



la Chambre de commerce
du Montréal métropolitain

Réforme fiscale : réduire le risque pour nos PME

.....

Recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain présentées au ministère des
Finances du Canada

Date : 02 octobre 2017

Table des matières

Table des matières.....2

Préambule3

Contexte3

Introduction3

1. Préserver la compétitivité canadienne.....4

2. Maintenir un environnement fiscal clair, simple et prévisible.....6

Conclusion.....9

Synthèse des recommandations.....10

Préambule

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain (la Chambre) compte plus de 7 000 membres. Elle a pour mission d'être la voix du milieu des affaires montréalais et d'agir pour la prospérité des entreprises et de la métropole. Elle s'engage dans des secteurs clés du développement économique en prônant une philosophie d'action axée sur l'engagement, la crédibilité, la proactivité, la collaboration et l'avant-gardisme. La Chambre offre également une gamme de services spécialisés aux particuliers et aux entreprises de toutes tailles afin de les appuyer dans leur croissance ici et à l'international.

Contexte

Le 18 juillet dernier, le ministre des Finances du Canada, l'honorable Bill Morneau, a déposé un projet de réforme fiscale fédérale. Celui-ci propose, entre autres, de hausser les impôts liés au fractionnement du revenu, aux placements passifs et à la conversion de revenus d'entreprise en gains en capital. Ce mémoire présente les recommandations de la Chambre. Celle-ci tient à remercier les experts pour leur apport dans le cadre de ses travaux et de ses réflexions¹.

Introduction

Dans son budget présenté en mars dernier, le gouvernement du Canada avait annoncé son intention de revoir certaines dispositions du régime fiscal. L'objectif établi était de mettre fin à l'évitement fiscal dont profitent certains propriétaires d'entreprise. Ainsi, le ministre des Finances du Canada a présenté à l'été 2017 un projet de réforme fiscale, dont l'objectif est d'améliorer l'équité en éliminant des échappatoires et en contrant des stratégies de planification fiscale.

La Chambre trouve louable l'objectif du fédéral de viser, par cette réforme, l'équité fiscale entre les contribuables canadiens. Nous appuyons fortement la volonté du gouvernement de favoriser ainsi l'entrepreneuriat et la prise de risques et d'inciter les entreprises à investir afin d'augmenter leur productivité.

La réforme proposée nous laisse par conséquent très perplexes. Nous estimons que celle-ci est mal calibrée et risque d'engendrer des effets néfastes à l'investissement dans les PME ainsi qu'à la croissance et au transfert des entreprises.

De plus, les mesures proposées alourdiront davantage le fardeau fiscal des Canadiens, particulièrement celui des propriétaires d'entreprise, créateurs de richesse et d'emplois. Rappelons que notre taux d'imposition est déjà l'un des plus élevés en Amérique du Nord. Si l'objectif est de faire en sorte que les entrepreneurs et les particuliers aient le même taux d'imposition, **le gouvernement devrait abaisser le fardeau fiscal des particuliers plutôt que d'augmenter celui des entrepreneurs.**

En bref, la Chambre reconnaît la légitimité de l'objectif poursuivi par le gouvernement. Toutefois, nous estimons que le projet de réforme tel qu'il est proposé par le ministre des Finances rate sa cible et doit être modifié substantiellement pour qu'il n'engendre pas d'effets trop néfastes pour nos entreprises.

¹ Composition du comité d'experts consulté par la Chambre : Stéphane Leblanc, EY; Paul Ryan, Ravinsky Ryan Lemoine; Caroline Charest, KPMG; Luc Vallée, Banque Laurentienne; Guillaume Dubreuil, Chambre de commerce du Canada.

1. Préserver la compétitivité canadienne

La réforme ne doit pas nuire à l'investissement et à la croissance des PME

Le gouvernement propose de modifier l'imposition des revenus de placement passif des sociétés privées. Il estime que les propriétaires profitent d'un régime qui engendre un traitement inéquitable en leur faveur. Il voudrait que l'impôt total exigible d'un propriétaire d'une petite entreprise soit sensiblement le même que celui d'un particulier. Pour réduire l'écart actuel, le projet de réforme présente différentes approches applicables en cas de distribution des dividendes aux actionnaires :

- (1) mise en place d'un impôt additionnel sur les revenus de placement des sociétés privées;
- (2) obligation pour les entreprises de verser un impôt temporaire en cas de distribution de dividendes aux actionnaires.

Telles qu'elles sont présentées, ces options limiteraient la capacité de nos entrepreneurs à accumuler des réserves budgétaires dont ils pourraient éventuellement avoir besoin, par exemple pour faire une acquisition, investir dans une autre de leurs entreprises ou encore faire face à une période de ralentissement économique. Bref, il existe plusieurs cas où la mise de côté d'un capital de réserve est justifiée.

De nombreux acteurs du milieu des affaires ont manifesté leur inquiétude face aux répercussions des changements proposés sur leur capacité d'expansion et d'investissement. Par exemple, dans le secteur des technologies, certains² vont même jusqu'à dire que ces changements compromettraient les efforts³ du gouvernement fédéral visant à stimuler l'innovation au Canada.

Ces options représentent donc une menace en ce qui a trait à la capacité des PME à investir. La Chambre est d'avis que le gouvernement devrait plutôt mettre en place des mesures assurant la prévisibilité et la stabilité du régime fiscal de manière à soutenir l'investissement privé et à permettre aux entrepreneurs de faire des choix éclairés et rationnels en fonction des débouchés et des risques futurs. Les décisions des entreprises d'investir, d'embaucher ou d'accumuler des stocks dépendent en grande partie de l'information mise à leur disposition et de leur environnement d'affaires. À cet égard, l'incertitude, fiscale ou autre, nuit à la prise de décision et peut retarder la réalisation d'investissements importants.

Recommandation n° 1 : Effectuer une évaluation beaucoup plus rigoureuse des scénarios envisageables pour la détention des placements passifs et s'assurer que la réforme préserve la capacité des PME à investir et à maintenir des réserves adéquates pour faire face aux aléas économiques.

La réforme ne doit pas accentuer la pression fiscale déjà très lourde au Canada

Une fiscalité plus efficace et efficiente permet de soutenir l'investissement privé, de renforcer la productivité et la compétitivité ainsi que d'encourager le travail et l'attraction des talents. Il s'agit d'un levier économique crucial dans le contexte actuel de croissance économique faible et de vieillissement de la population. Or, plus le régime fiscal est lourd, moins les PME seront en mesure d'accumuler les sommes nécessaires à leur croissance future.

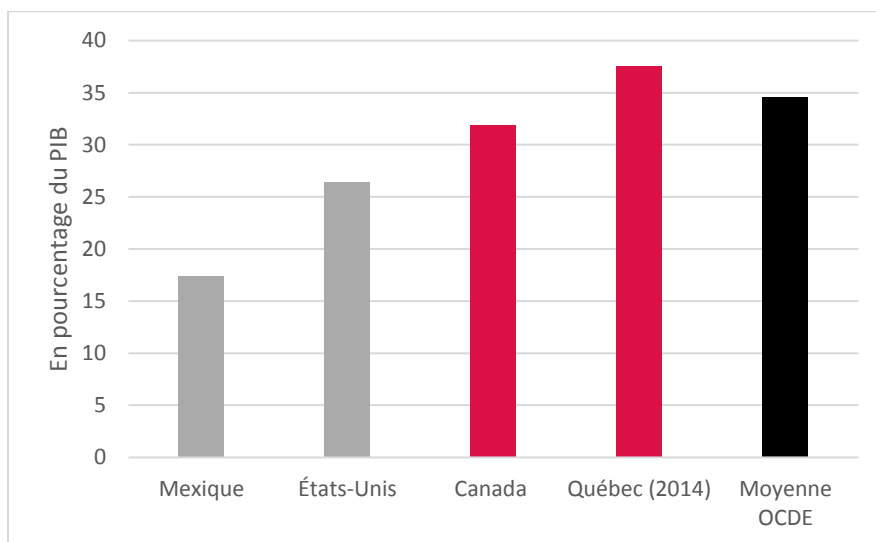
Le taux d'imposition des particuliers au Canada est déjà parmi les plus élevés en Amérique du Nord. En ce qui a trait au fardeau fiscal des sociétés privées et des petites entreprises, il demeure à l'heure actuelle l'un des plus concurrentiels parmi les pays de l'OCDE. Les propriétaires de PME et les particuliers paient

² « Tech CEOs warn tax changes threaten startups' innovation », *The Globe and Mail*, 12 septembre 2017.

³ Dans son dernier budget déposé en mars 2017, le gouvernement du Canada a annoncé un ambitieux plan en matière d'innovation et de compétences, qui a pour objectif de doubler le nombre d'entreprises dans les secteurs des technologies numériques, des technologies propres et des technologies de la santé d'ici 2025.

cependant plus d'impôt que partout ailleurs en Amérique du Nord. Cette réalité est encore plus criante au Québec, où le taux de pression fiscale⁴ dépasse de trois points la moyenne de l'OCDE (2014). Dans son premier budget, le gouvernement du Canada avait d'ailleurs fait en sorte que le taux marginal d'imposition combiné des particuliers sur la tranche de revenu la plus élevée dépasse le seuil des 50 % au Québec.

Tableau 1 : Taux de pression fiscale en Amérique du Nord par rapport à la moyenne de l'OCDE en 2015



Source : OCDE, compilation de la CCMM

Ces taux élevés d'imposition ont une incidence sur le revenu disponible des salariés et des propriétaires des PME de la classe moyenne. Contrairement aux salariés, les propriétaires d'entreprises familiales paient deux fois de l'impôt : la première fois sur leur revenu et la deuxième fois après avoir investi celui-ci et payé de l'impôt sur le rendement.

Concernant l'établissement d'un impôt additionnel sur les revenus de placement passif des sociétés, l'une des options envisageables est que le taux d'impôt effectif cumulé, une fois distribué aux actionnaires, pourrait atteindre au Québec jusqu'à 72 % sur les revenus d'intérêt et 58 % sur les gains en capital.

Le milieu des affaires est particulièrement préoccupé par le risque de perte de compétitivité du Canada avec les États-Unis en termes d'imposition globale. À cet égard, l'important allègement fiscal proposé par l'administration Trump crée une situation nouvelle qui aura des conséquences immédiates sur la position concurrentielle du régime fiscal canadien.

Si notre fiscalité devient substantiellement plus lourde pour les PME, les décisions d'installation et d'expansion des entreprises s'en ressentiront directement. Des milliers d'emplois de qualité et bien rémunérés pour les travailleurs de la classe moyenne ainsi que les retombées économiques et fiscales pour les différents ordres de gouvernement seront également compromis. Le Canada n'a d'autre choix que de maintenir un régime fiscal concurrentiel pour les PME.

Les indicateurs économiques sont favorables au Canada. En effet, les économistes revoient à la hausse les prévisions de croissance du PIB en 2017, lequel devrait se situer à 3 %. Le marché du travail se porte

⁴ Le taux de pression fiscale correspond au rapport entre le montant des recettes fiscales collectées et le produit intérieur brut (PIB). Il indique la part de la richesse nationale collectée par la fiscalité et met en évidence le degré de fiscalisation d'un territoire.

en outre bien. Plus de 200 000 emplois à temps plein ont été créés au cours des dix derniers mois – le meilleur résultat depuis une décennie. Le niveau de confiance des consommateurs est à son apogée depuis la récession de 2008. Au moment où l'économie canadienne retrouve sa vigueur, la Chambre demande au gouvernement fédéral de ne pas freiner cet élan et de plutôt opter pour un plan à long terme qui abaisse le fardeau fiscal des Canadiens et des PME.

Recommandation n° 2 : Prendre le temps d'examiner la réforme fiscale américaine et d'évaluer ses incidences possibles avant de finaliser et d'appliquer la réforme fiscale canadienne.

Recommandation n° 3 : Réduire progressivement le fardeau fiscal des particuliers.

2. Maintenir un environnement fiscal concurrentiel, clair, simple et prévisible

Le tissu économique du Québec est composé en vaste majorité de PME. Ces dernières doivent investir, innover, croître et prendre des décisions difficiles, voire souvent risquées. Pour agir, elles ont besoin d'un environnement fiscal concurrentiel, clair, simple et prévisible.

Réduire la complexité et l'incertitude dans l'environnement fiscal

Certaines mesures du projet de réforme engendrent de la complexité et de l'incertitude pour les entrepreneurs et leurs familles. C'est notamment le cas avec l'introduction de nouveaux critères flous pour établir le « caractère raisonnable » auquel un entrepreneur ou des membres de sa famille devraient se conformer pour profiter de certaines exemptions, ainsi qu'avec certaines mesures entourant la conversion du revenu régulier d'une société privée en gain en capital.

Incertitude engendrée par le « caractère raisonnable »

Cette proposition a une portée large et ajoute de la complexité, notamment en ce qui concerne la répartition de revenus aux membres d'une famille qui détiennent des actions dans la même entreprise. En effet, l'élargissement du critère de *raisonnabilité* de manière à inclure les enfants de 18 ans et plus alourdit le jugement administratif et revêt un caractère subjectif.

En fonction des règles proposées, l'enfant d'un propriétaire d'entreprise devra démontrer avoir contribué de façon considérable aux activités de l'entreprise, faute de quoi il devra payer le taux marginal le plus élevé. Il faudra donc déterminer les apports financiers ou en main-d'œuvre qui ont été fournis par un « particulier lié » (membre d'une famille) à une société privée afin d'évaluer l'application du nouveau régime d'impôt sur le revenu fractionné⁵.

La production des preuves exigées pour démontrer le « caractère raisonnable » de l'apport sera ainsi complexe et fastidieuse, tant pour les entrepreneurs que pour les fonctionnaires qui devront administrer ces modalités. Il reviendra aux tribunaux de déterminer comment s'applique le concept dans ce nouveau contexte. En attendant l'établissement d'une jurisprudence, de nombreux entrepreneurs demeureront dans l'incertitude, ce qui créera un climat moins propice à l'investissement.

Par ailleurs, les mesures proposées ne tiennent pas non plus compte de la saisonnalité de certains travailleurs dans des secteurs comme ceux du tourisme et de l'agriculture. En effet, ces derniers travaillent souvent à temps partiel et par intermittence, ce qui fait qu'il est difficile pour eux de s'investir de façon continue.

⁵ EY, « Commentaires pour les entreprises privées : réforme fiscale fédérale », *FiscAlerte – Canada*, n° 33, juillet 2017.

Le ministre des Finances a bien affirmé que la réforme ne s'appliquerait pas au secteur agricole. Cela dit, les documents ministériels n'en font pas mention et comme nous venons de le mentionner, le secteur agricole n'est pas le seul à être caractérisé par la saisonnalité et le travail à temps partiel.

Les effets collatéraux de ces propositions relatives à la répartition du revenu affecteront les revenus de nombreuses familles. Selon la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 70 % de ses membres⁶ emploient des membres de leur famille. Nous ne devons donc pas prendre cette situation à la légère.

Finalement, le « caractère raisonnable » appliqué à l'exonération cumulative en gains de capital (ECGC) et au travail saisonnier à temps partiel aura aussi des répercussions en cas de vente ou de transfert à la prochaine génération. Nous reviendrons plus loin sur cette question précise.

Recommandation n° 4 : Clarifier la portée du « caractère raisonnable » afin de réduire l'incertitude que celle-ci engendre.

Recommandation n° 5 : Inclure l'exception agricole dans les documents officiels et l'étendre à d'autres secteurs saisonniers comme celui du tourisme.

Conversion du revenu régulier d'une société en gain en capital⁷

Les règles anti-évitement s'appliquent à la conversion du revenu régulier d'une société en gain en capital. Dans le cadre des mesures actuelles, des règles anti-évitement sont déjà en place afin d'empêcher la vente des actions d'une société privée par un particulier à une autre société liée.

Le gain en capital est requalifié en dividende. Avec les mesures proposées, le gouvernement compte :

- (1) étendre cette règle anti-évitement afin d'interdire l'utilisation du coût fiscal sur les actions de ladite société;
- (2) introduire une nouvelle règle anti-évitement afin de requalifier un dividende en capital ou toute forme de distribution non imposable en dividende imposable.

Selon plusieurs experts consultés par la Chambre, les nouvelles règles sont mal adaptées pour faire face à certaines situations moins conventionnelles et dans certains cas, pourraient même créer une double imposition au décès.

En outre, ces mesures ne précisent pas les cas dans lesquels ces règles s'appliqueraient. Leur champ d'application reste donc vague, avec une portée large et ambiguë. Ces mesures créeront ainsi de l'incertitude face aux incidences fiscales de pratiquement toute opération commerciale d'une société privée. Même une opération courante, par exemple l'épargne d'un propriétaire de duplex incorporé, pourrait être visée par cette règle, de même que toute disposition d'un bien d'une société où l'actionnaire a prévu de retirer les fonds provenant de la vente. Prenons l'exemple d'une société possédant un immeuble. Elle vend cet immeuble à un tiers et l'actionnaire a l'intention de se verser un dividende une fois qu'il aura encaissé le produit de la vente. Les nouvelles mesures toucheront ce type de transaction, et ce, même s'il n'y a pas d'évitement.

La Chambre recommande au gouvernement de simplifier ses propositions et de faire en sorte qu'elles visent uniquement des situations d'anti-évitement. Le régime fiscal doit être simple, transparent et facile à comprendre et à administrer.

⁶ « Les PME s'inquiètent du projet de réforme fiscale au fédéral », *La Presse*, juillet 2017. (En ligne : <http://www.lapresse.ca/la-voix-de-les/opinions/courrier-des-lecteurs/201707/19/01-5117629-les-pme-sinquietent-du-projet-de-reforme-fiscale-du-federal.php>)

⁷ Section D du document déposé par le ministère des Finances du Canada.

Recommandation n° 6 : Atténuer l'incertitude entourant la troisième section du projet de réforme en étayant et en simplifiant la proposition du gouvernement.

La Chambre est d'avis qu'une fiscalité complexe et difficile à comprendre engendre des coûts à la fois pour le gouvernement, les particuliers et les entreprises, et plus particulièrement les PME⁸, lesquelles représentent plus de 99 % de l'ensemble des entreprises du Canada, dont la majorité se situe au Québec et en Ontario.

L'un des tests que devrait s'imposer le gouvernement pour évaluer sa réforme devrait être de revoir à la baisse le budget que les PME affectent au respect des exigences du régime fiscal. Pour ce faire, il importe de simplifier les mesures fiscales.

Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé que les mesures liées à la conversion du revenu régulier d'une société en gain en capital entraient en vigueur le 18 juillet 2017 et seraient rétroactives. Certains dossiers actuellement en traitement s'en trouvent directement touchés, mais il ne sera pas possible d'attendre de voir comment les tribunaux interpréteront l'application des nouvelles propositions. Ces mesures nuiront à la rétention des entreprises et à l'attractivité de notre environnement d'affaires.

Corriger les distorsions en favorisant une mesure simple

Les mesures proposées en lien avec la conversion des revenus en gain en capital visent à faire en sorte que certains entrepreneurs ne puissent plus recourir à une stratégie pour profiter du taux plus avantageux auquel sont imposés les gains en capital par rapport au taux appliqué aux dividendes dans le but d'éviter de payer de l'impôt. Or, si cette stratégie est maintenant jugée avantageuse par certains propriétaires d'entreprises, c'est parce que l'écart séparant les deux taux a graduellement augmenté au fil des années. Par exemple, au 1^{er} janvier 2000, cet écart était de 3 %, et aujourd'hui, il atteint 17 %.

Le gouvernement se trouve donc aujourd'hui dans une situation où il souhaite mettre en place une réforme qui vise à corriger les effets pervers découlant de précédentes décisions politiques.

La Chambre est d'avis qu'il existe une façon plus simple que celle proposée pour éviter les comportements que le gouvernement souhaite proscrire. En ramenant graduellement les deux taux plus près l'un de l'autre, il serait ainsi moins profitable pour un entrepreneur de convertir ses revenus en gain en capital. De plus, on éviterait la création de zones grises et l'incertitude engendrée par la réforme.

Le manque de précision et l'ambiguïté de l'application de ces règles renforceront l'incertitude. De plus, le caractère rétroactif des nouvelles mesures pourrait engendrer la méfiance des entrepreneurs à l'égard de l'État et freiner l'investissement.

Recommandation n° 7 : S'assurer que les mesures de la réforme n'aient pas d'effets rétroactifs

Réduire les risques pour le transfert des PME familiales

Il est actuellement possible pour un entrepreneur d'obtenir une exemption fiscale pour ses enfants de moins de 18 ans sur les gains placés dans une fiducie. Avec les mesures proposées, les nouvelles règles limiteront l'accès à l'exonération cumulative des gains en capital.

⁸ Selon Industrie Canada, en décembre 2015, le Canada comptait 1,17 million d'entreprises avec employés, dont 1,14 million (97,9 %) de petites entreprises, 21 415 (1,8 %) de moyennes entreprises et 2 933 (0,3 %) de grandes entreprises.

Au Québec, le vieillissement de la population et l'enjeu du manque de relève menacent déjà la vitalité économique des régions ainsi que les emplois. Selon une étude la Chambre sur le transfert des entreprises à la relève⁹, environ 40 % des entrepreneurs âgés de 65 ans et plus ont l'intention de fermer leur entreprise au moment de leur retraite en raison d'un manque de relève ou d'acheteurs potentiels. Ce sont donc entre 5 700 et 10 000 entreprises québécoises qui seront menacées de fermeture au cours des sept prochaines années.

En outre, d'autres propositions incluses dans la réforme réduiront les sommes sur lesquelles un enfant pourra compter pour racheter l'entreprise de ses parents, par exemple en assujettissant ce dernier au taux d'imposition marginal le plus élevé après le transfert de l'entreprise familiale s'il n'a pris aucune part active à celle-ci.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, dans le cas des changements proposés en lien avec la conversion du revenu régulier en gain en capital, advenant le décès du propriétaire, la vente des actions de l'entreprise à des intérêts externes pourrait être nécessaire pour des raisons économiques.

Déjà, les règles actuelles ne permettent pas à un parent de bénéficier de l'exonération cumulative des gains en capital au moment de la vente de la société à l'un de ses enfants. Avec ces nouvelles mesures, il ne sera pas possible de bénéficier d'un coût fiscal si l'enfant a acheté les actions du parent, et ce, même s'il est imposé.

Ces nouvelles mesures risquent de freiner la transmission des entreprises. Alors que les PME canadiennes ont besoin que les processus soient simplifiés, le projet de réforme vient compromettre la croissance et les perspectives de transfert de ces dernières.

Recommandation n° 8 : Éliminer les mesures qui freinent la transmission d'entreprises familiales.

Conclusion

L'objectif du gouvernement de mettre fin aux échappatoires fiscales dont profitent les mieux nantis est louable et la Chambre est convaincue que le projet de réforme ne vise pas à nuire indûment aux PME. Certaines mesures proposées dans le projet de réforme pourraient d'ailleurs être adoptées rapidement, après y avoir apporté des modifications mineures – par exemple, l'exonération de gains de capital multiple, les règles anti-évitement pour contrer la conversion de revenus de dividendes en gain de capital, et l'établissement de règles claires pour le fractionnement du revenu avec des membres de la famille. D'autres mesures nécessitent toutefois une évaluation plus approfondie, car dans leur forme actuelle, elles auraient des répercussions négatives sur nos PME.

Le fardeau fiscal du Canada est déjà le plus élevé en Amérique du Nord. C'est pourquoi la Chambre recommande au gouvernement de baisser les taxes sur la masse salariale ainsi que l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Dans le contexte actuel où les États-Unis préparent une réforme fiscale qui vise à réduire considérablement les taxes imposées aux entreprises et où le gouvernement du Canada a annoncé son intention de ne pas imposer une taxe à Netflix et aux autres géants du commerce électronique, il semble anachronique pour le Canada de proposer une réforme fiscale qui nuira à nos PME.

La Chambre appuie les objectifs de la réforme, mais est d'avis que celle-ci doit être finement calibrée de façon à ne pas engendrer d'effets pervers et à offrir à nos entreprises un environnement d'affaires flexible, simple, prévisible, concurrentiel et équitable.

⁹ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Le transfert des entreprises à la relève : un enjeu majeur pour l'économie du Québec et la pérennité des PME*, Montréal, 2014.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : Effectuer une évaluation beaucoup plus rigoureuse des scénarios envisageables pour la détention des placements passifs et s'assurer que la réforme préserve la capacité des PME à investir et à maintenir des réserves adéquates pour faire face aux aléas économiques.

Recommandation n° 2 : Prendre le temps d'examiner la réforme fiscale américaine et d'évaluer ses incidences possibles avant de finaliser et d'appliquer la réforme fiscale canadienne.

Recommandation n° 3 : Réduire progressivement le fardeau fiscal des particuliers.

Recommandation n° 4 : Clarifier la portée du « caractère raisonnable » afin de réduire l'incertitude que celle-ci engendre.

Recommandation n° 5 : Inclure l'exception agricole dans les documents officiels et l'étendre à d'autres secteurs saisonniers comme celui du tourisme.

Recommandation n° 6 : Atténuer l'incertitude entourant la troisième section du projet de réforme en étayant et en simplifiant la proposition du gouvernement.

Recommandation n° 7 : S'assurer que les mesures de la réforme n'aient pas d'effets rétroactifs.

Recommandation n° 8 : Éliminer les mesures qui freinent la transmission d'entreprises familiales.