cas où le Ministre ne sera pas au courant de toutes les parties ayant participé à une opération ou qui sont touchées par elle.

Réponse

Le gouvernement rejette cette proposition. Cependant, les dispositions relatives aux demandes de rajustement dans le paragraphe révisé 245(6) incorporent des améliorations et, de l'avis du gouvernement, offrent maintenant un équilibre raisonnable entre les droits des tierces parties à tenter d'obtenir un redressement et les exigences de confidentialité qui constituent un important aspect du régime fiscal.

Recommandation n° 78

Qu'aucune pénalité ne soit imposée au contribuable qui participe à une opération d'évitement correspondant à la définition énoncée à l'article 245 proposé.

Réponse

Le gouvernement adoptera cette proposition et ne mettra pas de pénalité en vigueur.

LES PÉNALITÉS

Recommandation n° 79

Que la pénalité de 50 pour cent sur les frais d'intérêt imposés aux acomptes tardifs et insufisants ne soit pas appliquée.

Observations

L'imposition d'amendes et de pénalités plus lourdes encouragera l'observation de la loi et le nouveau concept d'une pénalité à deux niveaux permettra de décourager plus efficacement les récidivistes.

Cependant, la pénalité supplémentaire de 50 pour cent applicable aux intérêts imposés aux acomptes tardifs ou insuffisants a été critiquée, du fait que ces acomptes sont des estimations et que les montants exigibles dans une année donnée peuvent dépendre de la réévaluation du revenu de l'année antérieure. Le gouvernement estime que cette critique est en partie valable.

Réponse

La pénalité supplémentaire qui sera mise en vigueur pour les acomptes tardifs ou insuffisants ne s'appliquera qu'à la portion de l'intérêt excédant $1,000. On garantit ainsi que les erreurs relativement petites de calcul des acomptes ne seront pas soumises à cette pénalité.

LA RÉFORME ET LA SIMPLIFICATION DU RÉGIME FISCAL

Recommandation n° 80

Qu'à titre de projet pilote, les ministères concernés établissent un groupe chargé de suivre les recommandations du rapport sur la simplification du régime fiscal et de simplifier les articles du régime fiscal qui traitent des règles d'attribution.

Observations

Le ministère a mis sur pied des projets afin de clarifier certaines parties de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ainsi, en 1985, les dispositions ayant trait aux crédits d'impôt à l'investissement ont été amendées afin de rationaliser l'effet de changements successifs des taux et afin d'introduire le concept d'un «pourcentage spécifié» de crédits. De façon semblable, les dispositions ayant trait aux dépenses relatives aux ressources ont été amendées dans le projet de loi C-64 de cette année afin de rationaliser les règles concernant les sociétés remplaçantes.

Réponse

Le gouvernement reconnaît la nécessité de simplifier le régime fiscal. Le domaine souligné par le comité, les règles d'attribution, semble constituer un domaine approprié qu'il faut revoir dans cette perspective.

L'IMPÔT MINIMUM DE REMPLACEMENT

Recommandation n° 81

Que lorsque le régime fiscal présenté dans le présent rapport aura été mis en place et qu'il se sera passé assez de temps pour que la réforme ait été entièrement réalisée, le ministre des Finances s'interroge sur la nécessité de conserver l'impôt minimum de remplacement.

Observations

Les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale proposées dans la réforme fiscale réduiront les recettes que procurera l'application d'un impôt minimum.

Réponse

Le régime fiscal doit non seulement être juste, mais aussi sembler juste, et l'impôt minimum lui confère ces deux attributs.

La recommandation du Comité n'est pas adoptée.