



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

20 ANS APRÈS LE DÉPÔT DU RAPPORT MINTZ : RETOUR SUR QUELQUES PROPOSITIONS CONTENUES AU RAPPORT

Cahier de recherche 2019/04

Michaël Robert-Angers

Maryse Tétreault

Lyne Latulippe

Luc Godbout

avril 2019

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité.

Pour plus de détails sur la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>

Lyne Latulippe est professeure agrégée à l'Université de Sherbrooke et chercheure principale à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Maryse Tétreault et **Michael Robert-Angers** sont professionnels de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : 819 821-8000, poste 63220

Courriel : cftp.eg@USherbrooke.ca

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	6
2. LE RÉGIME FISCAL DES SOCIÉTÉS	7
2.1 Éléments de contexte.....	8
2.2 La recherche d'un équilibre.....	10
2.3 Le recours à l'impôt des sociétés au Canada et dans les pays de l'OCDE	11
2.4 Les réformes antérieures	13
3. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT MINTZ	15
3.1 Le cadre fiscal des entreprises	15
3.1.1 Le taux général d'imposition des bénéficiaires des entreprises	16
3.1.2 Le taux d'imposition des PME.....	19
3.1.3 L'impôt des grandes sociétés (taxe sur le capital des sociétés non financières).....	22
3.1.4 L'exonération cumulative des gains en capital (ECGC)	24
3.1.5 L'harmonisation des règles en matière d'imposition des sociétés.....	26
3.1.6 Le dispositif en matière de recherche scientifique et développement expérimental (RS&DE).....	28
3.2 La fiscalité internationale	34
3.2.1 L'imposition du revenu étranger tiré de sociétés affiliées	34
3.2.2 La déduction de l'intérêt sur investissements canadiens à l'étranger	38
3.2.3 L'imposition des investisseurs non-résidents	40
3.2.4 La capitalisation restreinte.....	45
4. CONCLUSION	47

LISTE DES FIGURES (F-)

F- 1 : Part du PIB réel provenant du secteur manufacturier et du secteur des services, Canada	9
F- 2 : Exportations et Importations de biens et services, Canada.....	10
F- 3 : Comparaison de la structure fiscale au Canada et pour la moyenne des pays de l'OCDE	12
F- 4 : Recettes fiscales provenant des impôts des sociétés – 2017	12
F- 5 : Évolution des recettes fiscales provenant des impôts des sociétés, 1997 à 2017	13
F- 6 : Dépenses intérieures brutes de RS&DE, Divers pays et moyenne OCDE, 1997 et 2016	31
F- 7 : Soutien public direct et indirect à la RS&DE dans les sociétés, 2014	32
F- 8 : Stock d'Investissement Direct Étranger entrant et sortant 1987-2017, Canada.....	44

LISTE DES TABLEAUX (T-)

T- 1 : Impôts des sociétés par composante, 1997 et 2017, Canada	16
T- 2 : Taux statutaire maximal d'imposition combiné des revenus des sociétés, de 1997 et 2018,	18
T- 3 : Synthèse comparative des taux d'imposition, fédéral, 1997 et 2018	20
T- 4 : Impacts de la perception des revenus fiscaux du Québec par l'ARC	27
T- 5 : Aide fédérale aux entreprises à l'innovation 1997 et 2017	33
T- 6 : Évolution du taux de retenue fiscale du Canada applicable par l'effet de conventions fiscales.....	43
T- 7 : Dépenses fiscales liées à l'exemption de l'exigence de retenue d'impôt des non-résidents	45
T- 8 : Taux effectif marginal d'imposition du capital, Canada et OCDE, 2005 et 2017	48

1. INTRODUCTION

En 1996, le ministère des Finances du Canada s'est penché sur la question de l'équité, de la simplicité et de la neutralité du système d'imposition des sociétés¹ en donnant le mandat au Comité technique de la fiscalité des entreprises² (ci-après le « comité d'experts ») d'examiner les impôts et les taxes payés par les sociétés canadiennes et de formuler des recommandations sur des moyens d'améliorer le régime en place. Cet examen s'est concrétisé par la publication, en 1997, du Rapport du Comité technique sur la fiscalité des entreprises (ci-après le « rapport Mintz ») du nom de l'expert nommé pour présider ce comité.

Alors que des voix s'élèvent pour réclamer un nouvel examen du régime fiscal canadien³, et que certains proposent une nouvelle réforme du cadre fiscal des sociétés⁴, ce texte a pour objectif de prendre un peu de recul, de vulgariser quelques-unes des recommandations formulées par le comité d'experts et d'évaluer, à la lumière des modifications fiscales qui ont suivi (ou non), la situation actuelle des sociétés face au régime d'impôt fédéral. Plus précisément, le présent cahier de recherche tente de répondre à la question suivante : vingt ans après la sortie du rapport Mintz, quels changements ont été mis en place en lien avec ce rapport concernant la fiscalité des sociétés au Canada ?

Pour tenter d'y voir plus clair, ce texte abordera deux des thèmes tirés des recommandations formulées en 1997 par le comité d'experts. En premier lieu, il sera question de la révision du cadre fiscal des sociétés, incluant l'aspect du régime d'imposition et de taxation des entreprises le plus connu du public, soit l'impôt sur les bénéficiaires. Ensuite, l'analyse se penchera sur le thème de la fiscalité internationale, à la fois du côté des investissements des entreprises canadiennes à l'étranger et de celui des investissements étrangers au Canada.

Notons toutefois que ce texte n'a pas pour objectif de faire le bilan de toutes les mesures et actions entreprises à l'égard des thèmes choisis, mais bien de cibler certaines modifications apportées au système fiscal à l'égard des sociétés depuis la publication du rapport Mintz afin de dégager des tendances s'il y a lieu. De plus, à moins d'exception, l'analyse se concentrera sur le régime fiscal fédéral.

¹ Canada, Comité technique de la fiscalité des entreprises (1997), *Rapport du Comité technique de la Fiscalité des entreprises*. [ci-après Rapport Mintz].

² Ci-après [comité d'experts].

³ Le Comité sénatorial permanent des finances nationales du Canada recommande la mise en place d'une commission royale ou d'une autre forme de groupe d'experts afin de réduire la complexité du système fiscal, d'en assurer la compétitivité économique et d'en améliorer l'équité globale : Canada, Comité sénatorial permanent des finances nationales (2017), *Un régime fiscal équitable, simple et concurrentiel : La voie à suivre pour le Canada*, p. 28. De plus, Manufacturiers exportateurs Canada réclame la mise sur pied d'une commission royale dont l'objectif serait la création d'un cadre fiscal encourageant innovation, investissement et croissance économique : Manufacturiers et Exportateurs du Canada (2018), *Restoring Canada's advantage : The need for tax reform*, p. 23, en ligne : BDO Canada < <https://www.bdo.ca/en-ca/insights/tax/tax-articles/restoring-canadas-advantage-tax-reform> >. Enfin, le sujet de la réforme fiscale est également exploré dans le cadre du deuxième numéro du 66^e volume du Canadian tax Journal (2018).

⁴ Jack Mintz propose à nouveau de réduire le taux d'impôt sur les revenus des sociétés, d'élargir la base fiscale et de diminuer l'incitatif à l'utilisation de la dette pour financer le revenu étranger : Philip Bazel, Jack Mintz and Austin Thompson (2017), « *Tax competitiveness report: The calm before the storm* », Volume 11, numéro 7, University of Calgary, en ligne : The school of public policy < <https://www.policyschool.ca/publications/2017-tax-competitiveness-report-calm-storm> >.

2. LE RÉGIME FISCAL DES SOCIÉTÉS

Le système d'imposition et de taxation a plusieurs objectifs, dont celui de percevoir des revenus qui permettent de financer les dépenses publiques en matière de biens et services, et les transferts octroyés aux contribuables. Pour rassembler ces sommes, le gouvernement fédéral dispose de plusieurs outils ; les plus connus du public étant l'impôt des particuliers et les taxes à la consommation. Ces sources de revenus sont notamment complétées par l'imposition des bénéficiaires que les sociétés réalisent en sol canadien, du capital qu'elles détiennent et des salaires qu'elles versent à leurs employés.

En matière d'imposition des sociétés, il faut cependant garder à l'esprit que les sociétés ne sont que des intermédiaires. À ce propos, tant le rapport Mintz que le rapport de la Commission royale d'enquête sur le régime fiscal de 1966⁵ avant lui sont unanimes :

« [...] les entreprises ne supportent pas réellement le fardeau fiscal en fin de compte : elles se contentent de le répercuter sur d'autres – sur les consommateurs, sous forme de prix plus élevés, sur les fournisseurs et les travailleurs sous forme de coûts et de salaires plus bas, et sur les investisseurs sous forme de rendements inférieurs. Les impôts et taxes appliqués aux entreprises sont donc supportés, directement ou indirectement, par les particuliers⁶. »

L'impôt des sociétés joue malgré tout un rôle important, assurant la contribution de différents groupes aux recettes fiscales. Certains travaux sur le sujet avancent que dans un contexte de forte mobilité des capitaux et de concurrence élevée comme celui du Canada, le fardeau fiscal de l'impôt des sociétés pourrait être principalement supporté en fin de compte par les travailleurs, qui obtiennent des salaires plus faibles⁷. Cependant, cette proposition se doit d'être nuancée en fonction de la taille de l'entreprise, l'impôt payé par les petites entreprises ayant une plus grande probabilité de se voir répercutée sur les propriétaires du capital⁸. La structure du marché du travail serait également un prédicteur de l'effet de l'impôt des sociétés sur les groupes de particuliers, les détenteurs de rentes économiques (par exemple, les propriétaires d'entreprises, les membres de corporations professionnelles ou encore les employés syndiqués) étant davantage affectés négativement par une hausse de l'impôt des sociétés⁹.

En conséquence, les analyses tentent dorénavant de distinguer l'impôt des sociétés appliqué sur le rendement normal du capital, qui se répercute sur les travailleurs, de l'impôt appliqué sur la rente économique. En fait, on remet maintenant en question les hypothèses de haute mobilité du capital et de potentiel de substitution élevé entre produits importés et exportés sur lesquelles repose la théorie voulant que l'impôt des sociétés affecte davantage le revenu des travailleurs que celui des détenteurs du

⁵ Canada, Commission royale d'enquête sur le régime fiscal (1966), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le régime fiscal*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.

⁶ *Rapport Mintz*, *supra* note 1 à la p. 1.4.

⁷ Kenneth J. McKenzie et Erget Ferede (2017), "Who pays the corporate tax?: insights from the literature and evidence for canadian provinces", volume 10, numéro 6, University of Calgary, en ligne : The school of public policy < <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2017/04/Corporate-Tax-McKenzie-Ferede1.pdf> >.

⁸ *Rapport Mintz*, *supra* note 1 à la p. 3.24.

⁹ Fuest, Clemens, Andreas Peichl, et Sebastian Sieglöck (2018), « Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany », volume 108, numéro 2, *American Economic Review*, pp. 393-418.

capital¹⁰. L'impôt des sociétés aurait donc un effet diffus sur les agents économiques et sa diminution ne bénéficierait donc pas à un groupe particulier.

De plus, malgré qu'il soit ultimement répercuté sur les particuliers, le rapport Mintz établit que l'imposition des sociétés se justifie pour de nombreuses raisons¹¹.

D'abord, cet impôt vient renforcer l'imposition des revenus des particuliers. En effet, le revenu des sociétés n'étant pas immédiatement distribué aux actionnaires sous forme de dividende (et imposé à titre de revenu des particuliers), il serait donc possible, sans impôt des sociétés, de différer l'impôt personnel à payer, créant une importante iniquité entre contribuables et un délai dans la perception de recettes fiscales.

Ensuite, l'importance des capitaux étrangers au Canada fait en sorte qu'une partie du revenu des sociétés peut être distribuée à des investisseurs non-résidents. L'imposition des sociétés permet donc de s'assurer que les sociétés canadiennes détenues par des intérêts étrangers contribuent au fonctionnement de l'État canadien.

Enfin, l'impôt des sociétés permet de s'assurer que celles-ci assument une partie de la facture associée à leur utilisation des biens et services publics, par exemple l'infrastructure fournie par l'État.

Il est possible d'ajouter aux éléments soulevés par le comité d'experts le fait que l'impôt des sociétés permet de taxer les profits tirés de l'exploitation de monopoles ou autres imperfections de marchés¹².

2.1 Éléments de contexte

Le rapport Mintz recommande de moderniser le régime fiscal des sociétés en vue de soutenir la compétitivité internationale de nos entreprises et favoriser la création d'emploi. En 1997, l'on observait déjà depuis un moment un recul de la valeur ajoutée associée aux activités de fabrication et transformation, tandis que le secteur des services occupait une part de plus en plus importante dans l'économie canadienne. Le comité d'experts évaluait tout de même que le régime fiscal canadien pénalisait les entreprises non manufacturières, les dissuadant de s'implanter au Canada. Plusieurs des recommandations formulées visent donc le secteur des services, considéré comme porteur¹³.

La figure 1 permet de constater que la transformation de la structure économique canadienne au profit du secteur des services, déjà amorcée dans les années 1970, ne s'est pas interrompue suite au dépôt du

¹⁰ Kimberly A. Clausing, Thormund A. Miller et Walter Mintz (2012), « Who Pays the Corporate Tax in a Global Economy », Volume 66, numéro 1, *National tax Journal*, pp. 151-184.

¹¹ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la p. 2.10.

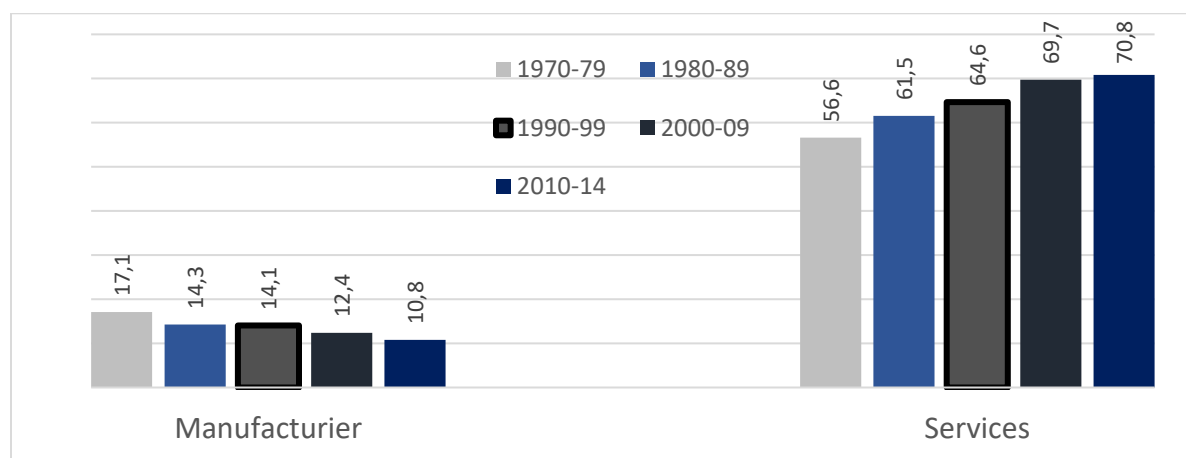
¹² Robin Broadway et Jean-François Tremblay (2014), *Corporate tax reform Issues and prospects for Canada*, Mowat Centre, p. 13, en ligne : Mowat Centre < https://mowatcentre.ca/wp-content/uploads/publications/88_corporate_tax_reform.pdf >.

¹³ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la p. 1.4.

rapport Mintz. Il s'agit d'ailleurs d'une tendance à laquelle se voient également confronté les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et la Chine, pour ne mentionner que ceux-là¹⁴.

La forte concurrence de l'étranger à laquelle font face les sociétés manufacturières canadiennes explique en partie la réduction de la part du PIB provenant de ces entreprises depuis les années 1970¹⁵. En parallèle, le secteur des services, qui affichait près de 74 % des emplois au Canada en 1997, a continué à contribuer davantage au soutien du marché du travail au cours des vingt dernières années que le secteur manufacturier. D'ailleurs, en octobre 2018, 79 % des travailleurs canadiens œuvraient dans le secteur des services¹⁶.

Figure 1 : **Part du PIB réel provenant du secteur manufacturier et du secteur des services, Canada**
(part du PIB moyen sur la période, en pourcentage)



Source : CANSIM 383-0032 (consulté le 5 décembre 2018)

Quant à la balance commerciale, la figure 2 montre que le Canada était en léger surplus en 1997, ayant connu peu de périodes où les importations surpassaient les exportations depuis le début des années 1970. Par contre, les surplus commerciaux observés au moment de la production du rapport Mintz ne sont plus au rendez-vous depuis la fin de la grande récession de 2008 et l'on dénote que 50,9 % du déficit commercial canadien de 2017 est dû à l'écart entre les exportations et les importations de services.

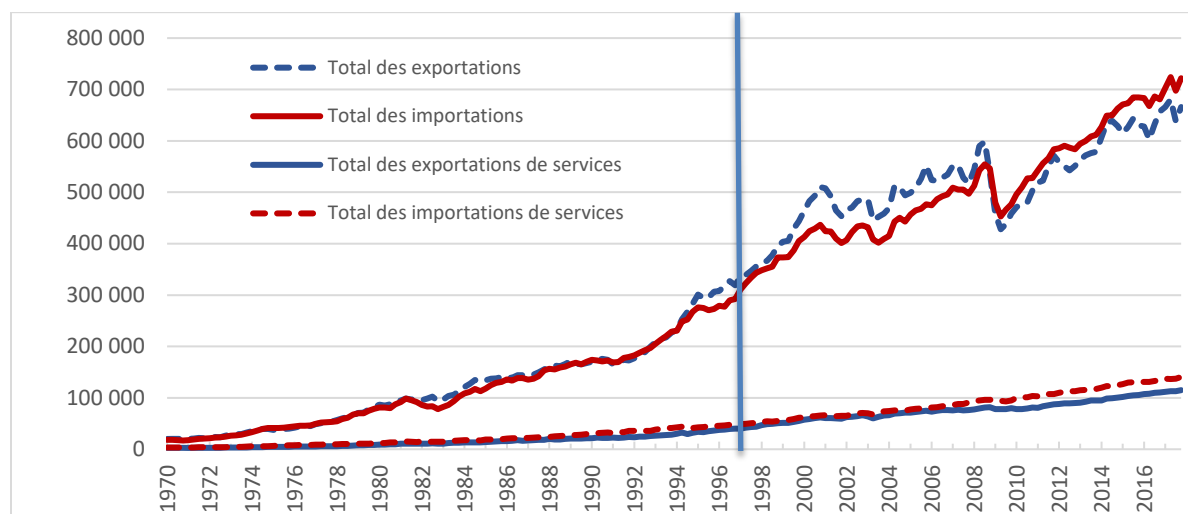
En fait, si l'on observe uniquement le secteur des services, les importations ont été supérieures aux exportations sur l'ensemble de la période qui s'étend entre 1970 et 2017. Cette tendance étant toutefois plus affirmée à compter de 2008.

¹⁴ Banque Royale du Canada (2017), *The decline in manufacturing's share of total canadian output – a source of concern ?*, en ligne : Banque Royale du Canada < <http://www.rbc.com/economics/economic-reports/pdf/other-reports/Manufacturing%20Trends-Feb2017.pdf> >.

¹⁵ Malgré ce recul relatif, il est à noter que la production canadienne du secteur des biens, en terme absolu, a continué de croître sur cette période, notamment grâce aux nouvelles technologies, à l'automatisation et à la robotique. Voir : Stephen S. Poloz, Gouverneur de la Banque du Canada (2016), *From Hewers of wood to Hewers of Code: Canada's expanding service economy*, en ligne : Banque du Canada < <https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2016/11/remarks-281116.pdf> >.

¹⁶ Statistique Canada. CANSIM 282-0088.

Figure 2 : **Exportations et Importations de biens et services, Canada**
(données trimestrielles exprimées en millions de dollars courants)



Source : CANSIM 380-0070 (consulté le 5 décembre 2018)

2.2 La recherche d'un équilibre

Le rapport Mintz appuie chacune de ses recommandations sur trois principes généraux : l'équité, la simplicité et la neutralité. De plus, ses recommandations d'amélioration du régime fiscal des sociétés n'affectent pas le niveau de recettes provenant des taxes et impôts perçus (tant pour le fédéral que les provinces¹⁷), mais plutôt la manière de les percevoir.

Même si ce point de vue ne fait pas l'unanimité¹⁸, de nombreuses études montrent que les impôts des sociétés ont un effet négatif sur l'investissement, l'entrepreneuriat et la croissance économique¹⁹. Les recommandations du comité d'experts s'appuient sur cette prémisse.

Ainsi, plusieurs recommandations mettent de l'avant d'importantes réductions d'impôts en vue de rendre le régime canadien plus compétitif face aux autres juridictions, afin d'attirer et de retenir davantage d'investissements et d'emplois au pays. Toutefois, dans un contexte où le Canada compte sur les revenus tirés de la taxation des sociétés, le défi était de s'assurer que le système d'imposition réussisse à trouver un équilibre entre une juste contribution des entreprises pour leur utilisation des ressources publiques et la mise en place d'un environnement qui encourage leur implantation et leur croissance.

¹⁷ *Rapport Mintz, supra note 1 à la p. 1.16.* Pour être plus précis, les recommandations impliquent une réduction des recettes fédérales de 2,5 milliards, contrebalancée par une hausse de revenus de 2,4 milliards.

¹⁸ Piketty, T. and E. Saez (2013), "Optimal Labor Income Taxation", dans Auerbach, A. et al. (ed.), *Handbook of Public Economics*, Chapitre 7, North Holland, pp. 391-474.

¹⁹ Bev Dahlby (2012), "Reforming the tax mix in Canada", volume 5, numéro 14, University of Calgary, en ligne : The school of public policy < <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/03/bev-dahlby-012-3.pdf> >.

Dans un contexte d'internationalisation de la production, l'OCDE considère que la recherche de compétitivité fiscale contribue à la *spirale vers le fonds (race to the bottom)*²⁰ lorsque la réduction des taux d'impôts ne s'accompagne pas d'un élargissement corrélatif de la base fiscale²¹.

Le rapport Mintz tenait déjà compte de cet aspect en 1997 et comporte des recommandations visant à réduire ou annuler les mesures d'allègement de l'impôt des sociétés qui créent des entorses à la neutralité du régime fiscal. À cet égard, la citation suivante apporte un éclairage intéressant : « [...] il nous est apparu de plus en plus clairement que l'application d'un principe primordial – la neutralité accompagnée de taux d'imposition concurrentiels à l'échelle internationale – était compatible avec les objectifs de création d'emplois et de croissance économique, de simplification et d'équité du régime fiscal »²².

Encadré 1 : Principes fiscaux au cœur des recommandations du rapport Mintz

Le cadre d'analyse du comité d'experts repose, en substance, sur certains critères utilisés précédemment par la commission royale sur la taxation de 1966²³, ces principes sont les suivants :

« **Équité** : La charge fiscale supportée par les agents économiques se trouvant dans des circonstances comparables doit être similaire ;

Neutralité : L'effet du régime fiscal sur les décisions d'affaires portant sur la façon de mener des transactions ou de s'engager dans des transactions doit être limité au minimum ;

Simplicité : Les lois fiscales doivent demeurer simples de façon à ce qu'elles soient bien comprises par les contribuables et que les coûts de conformité demeurent raisonnables²⁴ ».

2.3 Le recours à l'impôt des sociétés au Canada et dans les pays de l'OCDE

Avant de jeter un regard sur les mesures visant la restructuration de l'imposition des sociétés contenues au rapport Mintz, il est pertinent d'effectuer quelques comparaisons concernant l'importance des impôts des sociétés au Canada²⁵. D'abord, on constate à la figure 3 qu'en 2017, la structure fiscale canadienne

²⁰ Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE (2017), Allocution, en ligne : Public Finance International < <http://www.publicfinanceinternational.org/news/2017/04/oecd-chief-warns-against-race-bottom> >.

²¹ Akgun, O., B. Cournède et J. Fournier (2017), "The effects of the tax mix on inequality and growth", No. 1447, OECD Economics Department Working Papers, les éditions de l'OCDE, Paris, en ligne : OCDE < <http://dx.doi.org/10.1787/c57eaa14-en> >.

²² *Rapport Mintz*, supra note 1 à la p. 1.6.

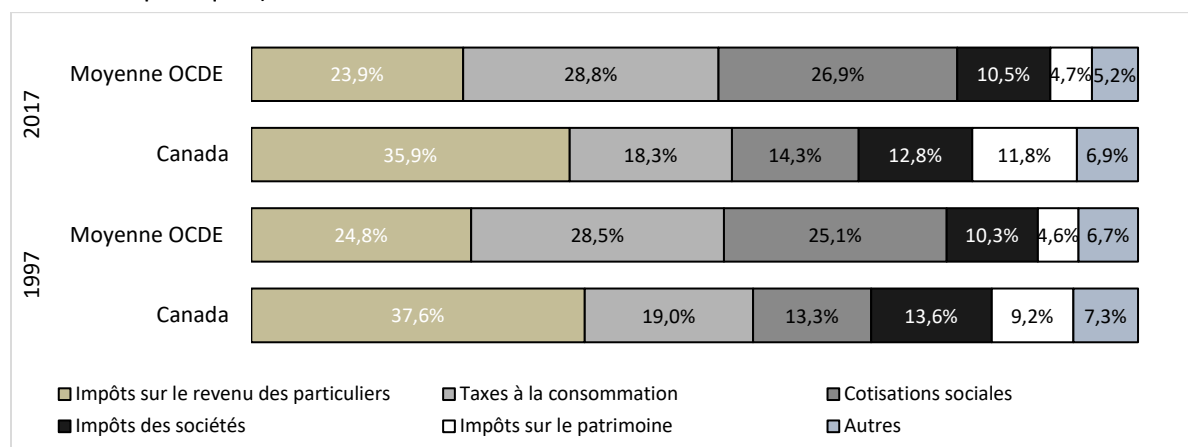
²³ Les critères de revue du système fiscal utilisés par la Commission royale sur la taxation sont : Équité, Neutralité, Transparence et reddition de compte, Certitude, Simplicité et Flexibilité. Voir : Clinton Alley et Duncan Bentley (2005), "A remodelling of Adam Smith's tax design principles", numéro 6-15-2005, Bond University, en ligne : ePublications@bond < https://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.bing.com/&httpsredir=1&article=1044&context=law_pubs >.

²⁴ American Institute of certified Public Accountants (2001), *Guiding principles of good tax policy: A framework for evaluating tax Proposals*, en ligne : American Institute of certified Public Accountants < <https://www.aicpa.org/content/dam/aicpa/advocacy/tax/downloadabledocuments/tax-policy-concept-statement-no-1-global.pdf> >.

²⁵ Les impôts des sociétés sont composés ici des impôts sur le revenu, des impôts sur les salaires et des taxes sur le capital.

s'appuyait sur les impôts des sociétés à hauteur de 12,8 %. En moyenne, les impôts des sociétés représentaient plutôt 10,5 % des revenus fiscaux des pays membres de l'OCDE. Comparativement à 1997, la proportion des revenus fiscaux provenant des impôts des sociétés était à la baisse au Canada et pour la moyenne des pays de l'OCDE. Elle s'établissait alors respectivement à 13,6 % et 10,3 %.

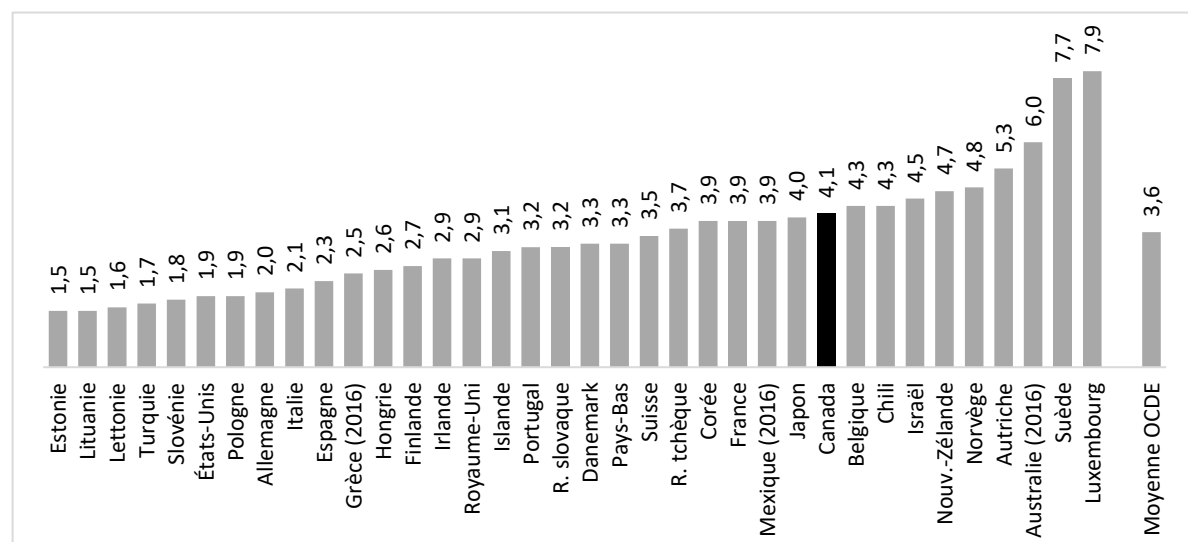
Figure 3 : Comparaison de la structure fiscale au Canada et pour la moyenne des pays de l'OCDE
— 1997 et 2017 (en pourcentage du total des recettes fiscales de l'ensemble des administrations publiques)



Source : OCDE (2018), Statistiques des recettes publiques 1965-2017, Éditions OCDE.

Ensuite, tel qu'indiqué à la figure 4, l'apport des impôts des sociétés en proportion du PIB variait de 1,5 % à 7,9 % parmi les pays de l'OCDE en 2017. Au Canada, les recettes des administrations publiques fédérales et provinciales provenant des impôts des sociétés s'élevaient à 4,1 % du PIB. Le Canada se situait dans le tiers supérieur des pays analysés et son ratio était plus élevé que celui de la moyenne de l'OCDE qui se situait plutôt à 3,6 %.

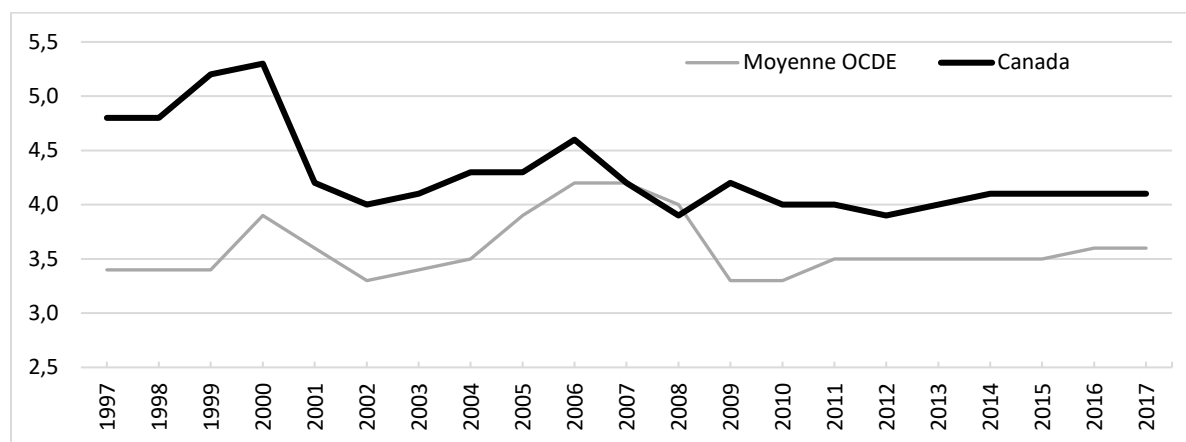
Figure 4 : Recettes fiscales provenant des impôts des sociétés – 2017, sauf indication contraire
(ensemble des administrations publiques, en pourcentage du PIB)



Source : OCDE (2018), Statistiques des recettes publiques 1965-2017, Éditions OCDE.

Enfin, la figure 5 présente l'évolution des recettes fiscales provenant des sociétés sur la période 1997-2017. En proportion du PIB, les recettes fiscales perçues au Canada auprès des sociétés s'élevaient à 4,8 % du PIB en 1997 et atteignaient leur taux le plus élevé sur la période en 2000, à 5,3 %. Mis à part le chevauchement observé en 2007 et 2008, la proportion canadienne a été plus élevée que celle de la moyenne des pays membres de l'OCDE sur l'ensemble de la période observée. Toutefois, l'écart entre le ratio du Canada et celui de la moyenne des pays de l'OCDE était plus grand en début de période qu'à la fin.

Figure 5 : **Évolution des recettes fiscales provenant des impôts des sociétés, 1997 à 2017**
(ensemble des administrations publiques, en pourcentage du PIB)



Sources : OCDE (2018), Statistiques des recettes publiques 1965-2017, Éditions OCDE.

Globalement, même si le recours à cette source de recettes fiscales a diminué depuis 1997, le Canada utilise davantage les impôts des sociétés que la moyenne des pays de l'OCDE.

2.4 Les réformes antérieures

L'examen de la fiscalité des sociétés effectuée par le comité d'experts n'est pas le premier exercice du genre à avoir été mené au Canada. Périodiquement, le gouvernement canadien procède à un examen de son système d'imposition et de taxation afin d'évaluer et éventuellement de corriger les distorsions qui font préjudices au bien-être collectif.

Préalablement au rapport Mintz, un ensemble de réformes à l'impôt des sociétés ont été effectuées au cours des années 1960 à 1990, ici comme ailleurs. En effet, plusieurs pays, dont les États-Unis et le Royaume-Uni ont réduit leur taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés. Au Canada, on pense au rapport Carter de 1966 qui reprenait les constats faits dans nombre d'études menées antérieurement, à savoir que « pour favoriser au maximum la croissance économique, la création d'emplois et l'équité, la fiscalité des entreprises devait se caractériser par une large assiette et des taux d'imposition les plus bas

possible »²⁶. Comme dans le cas du rapport Mintz, le rapport Carter recommandait donc d'abaisser les taux d'imposition en contrepartie du retrait d'incitatifs fiscaux et de traitements spéciaux leur étant consentis. La réforme fiscale de 1972 et la réforme Wilson de l'impôt des sociétés de 1986, faisant passer le taux statutaire fédéral de 36 à 28 %²⁷, ont tenté d'atteindre ce même objectif. Le mandat confié par le gouvernement fédéral au comité d'experts en 1996 s'inscrit dans la continuité de la réforme Wilson en regard du taux d'imposition de l'impôt des sociétés et du nombre de mesures fiscales préférentielles.

²⁶ *Rapport Mintz, supra* note 1, avant-propos du président.

²⁷ Heather Kerr, Ken McKenzie et Jack Mintz (2012), *Tax policy in Canada*, Canadian tax foundation. 540 p.

3. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT MINTZ

La revue du régime fiscal applicable aux entreprises canadiennes par le comité d'experts s'est traduite en plusieurs recommandations, dont quelques-unes ont été regroupées dans ce texte. Pour chacune des recommandations reprises, notre analyse se présente en cinq temps :

- a) une description de la mesure fiscale et l'assise économique sur laquelle elle repose ;
- b) un résumé de la problématique recensée par le comité d'experts ;
- c) la recommandation du rapport Mintz formulée en 1997 ;
- d) l'évolution du régime fiscal depuis 20 ans ;
- e) un retour sur la recommandation du comité d'experts.

Globalement, il s'agit de mettre en contexte certaines recommandations du rapport Mintz et d'exposer l'évolution subséquente du régime fiscal en lien avec celles-ci.

3.1 Le cadre fiscal des entreprises

Dans sa plus simple expression, l'approche du rapport Mintz consistait à réduire les taux d'imposition en vue de les rendre plus compétitifs dans une perspective d'investissement international, tout en élargissant l'assiette fiscale de l'impôt des entreprises (« *Broad base, low rate* »).

Précisons d'abord que l'impôt sur le revenu des sociétés ne représente qu'une portion des recettes prélevées par les administrations fiscales canadiennes auprès des entreprises. Les recettes proviennent également de divers prélèvements fiscaux non liés aux bénéfices, comme les impôts sur la masse salariale et les impôts sur le capital. En 1997, au moment de la parution du rapport Mintz, les revenus cumulés de l'imposition sur les bénéfices et les gains en capital des sociétés représentaient 10,4 % du total des recettes fiscales totales au Canada comparativement à 10,6 % en 2017. Cependant, en regard du PIB, le ratio est passé de 3,7 % en 1997 à 3,4 % en 2017. Alors que les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre sont demeurés stables, les impôts sur le capital disparaissaient entre 1997 et 2017²⁸.

²⁸ Des impôts sur le capital sont toujours prélevés auprès des institutions financières et des grandes compagnies d'assurance. Cependant, en proportion du PIB, la contribution de ces impôts aux recettes fédérales est relativement marginale.

Tableau 1 : **Impôts des sociétés par composante, 1997 et 2017, Canada**
(% du total des recettes fiscales et % du PIB, ensemble des administrations publiques)

	1997		2017	
	% du total des recettes	α du PIB	% du total des recettes	α du PIB
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	10,4 %	3,7 %	10,6 %	3,4 %
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	2,1 %	0,7 %	2,1 %	0,7 %
Impôts périodiques sur l'actif net (impôt sur le capital)	1,1 %	0,4 %	0,1 %	0,0 %
Total	13,6 %	4,8 %	12,8 %	4,1 %
Total des recettes fiscales	100,0 %	35,9 %	100,0 %	32,2 %

Sources : OCDE (2018), Statistiques des recettes publiques 1965-2017, Éditions OCDE.

Les recettes des administrations publiques canadiennes tirées des impôts des sociétés étant, en proportion de la valeur des biens et services produits par l'économie canadienne, moins importantes en 2017 qu'en 1997, la présente section porte une attention particulière à l'effet de l'implantation des recommandations du rapport Mintz sur les recettes fiscales fédérales.

3.1.1 Le taux général d'imposition des bénéfices des entreprises

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

L'impôt sur le revenu des sociétés est calculé sur le revenu imposable, qui ne représente qu'une fraction du revenu brut, une fois prise en compte la déduction des coûts d'opération, de l'amortissement, et des charges d'intérêt en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (L.I.R)²⁹. Ajoutons que des crédits d'impôt, notamment ceux relatifs à l'investissement peuvent également venir réduire le montant d'impôt payable.

D'un point de vue économique, peu d'arguments militent en faveur d'un impôt sur les bénéfices des sociétés par rapport à d'autres formules de taxation, sinon qu'il s'agit d'un impôt qui est utilisé dans la majorité des juridictions et qui, par conséquent, n'affecte pas nécessairement le développement économique des juridictions qui y ont recours, dans la mesure où le taux d'imposition appliqué se compare à celui des autres juridictions³⁰. L'impôt sur les bénéfices permet donc de s'assurer que les sociétés contribuent aux recettes publiques, pour les raisons énumérées précédemment à la section 2.

²⁹ L.R.C. 1985 (5e supp.), c. 1.

³⁰ Richard M. Bird (1996), *Pourquoi imposer les sociétés ?* Document de travail 96-2, rédigé pour le Comité technique de la fiscalité des entreprises, en ligne : Gouvernement du Canada < <http://www.publications.gc.ca/site/fra/9.602710/publication.html> >.

b) Problématique recensée

Selon le comité d'experts, dans une économie ouverte comme l'économie canadienne, le niveau des taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés appliqués en 1997 avait pour effet de dissuader les entreprises à s'implanter ici et, par ricochet, de réduire le potentiel de croissance économique et de création d'emplois au pays³¹.

Toujours en 1997, l'OCDE évaluait que l'obtention d'une recette fiscale marginale de 1 \$ par le moyen de l'impôt sur le bénéfice des sociétés au Canada générait un coût économique (notamment en termes de perte d'efficacité pour l'économie, de coût de conformité et d'administration)³² qui atteignait 1,55 \$, contre 0,17 \$ par l'utilisation des taxes à la consommation, laissant entendre une surutilisation de l'impôt sur les bénéfices malgré que cette source de revenus soit particulièrement dommageable pour l'économie canadienne³³.

Enfin, le comité d'experts relevait que l'impôt sur le bénéfice des sociétés n'était pas appliqué uniformément selon qu'une entreprise œuvre dans un secteur d'activité ou un autre, ou encore par le fait que des déductions ou crédits d'impôt soient offerts en fonction de critères ciblés. Le rapport Mintz indique que ces différences de traitement influençaient artificiellement les décisions d'affaires, réduisant le potentiel de croissance économique au Canada³⁴. Les multiples allègements fiscaux en place avaient également pour effet d'augmenter à la fois les coûts de conformité associés à ce mode d'imposition pour les sociétés et les coûts d'administration pour le gouvernement³⁵.

c) Recommandation contenue au rapport

Afin d'assurer une meilleure neutralité du régime en place (soit en minimisant à la fois l'impact négatif sur l'activité économique et les modifications de comportement), tout en ajustant le taux en regard de comparaisons internationales, le rapport Mintz recommande d'abaisser progressivement le taux général d'imposition combiné (fédéral et provincial) de 43 % à 33 %, soit à 20 % au niveau fédéral et 13 % au niveau des provinces³⁶. Ce taux devait s'appliquer de façon uniforme, peu importe le secteur d'activité, impliquant une réduction progressive de l'avantage octroyé aux entreprises manufacturières³⁷. La réduction de taux devait s'accompagner de l'intégration de la surtaxe fédérale au taux général³⁸.

³¹ *Rapport Mintz, supra* note 1 à la p. 3.7.

³² Jason Clemens, Niels Veldhuis et Milagros Palacios (2007), "Tax Efficiency: Not All Taxes Are Created equal", *Studies in economic prosperity no.4/January 2007*, Fraser institute, en ligne : Fraser institute
< <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/TaxEfficiency.pdf> >.

³³ OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE : Canada 1997*, Éditions OCDE, Paris, en ligne : OCDE
< https://doi.org/10.1787/eco_surveys-can-1997-fr >.

³⁴ *Rapport Mintz, supra* note 1 à la p. 3.4.

³⁵ *Rapport Mintz, supra* note 1 à la p. 1.5.

³⁶ *Rapport Mintz, supra* note 1 à la p. 4.6.

³⁷ Les sociétés manufacturières admissibles à la déduction pour bénéfices de fabrication et transformation étaient plutôt imposées à hauteur de 35 % en 1997. Le rapport Mintz évaluait à la page 4.5 que les taux nominaux d'imposition des bénéfices des grandes sociétés manufacturières étaient comparables à celui des autres pays industrialisés.

³⁸ *Rapport Mintz, supra* note 1 à la p. 4.6

d) Évolution depuis 20 ans

Tel que l'indique le tableau 2, dans la foulée du rapport Mintz et suivant les tendances mondiales en cours, au Canada le taux d'imposition combiné des sociétés est passé de 42,9 % en 1997 à 26,8 % en 2018, une réduction de 16,1 points de pourcentage. Pris isolément, le taux fédéral (incluant la surtaxe) s'établissait à 29,1 % en 1997 et il est passé à 15 % en 2018 (après réduction générale), pour une baisse de 14,1 points de pourcentage sur une vingtaine d'années. Précisons que la surtaxe fédérale fut éliminée en 2008.

Sur la même période, le taux moyen de l'OCDE est passé de 36,6 % à 23,9 % pour une réduction moyenne de 12,7 points de pourcentage.

Tableau 2 : **Taux statutaire maximal d'imposition combiné des revenus des sociétés, de 1997 et 2018, (ensemble des pays de l'OCDE, en pourcentage)**

Pays	1997	2018	Variation	Pays	1997	2018	Variation
Allemagne	56,8	29,8	27,0	Italie	53,2	27,8	25,4
Australie	36,0	30,0	6,0	Japon	50,0	29,7	20,0
Autriche	34,0	25,0	9,0	Lettonie	n/d	20,0	n/d
Belgique	40,2	29,6	10,6	Luxembourg	n/d	26,0	n/d
Canada ³⁹	42,9	26,8	16,1	Mexique	34,0	30,0	4,0
Chili	n/d	25,0	n/d	Norvège	28,0	23,0	4,0
Corée	n/d	27,5	n/d	Nouv.-Zélande	33,0	28,0	5,0
Danemark	34,0	22,0	12,0	Pays-Bas	35,0	25,0	10,0
Espagne	35,0	25,0	10,0	Pologne	38,0	19,0	19,0
Estonie	n/d	20,0	n/d	Portugal	37,4	31,5	7,9
États-Unis	39,5	25,8	13,7	Rép. slovaque	40,0	21,0	19,0
Finlande	28,0	20,0	8,0	Rép. tchèque	39,0	19,0	20,0
France	41,7	34,4	7,2	Royaume-Uni	31,0	19,0	12,0
Grèce	35,0	29,0	6,0	Slovénie	n/d	19,0	n/d
Hongrie	18,0	9,0	9,0	Suède	28,0	22,0	6,0
Irlande	36,0	12,5	23,5	Suisse	28,5	21,2	7,2
Islande	n/d	20,0	n/d	Turquie	n/d	22,0	n/d
Israël	n/d	23,0	n/d	Moyenne non pondérée	36,6	23,9	12,7

n/d : non disponible, ces taux prennent en compte les surtaxes et les déductions applicables à l'impôt central pour les impôts infranationaux assumés.

Sources : Site internet de l'OCDE (2018), Table II.1. Statutory corporate income tax rate, En ligne : <http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr>, (consulté le 5 décembre 2018) et Agriculture et Agroalimentaire Canada (2007), Corporate income tax rate database

e) Retour sur la proposition contenue au rapport

Le taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés a connu une réduction substantielle au Canada au cours des 20 dernières années, surpassant largement les recommandations du rapport Mintz à cet égard. Des réductions semblables sont observables dans plusieurs pays de l'OCDE. Mentionnons cependant que de

³⁹ Il s'agit du taux moyen au Canada, taux des provinces pris en compte.

façon concomitante, la majeure partie de la réduction de taux spécifiquement consentie aux entreprises manufacturières a été éliminée⁴⁰.

Afin de ne pas affecter les recettes du gouvernement fédéral, le comité d'experts recommandait de procéder à l'élimination de mesures fiscales préférentielles en contrepartie de ces réductions de taux d'imposition⁴¹. Une partie de ces recommandations seront discutées dans ce document.

3.1.2 Le taux d'imposition des PME

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

Les sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) admissibles⁴² bénéficiaient en 1997 de la déduction accordée aux petites entreprises (DAPE) venant réduire leur taux d'imposition au niveau fédéral, de même que dans certaines provinces, sur la première tranche de 200 000 \$ de revenu imposable. Ce taux faisait partie d'un lot⁴³ de déductions accordées aux petites et moyennes entreprises (PME) admissibles, pour favoriser leur développement. Au moment de la parution du rapport Mintz, le taux d'impôt pour ces sociétés était ramené à 13,2 %⁴⁴ au fédéral par l'effet de la DAPE sur la portion de revenu imposable admissible⁴⁵.

⁴⁰ L'article 125.1 L.I.R. prévoit toujours un taux d'imposition réduit pour les bénéfices de fabrication et de transformation (BFT). Cependant, par l'effet du paragraphe 123.4(1), l'avantage du taux réduit est fortement réduit, les BFT étant imposés au même taux que les autres revenus tirés d'une entreprise exploitée activement qui ne sont pas admissibles à la déduction fédérale accordée aux petites entreprises.

⁴¹ *Rapport Mintz, supra* note 1, tableau 1.1.

⁴² Au fédéral et au Québec, le taux d'imposition sur le revenu d'une société varie selon l'admissibilité de la société à la déduction pour petites entreprises (DPE).

⁴³ Le rapport Mintz fait notamment état du report d'impôt sur les options d'achat, du crédit d'impôt amélioré à la RS&DE, et de l'exonération cumulative pour gains en capital sur les actions de SPCC (voir section 3.1.4 L'exonération cumulative des gains en capital (ECGC)).

⁴⁴ Au Québec, le taux combiné s'élevait à 18,87 % (Tableau 3).

⁴⁵ La DAPE au fédéral s'appliquait sur le moindre de ces trois montants : le revenu tiré d'une entreprise exploitée activement, le revenu imposable, le plafond des affaires (200 000 \$) et le plafond des affaires réduit (en fonction du montant de capital employé). ARC, Guide T2, « Déclaration de revenus des sociétés 1997 », en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/formspubs/pub/t4012/t4012-97e.pdf> >.

Tableau 3 : Synthèse comparative des taux d'imposition, fédéral, 1997 et 2018

	1997		2018	
		Plafond des affaires		Plafond des affaires
Taux général fédéral	29,12 %		15,00 %	
Taux général combiné (fédéral-Qc)	38,02 %		26,70 %	
Taux fédéral PME	13,20 %	200 000 \$	10,00 %	500 000 \$
Taux PME combiné (fédéral-Qc)	18,87 %		17,24 %*	

Note* : Taux d'imposition en vigueur depuis le 28 mars 2018 sur le revenu d'une PME qui n'œuvre pas dans le secteur primaire et manufacturier et qui compte 5 500 heures rémunérées ou plus. Ce taux est réduit à 14 % pour les PME du secteur primaire ou manufacturier.

Parmi les justifications supportant cette mesure, le rapport Mintz mentionne que les PME avaient plus de mal que les autres à obtenir du financement. On soulève aussi la complexité du régime fiscal auquel se voyaient confrontées les PME, la DAPE venant les compenser pour les ressources qu'elles consacrent à leur conformité fiscale. Enfin, le rapport indique qu'en proportion de leurs revenus, les PME devaient acquitter de montants substantiels d'impôts non liés à leur rentabilité comme les impôts sur la masse salariale, les charges sociales et les impôts fonciers.

b) Problématique recensée

Selon le rapport Mintz, l'écart entre le taux applicable aux PME et le taux général des autres entreprises créait des distorsions économiques et incitait à l'utilisation de planifications fiscales en vue d'utiliser cet avantage. De plus, tandis que la mesure était censée permettre aux SPCC de conserver une proportion plus importante de leurs bénéfices imposables en vue de faciliter leur croissance, rien ne les obligeait à investir ces fonds supplémentaires dans leur exploitation. Globalement, on avance que cette mesure, conçue en vue de soutenir la création d'emploi, était souvent détournée à d'autres fins⁴⁶.

c) Recommandation contenue au rapport

Le comité d'experts est en faveur du maintien d'un régime fiscal favorisant les petites entreprises. Ainsi même si une réduction de l'écart entre le taux général et le taux applicable aux PME est proposée, il recommande de réduire légèrement le taux fédéral d'imposition des bénéfices des PME pour qu'il se situe en moyenne à 12,5 % (le taux se situant à 13,2 % au moment de la production du rapport)⁴⁷. On propose cependant de moduler cet allègement en fonction du nombre d'emplois dans chaque société. Une

⁴⁶ Rapport Mintz, *supra* note 1 à la p. 5.8.

⁴⁷ Rapport Mintz, *supra* note 1 à la p. 5.11. Le rapport recommandait d'établir le taux fédéral à 14 % et de permettre une déduction de 20 % des cotisations patronales d'assurance-emploi.

réduction du taux d'imposition des petites entreprises par les provinces d'un point en moyenne est également recommandée. Comme dans le cas de la réduction du taux d'impôt, la mesure, dont le coût anticipé s'élève à 285 millions de dollars pour l'année 1997, doit se financer par l'élargissement prévu de la base fiscale.

d) Évolution depuis 20 ans

Au cours des vingt dernières années, le taux fédéral d'imposition des petites entreprises a été réduit. Il est passé de 13,2 % en 1997 à 10 % en 2018 et il sera de 9 % en 2019. Par ailleurs, l'écart entre le taux général fédéral et le taux préférentiel pour PME a été réduit au cours des vingt dernières années, passant de près de 16 % en 1997 à 6 % en 2019.

Des mesures anti-évitement ont également été mises en place dans le cadre du budget 2016 afin de contrer des pratiques abusives utilisant cet allègement fiscal⁴⁸.

e) Retour sur la proposition contenue au rapport

Le rapport Mintz mentionne qu'un relèvement du plafond des bénéfices imposables à taux réduit ne serait pas compatible avec l'objectif de cette mesure, qui est de venir en aide aux véritables petites entreprises. Or, le plafond des affaires sur lequel s'applique la déduction est passé successivement de 200 000 \$ en 1997⁴⁹, à 225 000 \$ en 2003, à 300 000 \$ en 2005, à 400 000 \$ en 2007 et enfin à 500 000 \$ en 2009. Il est demeuré inchangé depuis 2009. De plus, il est à noter que la DAPE n'est toujours pas soumise à des restrictions ou modulations concernant le nombre d'employés au fédéral⁵⁰. Mentionnons toutefois que le budget fédéral de 2018 a introduit une nouvelle règle venant réduire le plafond de la DAPE pour les sociétés privées qui génèrent des revenus de placement supérieurs à 50 000 \$, visant à contrecarrer le détournement de cette mesure fiscale préférentielle en vue de tirer des revenus passifs⁵¹.

⁴⁸ Canada, ministère des Finances (2016), Notes explicatives relatives à la Loi de l'impôt sur le revenu, à la Loi sur la taxe d'accise, à la Loi de 2001 sur l'accise et à des textes connexes, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.fin.gc.ca/drlég-apl/2016/bia-leb-1016-n-fra.pdf> >.

⁴⁹ Nous pouvons évaluer que 200 000 \$ en 1997 correspondent à 284 546 \$ en 2018 sur la base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation du Québec (Statistique Canada, CANSIM 326-0021).

⁵⁰ Le Québec utilise un critère d'heures rémunérées limitant l'admissibilité à la déduction pour petites entreprises pour les années d'imposition débutant après le 31 décembre 2016. Voir : Québec (2017), *Le plan économique du Québec : Renseignements additionnels 2017-2018*, p. A-27, en ligne : Gouvernement du Québec < http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2017-2018/fr/documents/Budget1718_RenseignementsAdd.pdf >.

⁵¹ Canada, ministère des finances (2018), *Mesures fiscales : renseignements supplémentaires*, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.budget.gc.ca/2018/docs/tm-mf/tax-measures-mesures-fiscales-2018-fr.pdf> >.

3.1.3 L'impôt des grandes sociétés (taxe sur le capital des sociétés non financières)

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

L'impôt fédéral sur le capital des grandes sociétés a été introduit en 1989. L'assiette de cette taxe était alors constituée du capital-actions de l'entreprise, des bénéfices non répartis, des surplus, réserves, emprunts et avances reçues⁵². Le taux appliqué en 1997 s'élevait à 0,225 % sur l'excédent de 10 M\$ de capital imposable.

Un document de travail produit à la demande du comité d'experts, avance que l'impôt sur le capital des sociétés constituait un mode d'imposition forfaitaire des bénéfices (la surtaxe sur le bénéfice de sociétés pouvait être appliquée à l'encontre de l'impôt sur le capital) et, à ce titre, avait sa place dans le régime fiscal canadien :

« Il est possible de justifier ce genre de mesure fiscale de deux manières : (1) les sociétés qui doivent verser cet impôt minimum de remplacement se sont soustraites à leurs obligations fiscales – le revenu qu'elles ont tiré de leurs actifs est au moins égal à la moyenne, mais elles ont su dissimuler leurs bénéfices ; (2) dans le cas contraire, cela démontre qu'elles utilisent leurs actifs de façon inefficace, et elles devraient dès lors les transmettre à quelqu'un d'autre (de préférence, un contribuable) qui saura mieux les exploiter⁵³. »

Parmi les arguments recensés par le comité d'experts supportant l'impôt sur le capital, il est mentionné que ce type de prélèvement constitue un moyen d'élargir la base fiscale en agissant en complément à l'impôt sur les bénéfices. Il protégeait ainsi l'assiette de l'impôt des sociétés au Canada en réduisant les incitations des sociétés canadiennes membres de multinationales à faire apparaître les bénéfices hors du Canada et à concentrer les déductions dans le pays au moyen des prix de transfert et de la localisation des emprunts⁵⁴.

b) Problématique recensée

En 1997, le Canada était l'un de seuls membres de l'OCDE à imposer le capital des sociétés à un taux aussi élevé⁵⁵. Les principales critiques contenues au rapport Mintz, à l'égard de cette forme d'imposition sont à l'effet que celle-ci accroît les pertes subies par les sociétés lors de ralentissement économique.

On mentionne également qu'à compter d'un certain seuil, cette taxe se voit prise en compte dans le coût du capital (et affecte négativement l'évaluation du rendement du capital après impôt)⁵⁶. La taxe sur le capital contribuait donc à freiner l'investissement.

⁵² En 1997, les surtaxes sur les bénéfices des sociétés pouvaient être portées en réduction de l'impôt sur le capital des grandes sociétés. Par conséquent, les impôts fédéraux sur le capital jouaient en fait le rôle d'un impôt minimum.

⁵³ Richard M. Bird (1996), supra note 30 à la page 19.

⁵⁴ Rapport Mintz, supra note 1 à la p. 4.22.

⁵⁵ Le Luxembourg (5,5 %), la Suisse (1,3 %) et l'Islande (1,2 %) étaient, en 1997, les seuls membres de l'OCDE utilisant un impôt récurrent sur l'avoir net des sociétés plus important que celui du Canada en proportion des recettes fiscales totales. Voir : OCDE (2017), *Statistiques des recettes publiques 1965-2016*, Éditions OCDE, Paris, en ligne : OCDE < <https://doi.org/10.1787/9789264283206-fr> >.

⁵⁶ Rapport Mintz, supra note 1 à la p. 4.24.

Il est également évoqué que les assiettes sur lesquelles était appliqué l'impôt sur le capital différaient entre le fédéral et les provinces, complexifiant l'observation fiscale par les sociétés.

c) Recommandation contenue au rapport

Le comité d'experts ne voit pas la nécessité de conserver l'impôt sur le capital fédéral, sinon qu'afin de maintenir le niveau de recettes fédérales. En effet, le comité craint que l'élimination de cette source de revenus stable pour le gouvernement soit compensée par une hausse des taux d'imposition des bénéficiaires, qui est anticipée comme étant plus dommageable à l'efficacité globale du régime fiscal. En substance, il est mentionné qu'une réduction du taux de cette taxe, qui n'affecterait pas l'équilibre budgétaire, ne devrait être envisagée qu'ultérieurement.

Le rapport Mintz ne contient qu'une seule recommandation relative à l'impôt sur le capital. Celle-ci vise une plus grande harmonisation entre les gouvernements fédéral et provinciaux quant à l'assiette sur laquelle cette taxe était appliquée afin de réduire les coûts d'observation et d'administration⁵⁷.

d) Évolution depuis 20 ans

En 2006, moment de son abolition, l'impôt des grandes sociétés s'élevait à 0,175 % pour les sociétés non financières⁵⁸. L'analyse indique non seulement que le gouvernement fédéral a choisi d'éliminer ce prélèvement fiscal, mais qu'il a également mis en place, en 2007, un incitatif financier provisoire pour aider les provinces à abolir progressivement leurs taxes provinciales sur le capital, incitatif dont le Québec s'est notamment prévalu. En 2019, le gouvernement fédéral et les provinces n'utilisent plus cette source de revenus fiscaux⁵⁹.

e) Retour sur la proposition contenue au rapport

L'élimination de l'impôt sur le capital fédéral a procuré un allègement de 795 millions de dollars aux sociétés canadiennes pour l'année fiscale 2006-2007⁶⁰. En prenant en compte les opérations non budgétaires, le Canada présentait cependant un déficit projeté de 3 milliards pour cette même période⁶¹. Le Gouvernement fédéral a donc procédé à l'élimination d'une source de recettes budgétaires alors que son budget n'était pas équilibré, faisant fi de ce qui était préconisé par le comité d'experts.

⁵⁷ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la p. 4.25.

⁵⁸ Centre québécois de formation en fiscalité, *Taux d'imposition combinés des sociétés privées 2001 et 2006*, en ligne : CQFF < https://www.cqff.com/bibliotheque/taux_tablesimpotsociete.htm >.

⁵⁹ Des impôts sur le capital sont toujours prélevés auprès des institutions financières et des grandes compagnies d'assurance au fédéral et au Québec.

⁶⁰ Canada, ministère des Finances (2006), *Cibler les priorités – Plan budgétaire 2006*, tableau 3.6, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://fin.gc.ca/budget06/pdf/bp2006f.pdf> >.

⁶¹ *Ibid.* au tableau 4.7.

3.1.4 L'exonération cumulative des gains en capital (ECGC)

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

L'ECGC prévue à l'article 110.6 L.I.R. et mise en place en 1985, permet de faciliter la transmission d'entreprise en accordant un avantage fiscal au particulier propriétaire d'une petite entreprise, d'un bien agricole ou d'un bien de pêche (actions admissibles). Il est possible pour ces contribuables d'exonérer une partie du gain en capital imposable lors de la vente de leurs actions admissibles. Cette mesure vise à « stimuler la prise de risque et les investissements dans les petites entreprises, d'offrir un incitatif au développement d'exploitations agricoles et de pêche productives et d'aider les propriétaires de petites entreprises et les propriétaires d'entreprises agricoles ou de pêche à mieux assurer leur sécurité financière pour la retraite »⁶².

b) Problématique recensée

Le comité d'experts évalue que l'ECGC ne présentait pas « d'effet positif mesurable sur l'investissement ou la prise de risque »⁶³. De plus, il s'interroge sur le bien-fondé même de cette mesure, mise en place pour répondre à des besoins particuliers en matière de retraite :

« Le comité estime que, si l'on s'inquiète du fait que certaines catégories de contribuables n'ont pas les mêmes possibilités d'épargner en vue de leur retraite que d'autres, il serait plus approprié de modifier en conséquence le système d'épargne-retraite défiscalisée que d'exonérer en bloc certaines catégories d'actifs lorsque le contribuable s'en départit à profit⁶⁴. »

c) La recommandation contenue au rapport

Le rapport Mintz recommande d'éliminer l'ECGC. Toutefois, reconnaissant que les agriculteurs et propriétaires de petites entreprises utilisent dans une moindre mesure le REER que les autres contribuables, il recommande du même souffle d'instaurer un système amélioré de cotisation REER pour ces derniers⁶⁵.

Au Québec, en octobre 1996, quelques mois avant le dépôt du rapport Mintz, la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics avait émis une recommandation similaire. En vue de mieux baliser l'ECGC sur les fermes et les PME, on suggérait son remplacement par une exemption, ou encore, un transfert au REER du gain en capital réalisé, le montant annuel maximal devant se voir balisé en fonction du nombre d'années de propriété de l'entreprise⁶⁶.

⁶² Jack Mintz et Stephen R. Richardson (1995), « L'exonération cumulative des gains en capital – Une évaluation », volume 21, octobre 1995, *Canadian public policy*, pp. S1-S26.

⁶³ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la p. 6.19.

⁶⁴ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la p. 7.19.

⁶⁵ *Rapport Mintz*, supra note 1 aux pages 6.19 et 6.20.

⁶⁶ Québec, Commission sur la fiscalité et le financement des services publics (1996), *Ensemble pour un Québec responsable*, recommandations 31, p. 84, en ligne : Gouvernement du Québec < https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=67718 >.

d) Évolution depuis 20 ans

La recommandation du comité ne s'est pas traduite par une modification législative. La réduction du taux d'inclusion du gain en capital, passant de 75 % à 50 % en 2000⁶⁷, est cependant venue atténuer l'avantage fiscal consenti par l'ECGC.

En 2015, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, évaluant que l'ECGC ne constitue pas une façon appropriée d'encourager l'épargne personnelle en vue de la retraite, recommandait à son tour de remplacer l'ECGC par une contribution additionnelle au REÉR⁶⁸.

Outre les doutes soulevés quant à l'impact de cette mesure sur le développement économique, le ministre des Finances du Canada soulignait en 2017 que l'ECGC est utilisée dans le cadre de certaines planifications fiscales de fractionnement du revenu, permettant de réduire *de façon contrindiquée* le taux effectif d'impôt de certains contribuables⁶⁹. Pour cette raison, il proposait un resserrement qui, finalement, ne fut pas mis en œuvre⁷⁰.

Enfin, précisons qu'au moment de la rédaction du rapport Mintz, et pendant plusieurs années par la suite, le plafond de l'exonération fut établi à 500 000 \$ des gains en capital réalisés sur la vente de certains types de biens. Ce plafond a été porté à 750 000 \$ en 2007, puis à 800 000 \$ en 2014 pour se voir indexé annuellement pour tenir compte de l'inflation par la suite. En 2018, l'exonération atteint 848 252 \$.

e) Retour sur la proposition contenue au rapport

La recommandation du remplacement de l'ECGC allait dans le sens d'un élargissement de la base fiscale et s'inscrivait dans une volonté de simplification du régime fiscal et d'équité entre les salariés et les propriétaires d'actions admissibles⁷¹. De plus, certaines données semblent indiquer l'utilisation abusive de cette mesure comme technique de fractionnement de revenu⁷². Le coût de cette mesure pour le fédéral est évalué à 1,6 milliard de dollars en 2018⁷³.

⁶⁷ La valeur de cette exonération correspondait alors à 75 % de la différence entre la juste valeur marchande et du prix de base rajusté du bien disposé.

⁶⁸ Québec, Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (2015), Rapport final, p.150, en ligne : Gouvernement du Québec < http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/examenfiscalite/uploads/media/Volume1_RapportCEFQ_01.pdf >.

⁶⁹ Canada, ministère des Finances du Canada, *Planification fiscale au moyen de sociétés privées*, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.fin.gc.ca/activty/consult/tppc-pfsp-fra.asp> >.

⁷⁰ Canada, ministère des finances du Canada, Le gouvernement intervient pour réduire le taux d'imposition des petites entreprises et favoriser l'équité pour la classe moyenne, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.fin.gc.ca/n17/17-097-fra.asp> >.

⁷¹ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 7.21.

⁷² Les contribuables québécois de 20 ans et moins qui inscrivent une ECGC dans leur déclaration de revenus ont une exonération moyenne de 90 774 \$ comparativement à 53 556 \$ pour l'ensemble de la population : Québec (2015), *Rapport Final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*. Vol.1 p. 194.

⁷³ Canada, ministère des Finances du Canada (2018), *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2018*, p. 161, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2018/taxexp18-fra.asp> >.

3.1.5 L'harmonisation des règles en matière d'imposition des sociétés

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

Comme le souligne le rapport Mintz, les provinces canadiennes appliquent une définition du bénéfice et une formule d'attribution des bénéfices imposables des sociétés qui sont similaires à celles utilisées par le gouvernement fédéral⁷⁴. En 1997, le gouvernement fédéral percevait l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour le compte des provinces signataires de l'accord de perception, généralement sans frais. Cependant, trois provinces percevaient elles-mêmes l'impôt des sociétés lors de la production du rapport : l'Alberta, l'Ontario et le Québec.

b) Problématique recensée

Le rapport Mintz indique que les sociétés assujetties à l'impôt en Alberta, en Ontario et au Québec faisaient face à une augmentation inutile des coûts d'observation, tandis que ces provinces devaient assumer des coûts d'administration⁷⁵ qui pourraient être réduits par une perception conjointe des impôts.

c) Recommandation contenue au rapport

Le rapport Mintz suggère plusieurs options pour améliorer la perception de l'impôt sur le revenu des sociétés, notamment une perception fédérale des impôts provinciaux sur la base d'un accord de perception fiscale, les impôts fédéraux et provinciaux s'appliquant sur une assiette fiscale commune⁷⁶.

d) Évolution depuis 20 ans

Le 6 octobre 2006, les gouvernements du Canada et de l'Ontario ont signé un protocole d'accord pour le transfert de l'administration de l'impôt sur le revenu des sociétés de l'Ontario, du ministère du Revenu de l'Ontario (MRO) vers l'Agence du revenu du Canada (ARC). Cette nouvelle administration unique de l'impôt sur le revenu des sociétés est entrée en vigueur pour les années d'imposition prenant fin après le 31 décembre 2008. Vingt ans après le rapport Mintz, on ne compte désormais que deux provinces (le Québec et l'Alberta) qui perçoivent indépendamment cet impôt.

En 2009, l'ARC retenait les services de PricewaterhouseCoopers LLP pour mener une enquête visant à évaluer les économies en coûts d'observation que réalisaient chaque année les sociétés de l'Ontario sous le régime d'une administration unique⁷⁷. Selon les résultats du sondage, l'administration unique permet

⁷⁴ Certaines différences subsistaient néanmoins en 1997 notamment en matière d'assiettes sur lesquelles s'appliquaient certaines mesures ainsi qu'au niveau de prélèvements spécifiques à certaines provinces.

⁷⁵ Rapport Mintz, *supra* note 1 à la page 11.5.

⁷⁶ Rapport Mintz, *supra* note 1 aux pages 11.8 et 11.9.

⁷⁷ Canada, Administration de l'impôt sur le revenu des sociétés pour l'Ontario (AIRSO) – Enquête sur les économies en coûts d'observation, en ligne : < <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/nouvelles/quoi-neuf/administration-impot-revenu-societes-ontario-airso-enquete-economies-couts-observation.html> >. Ce sondage a été mené sur une période de huit semaines en mai et en juin 2010.

aux entreprises de l'Ontario de réaliser des économies annuelles estimées à 136,7 millions de dollars, 90 % de ces économies étant réalisées par les petites entreprises exploitées uniquement au Canada.

e) Retour sur la proposition contenue au rapport

En juin 2015, la Commission de révision permanente des programmes du gouvernement du Québec recommandait « d'envisager sérieusement » l'option d'un transfert d'activités au gouvernement fédéral en matière d'administration fiscale⁷⁸. Elle indiquait que des études approfondies devraient être menées à ce niveau. Tel qu'indiqué au tableau 4, Revenu Québec estimait toutefois que cette prise en charge par Ottawa se traduirait par un manque à gagner net de 304 millions de dollars pour le Québec⁷⁹, dû à une diminution des revenus provenant de la lutte à l'évasion fiscale estimée à 696 millions de dollars.

Le gouvernement du Québec n'a pas donné suite à la recommandation de cette commission. On remarque néanmoins que selon l'évaluation effectuée, en confiant l'administration de l'impôt des sociétés à l'ARC, comme proposé au rapport Mintz, le Québec profiterait d'économies nettes récurrentes de 40 millions \$, ce montant ne tient pas compte des économies qui seraient réalisées par les sociétés québécoises en matière de coûts de conformité.

Tableau 4 : **Impacts de la perception des revenus fiscaux du Québec par l'ARC– estimation**
(en millions de dollars)

	Impôt des particuliers	Retenues à la source	Impôt des sociétés	Taxes	Total
Économies estimées	69	26	161	135	392
Pertes estimées de revenus de la lutte à l'évasion fiscale	-247	-51	-122	-276	-696
Total	-178	-25	40	-141	-304

Source : Commission de révision des programmes, à partir de données fournies par Revenu Québec.

Le 15 mai 2018, les élus québécois ont voté à l'unanimité en faveur d'une motion favorable au rapport d'impôt unique. Cependant, inversement à ce que le comité d'experts recommandait, celle-ci prévoit que l'administration de la déclaration de revenus soit effectuée par le Québec : « Que l'Assemblée nationale demande au gouvernement du Québec et au gouvernement fédéral la mise en place d'un rapport d'impôt unique, transmis à Revenu Québec, pour tous les contribuables québécois et ce, tout en préservant l'autonomie fiscale du Québec⁸⁰ ».

⁷⁸ Québec, Commission de révision permanente des programmes (2015), *Cap sur la performance : Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, p.42.

⁷⁹ *Ibid.* à la page 38.

⁸⁰ Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale, 41^e législature 1^e session (20 mai 2014 au 23 août 2018)*, en ligne : < http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20180515/220897.html#_Toc514249038 >.

Si la mise en œuvre de cette recommandation du rapport Mintz n’aurait pas généré de recettes fédérales supplémentaires, celle-ci elle aurait néanmoins permis de simplifier l’observation fiscale des sociétés du Québec.

3.1.6 Le dispositif en matière de recherche scientifique et développement expérimental (RS&DE)

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

En matière de RS&DE, le support gouvernemental a pour objet de réduire le coût des activités de développement de nouveaux matériaux, dispositifs, produits ou procédés ou d’améliorer ceux qui existent déjà et, en théorie, devrait agir comme un levier en vue d’encourager les investissements des sociétés en la matière⁸¹. La RS&DE constitue l’un des volets soutenus par le fédéral en matière d’innovation⁸², un moteur de croissance économique⁸³. Le comité d’experts précise qu’en contexte de mondialisation, la RS&DE est appuyée par les gouvernements en vue « [...] d’attirer des capitaux et de favoriser les activités de recherche et, ainsi, de promouvoir des emplois de haute qualité, fondés sur le savoir, de même qu’une croissance économique satisfaisante »⁸⁴.

b) Problématique recensée

Au moment de la publication du rapport Mintz, le soutien fédéral aux entreprises prenait la forme d’une aide directe, principalement par des subventions à la recherche, et d’une aide indirecte, sous forme d’encouragements fiscaux, soit les crédits d’impôt sur les salaires et les dépenses consacrées à la RS&DE.

Mentionnant que « [...] les encouragements spéciaux à la RS&DE sont justifiés et soutenables, mais qu’ils sont plus appropriés si les innovations qui en résultent sont largement adoptées dans l’économie nationale »⁸⁵, le comité d’experts souligne un sous-investissement des sociétés canadiennes en matière de RS&DE malgré la présence d’encouragements fiscaux particulièrement avantageux⁸⁶.

En 1997, les dépenses en RS&DE des sociétés canadiennes représentaient 48,0 % de la dépense intérieure brute en matière de RS&DE au Canada comparativement à 61,8 % en moyenne pour les pays de l’OCDE⁸⁷. Globalement, au Canada cette dépense ne représentait que 1,6 % du PIB, tandis que la moyenne des pays de l’OCDE s’y situait à 2,0 %.

⁸¹ D. Lebeau (1996), *Les mesures d’aide fiscale à la R-D et les entreprises québécoises*, Conseil de la science et de la technologie, en ligne : Bibliothèque et archives nationales du Québec < <http://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/39882> >.

⁸² Les autres volets soutenus incluent notamment le financement et la commercialisation des nouveaux produits. Canada, Financement et soutien à l’innovation, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.canada.ca/fr/services/science/innovation/financement.html> >.

⁸³ OCDE (2016), *L’impératif d’innovation : Contribuer à la productivité, à la croissance et au bien-être*, les éditions de l’OCDE, Paris.

⁸⁴ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 5.12.

⁸⁵ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 5.13.

⁸⁶ *Rapport Mintz*, supra note 1 aux pages 5.16 et 5.19.

⁸⁷ OCDE, *OCDE.Stat*, en ligne : OCDE < https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MSTI_PUB&lang=fr# >.

Le comité d'experts reconnaît le rôle crucial de l'État dans le soutien des activités de RS&DE, les entreprises n'étant pas en mesure d'en internaliser entièrement les retombées positives. Sans soutien adéquat, les sociétés investiraient donc moins en RS&DE que le niveau optimal. Le rapport Mintz précise toutefois que les entreprises doivent être au cœur du processus d'innovation, et surtout de l'adoption générale des innovations⁸⁸, et que leur implication devait être maximisée. Le comité d'experts constate que les généreux encouragements fiscaux offerts, quoique valables, ne semblaient pas générer une intensification des activités de RS&DE aussi importante qu'attendu.

c) Recommandations contenues au rapport

Selon le rapport Mintz, les réductions proposées du taux d'impôt corporatif devaient permettre d'améliorer le ratio de dépense RS&DE/PIB des entreprises en rendant le Canada plus compétitif dans l'attraction des investissements en la matière. En contrepartie, il est proposé de réduire le taux de crédit d'impôt général au programme de RS&DE en l'abaissant graduellement de 20 % à 15 % pour les grandes sociétés et de 35 % à 27 % pour les petites entreprises⁸⁹. On précise qu'une réduction du taux d'impôt corporatif contrebalancée par une réduction des crédits d'impôt permettrait de favoriser l'utilisation des innovations plutôt que d'encourager uniquement la recherche menant à leur découverte⁹⁰.

La réduction du taux du crédit d'impôt pour les petites entreprises devrait également permettre de limiter l'impartition des travaux de RS&DE comme technique de planification fiscale.

De plus, le rapport Mintz recommande de revoir le traitement des dépenses en immobilisation. Les règles en vigueur en 1997 permettaient la déduction immédiate de dépenses en capital admissibles, créant des distorsions en favorisant les projets de RS&DE intensifs en capital. Le comité d'experts recommande de capitaliser normalement les dépenses en matière d'actifs non spécialisés pour la recherche et d'amortir au taux de 35 % de la valeur résiduelle les actifs spécialisés.

Enfin, il est recommandé que les petites entreprises admissibles puissent obtenir un remboursement du crédit à la RS&DE sur leurs dépenses en immobilisation et non seulement sur leurs dépenses courantes.

d) Évolution depuis 20 ans

Les dépenses intérieures brutes en RS&DE des entreprises canadiennes ont connu une hausse continue en dollars constants entre 1997 et 2001⁹¹, pour stagner par la suite jusqu'en 2007. En vue de soutenir ces dépenses, le gouvernement fédéral a procédé, en 2008, à l'élargissement des critères d'admissibilité aux crédits à la RS&DE, soit :

- un rehaussement de 2 à 3 millions du plafond de dépenses aux fins des SPCC ;
- un rehaussement du plafond de la fourchette d'élimination progressive du capital imposable de 15 millions à 50 millions ;

⁸⁸ Rapport Mintz, *supra* note 1 à la page 5.15.

⁸⁹ Rapport Mintz, *supra* note 1 à la page 5.23.

⁹⁰ Rapport Mintz, *supra* note 1 à la page 5.23.

⁹¹ OCDE, *OCDE.Stat*, en ligne : OCDE < https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MSTI_PUB&lang=fr# >.

- Un rehaussement du plafond de la fourchette d'élimination progressive du revenu imposable de 600 000 \$ à 700 000 \$⁹².

En 2011, le gouvernement fédéral rend public le rapport d'un groupe chargé d'examiner le soutien à l'innovation au Canada (rapport Jenkins)⁹³. Ce rapport note « [...] un engagement moindre des entreprises canadiennes, dans leur ensemble, à poursuivre des stratégies axées sur l'innovation »⁹⁴. Parmi les autres constats dressés, deux éléments sont en lien avec ce qui était soulevé par le rapport Mintz :

- l'éventail des programmes de soutien offert par le fédéral penche lourdement en faveur de la RS&DE au détriment des autres composantes du processus d'innovation, de l'idée à l'innovation commercialisable ;
- les pays-chefs de file en matière d'innovation comptent bien moins que le Canada sur les encouragements fiscaux indirects⁹⁵ ;

Conséquemment, le comité Jenkins recommande de baser le calcul des crédits d'impôt à l'investissement pour RS&DE consentis aux SPCC de petites et moyennes tailles sur les coûts de main-d'œuvre et de réduire progressivement la part remboursable du crédit. On précise que les montants économisés suite à la mise en œuvre de ces mesures devraient servir à financer une hausse du taux du crédit pour les PME ou d'autres mesures visant à accroître l'innovation au pays (au sens large) : « [...] le gouvernement devrait corriger le déséquilibre entre le financement direct et le financement indirect en réduisant les dépenses engagées dans le cadre du crédit d'impôt pour la RS&DE et en affectant les sommes ainsi épargnées à des initiatives complémentaires aux visées stratégiques [...] »⁹⁶.

Dans le cadre du budget fédéral de 2012, les dépenses en immobilisations admissibles ont été retirées des dépenses entièrement déductibles et le taux de crédit d'impôt général à la RS&DE de l'ensemble des sociétés a été réduit de 20 % à 15 %⁹⁷. Le taux de calcul du montant du crédit applicable aux sociétés privées sous contrôle canadien sur le premier 3 millions de dépenses admissibles est quant à lui demeuré inchangé à 35 %. Enfin, les dépenses en immobilisations admissibles effectuées après 2013 ne sont plus prises en compte dans le calcul du crédit d'impôt à l'investissement pour la RS&DE⁹⁸.

Ajoutons qu'au niveau provincial, en Colombie-Britannique et au Québec, la vente de produits pour lesquels un brevet est détenu peut, sous certaines conditions, bénéficier d'un taux d'imposition

⁹² Canada, *Évolution du Programme de la RS&DE – une perspective historique*, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/recherche-scientifique-developpement-experimental-programme-encouragements-fiscaux/evolution-programme-perspective-historique.html> >.

⁹³ Canada, (2011). *Innovation Canada : Le pouvoir d'agir. Examen du soutien fédéral de la recherche-développement, Rapport final*, en ligne : Gouvernement du Canada < http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ic/lu4-149-2011-fra.pdf >.

⁹⁴ *Ibid.* à la page 2-8.

⁹⁵ *Ibid.* à la page R-3.

⁹⁶ *Ibid.* aux pages 6.4 et 6.5.

⁹⁷ Ces changements se sont appliqués à compter du 1^{er} janvier 2014. Canada, ministère des Finances (2012), *Budget fédéral 2012, Annexe 4 - Mesures fiscales : Renseignements supplémentaires*.

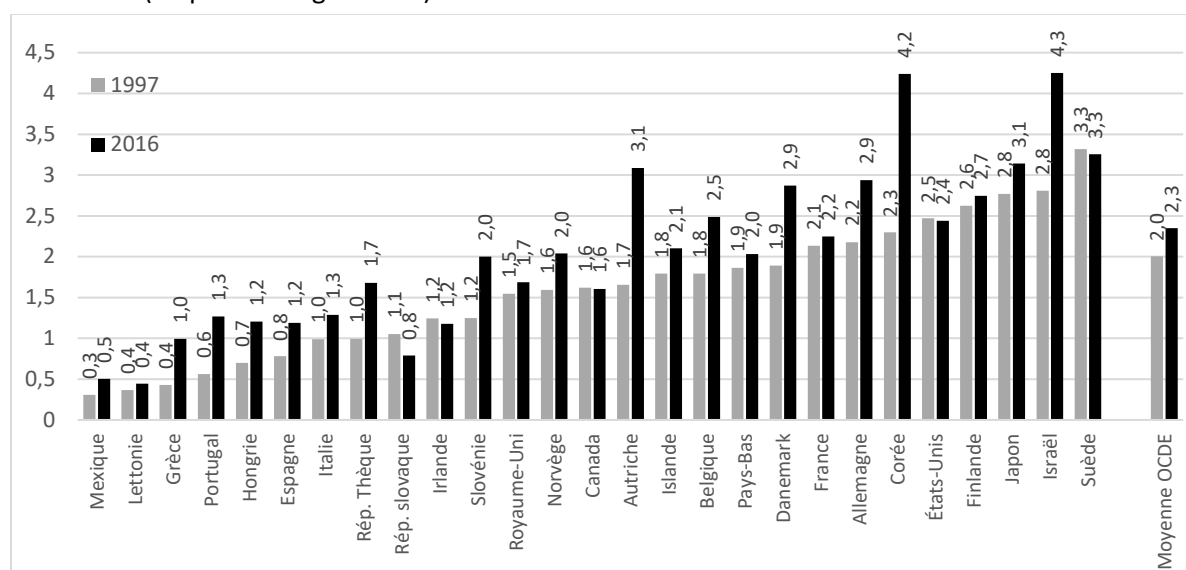
⁹⁸ Par. 127(9) et 37(1) L.I.R.

préférentiel⁹⁹ depuis 2006 et 2016 respectivement. En offrant des réductions d'impôt sur les revenus tirés de la commercialisation des propriétés intellectuelles désignées, ces modifications législatives s'inscrivent à certains égards dans une volonté d'utiliser le régime fiscal afin de récompenser les entreprises qui innovent avec succès et non seulement réduire les coûts liés aux activités de RS&DE¹⁰⁰. Cette approche n'a pas été implantée au fédéral.

De manière globale, le rapport de la dépense de RS&DE au PIB est resté peu changé depuis 1997, se situant toujours à 1,6 % en 2017. En parallèle, la part des dépenses des entreprises dans la dépense intérieure totale de RS&DE se situe à 40,6 % en 2016, tandis que la moyenne des pays de l'OCDE s'établit plutôt à 61,6 %¹⁰¹.

Si le rapport de la dépense canadienne en matière de recherche et développement au PIB demeure stable, on observe cependant à la figure 6, une croissance de cette dépense pour 22 pays membres de l'OCDE¹⁰² au cours des vingt dernières années. La dépense moyenne des pays de l'OCDE est passée de 2,0 % à 2,3 % du PIB entre 1997 et 2016.

Figure 6 : **Dépenses intérieures brutes de RS&DE, divers pays et moyenne OCDE, 1997 et 2016**
(en pourcentage du PIB)



Source : OCDE (2018). OCDE.Stat, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*. En ligne : http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MSTI_PUB&lang=fr (Consulté le 4 décembre 2018).

⁹⁹ Art. 737.18.36 L.I.

¹⁰⁰ Nick Pantaleo, Finn Poschmann et Scott Wilkie (2013), *Improving the Tax Treatment of Intellectual Property Income in Canada*, no. 379, C.D. Howe Institute commentary, en ligne : Institut CD Howe < https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Commentary_379_0.pdf >

¹⁰¹ OCDE, *OCDE.Stat*, en ligne : OCDE < <https://stats.oecd.org/> >.

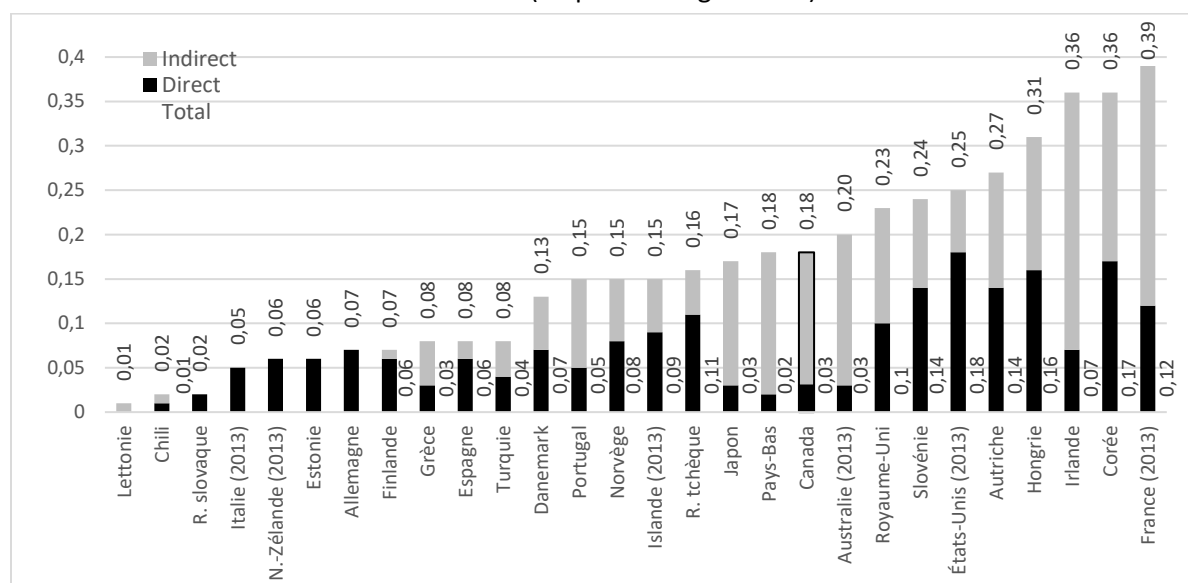
¹⁰² Parmi les 27 pays pour lesquels l'information est disponible.

De plus, la figure 7 indique qu'en 2014¹⁰³, le financement direct de la R-D (notamment par le moyen de subventions) ce qui constitue, selon l'OCDE, le moyen le plus efficace de soutenir des projets présentant des potentiels de rendements sociaux élevés¹⁰⁴ demeurait relativement faible au Canada à 0,03 % du PIB (au 3^e rang des juridictions présentant les proportions les plus faibles).

En contrepartie, à 0,15 % du PIB, le soutien public indirect du fédéral¹⁰⁵ (par la voie de crédits d'impôt) demeurait important, seuls la France (0,27 %), la Corée (0,19 %), l'Irlande (0,29 %) et les Pays-Bas (0,16 %) présentant des ratios de soutien indirect au PIB plus élevés.

Malgré la présence de facteurs ayant contribué à sa contraction, tel que la réduction du taux du crédit de 20 % à 15 %, on constate toujours une prédominance de l'aide indirecte, du moins au niveau du support fédéral à la RS&DE. En effet, le tableau 5 permet de constater que la proportion de l'aide indirecte aux entreprises constitue 82,6 % de l'aide versée en 2017 une proportion similaire à celle de 1997.

Figure 7 : **Soutien public direct et indirect à la RS&DE dans les sociétés, 2014**
à moins d'indications contraires (en pourcentage du PIB)



Source : OCDE, OCDE Stats/Science Technologie et Innovation, Perspectives de l'OCDE 2016.

¹⁰³ Données les plus récentes disponibles.

¹⁰⁴ OCDE (2010), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard*, les éditions de l'OCDE, Paris, 125 p.

¹⁰⁵ Encouragements fiscaux à la R-D des gouvernements sous-nationaux exclus.

Tableau 5 : **Aide fédérale aux entreprises à l'innovation 1997 et 2017**
(en millions de dollars)

	1997		2017	
	\$	%	\$	%
Paiements de l'administration fédérale versés aux entreprises commerciales canadiennes au titre de la R-D : Subventions, contributions et bourses de recherches (1997-1998)	426	19,2 %	597	17,4 %
Crédit d'impôt à l'investissement (CII) dans la recherche scientifique et le développement expérimental (incluant les CII ayant fait l'objet d'un report prospectif et ceux demandés pour l'année en cours, mais acquis antérieurement)	1 795	80,8 %	2 825	82,6 %
Total, aide à l'entreprise	2 221	100,0 %	3 422	100,0 %

Sources : Canada (2002), Dépenses et personnel de l'administration fédérale en sciences naturelles et sociales, 1992-1993 à 2001-2002 p. 29 En ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/88f0006x/88f0006x2002010-fra.pdf?st=j6pNirej>, Canada (2002), Dépenses fiscales et évaluations, tableau 2. En ligne : http://webarchive.bac-lac.gc.ca:8080/wayback/20071205155716/http://www.fin.gc.ca/taxexp/2002/taxexp02_f.pdf.

Statistique Canada, CANSIM 358-0144, (consulté le 2018-08-16) et Canada (2018), Rapport sur les dépenses fiscales et évaluations, En ligne : <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depisc/2018/taxexp1804-fra.asp#Credit-d-impot-a-l-investissement-dans-la-recherche-scientifique-et-le-developpement-experimental>.

e) Retour sur la proposition contenue au rapport

Le support fiscal fédéral à la RS&DE est toujours important en 2017 et ce, malgré la recommandation du rapport Mintz visant à réduire ce support au profit de réductions d'impôt. Il est à noter que le comité d'experts prévoyait que la réduction de ces crédits d'impôt à l'investissement aurait permis d'augmenter les recettes fiscales fédérales de 200 millions en 1997.

De plus, la réduction du taux d'imposition des sociétés ne semble pas avoir stimulé la dépense des sociétés en matière de RS&DE ; la proportion de la dépense intérieure en matière de RS&DE assumée par les sociétés a reculé, passant de 48 % à 41 % entre 1997 et 2016¹⁰⁶.

¹⁰⁶ OCDE, OCDE.Stat, principaux indicateurs de la science et de la technologie, pourcentage de la DIRD financée par les entreprises, en ligne : OCDE < <https://stats.oecd.org/> >.

3.2 La fiscalité internationale

Tout en reconnaissant la nécessité pour les pays de coopérer en matière de fiscalité internationale, le comité d'experts propose tout de même certains ajustements aux règles de fiscalité internationale applicables au Canada. Les recommandations contenues au Rapport Mintz en matière de fiscalité internationale se fondent sur les mêmes principes que celles visant le régime fiscal intérieur, soit l'équité, la simplicité et la neutralité. Ces recommandations s'appuient notamment sur la vision qu'un système fiscal doit être neutre¹⁰⁷ « [...] en traitant de manière égale les entreprises placées dans des conditions similaires ». Pour le comité d'experts, afin de favoriser la croissance économique et la création d'emplois (à l'échelle mondiale dans ce cas) il importe que les décisions prises par les multinationales ne reposent pas sur des considérations d'ordre fiscal.

L'atteinte de la neutralité sur le plan international dépend toutefois de l'arrimage des régimes fiscaux de différents pays. Évidemment, un pays ne contrôle pas seul cet arrimage. Le comité d'experts souligne que les disparités entre les régimes fiscaux peuvent, dans certains cas, permettre à des entreprises multinationales de réduire leur taux effectif d'impôt grâce à une combinaison de stratégies d'évitement¹⁰⁸. En conséquence, en matière de fiscalité internationale, les principes guidant les recommandations contenues au rapport Mintz doivent être conciliés avec la préoccupation de protection des recettes fiscales canadiennes. La présente section trace un survol des développements en lien avec les recommandations du comité d'experts pour contrer l'érosion de l'assiette fiscale canadienne.

3.2.1 L'imposition du revenu étranger tiré de sociétés affiliées

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

Avant la production du rapport Mintz, des règles visaient déjà à assurer qu'un contribuable canadien n'ait pas d'intérêt à créer une filiale à l'étranger, particulièrement dans un pays où l'impôt est faible, afin de générer du revenu passif. Sommairement, ces règles prévoient que les revenus passifs gagnés par une filiale à l'étranger détenue à plus de 50 %¹⁰⁹ par une société canadienne, soient inclus dans le revenu imposable de cette dernière au Canada, au fur et à mesure où ils sont gagnés par la filiale¹¹⁰. Pour les filiales étrangères dont une société canadienne détient plus de 10 % (mais moins de 50 %), ce sont plutôt les dividendes versés par la filiale à même les revenus passifs (surplus imposables) qui sont imposés dans les revenus de la société canadienne. Lorsque la filiale génère du revenu d'exploitation d'une entreprise, les dividendes versés à même ce revenu ne sont pas imposables (surplus exonéré) pour la société

¹⁰⁷ Un exemple de cette recherche de neutralité est que le revenu de sociétés canadiennes tiré de dividendes étrangers est généralement non imposable. On cherche ainsi notamment à éviter que les entreprises canadiennes paient plus d'impôts que leurs concurrents à l'étranger (double-imposition) et à favoriser l'expansion internationales de ces entreprises.

¹⁰⁸ *Rapport Mintz, supra* note 1 à la page 6.12. L'évitement fiscal est le résultat de mesures prises pour réduire au minimum l'impôt et qui, bien que conformes à la lettre de la loi, vont à l'encontre de l'objectif et de l'esprit de la loi, tandis que l'évasion fiscale est le fait d'ignorer délibérément une partie précise de la loi. Source : Agence de revenu du Canada, *Qu'est-ce que l'évitement fiscal?*

¹⁰⁹ Société étrangère affiliée contrôlée : 95(1) L.I.R. Société non résidentes dans laquelle le contribuable détient la majorité des actions, directement ou par le biais de personnes liées.

¹¹⁰ Par. 95(2) L.I.R.

canadienne qui les reçoit seulement si la filiale est située dans un pays avec lequel le Canada a signé une convention fiscale¹¹¹.

À ce moment, les règles prévoyaient également que le revenu passif d'une filiale étrangère, lorsque reçu d'une autre société étrangère liée (qui fait partie du même groupe multinational et qui a déduit cette dépense de son revenu d'exploitation d'une entreprise) soit considéré comme du revenu actif (règle de requalification).

b) Problématique recensée

Bien qu'il évalue que le régime d'imposition du revenu étranger était globalement adéquat, le comité d'experts relève que les règles en place reposaient à l'origine en partie sur l'hypothèse que la filiale étrangère d'une société canadienne supporte, dans sa juridiction de résidence fiscale, des impôts similaires à l'impôt canadien. Il est aussi mentionné que la signature de conventions fiscales avec des pays ayant une imposition plus faible ouvre la porte à certaines planifications avec ces pays. De plus, le rapport Mintz fait état de planifications développées afin de bénéficier des régimes fiscaux plus avantageux d'autres pays en ayant recours à la requalification du revenu pour certains paiements entre affiliées.

Néanmoins, pour le comité d'experts, la protection de l'assiette fiscale canadienne repose davantage sur la limitation de la déductibilité des intérêts (une recommandation complémentaire et présentée à la section 3.2.2 La déduction de l'intérêt sur investissements canadiens à l'étranger) que par une refonte du système d'imposition des revenus étrangers. En effet, la possibilité pour une société canadienne de déduire des intérêts sur des emprunts visant à financer une filiale étrangère, laquelle reçoit un revenu non imposé ou faiblement imposé à l'étranger, qui peut être rapatrié au Canada sans impôt, est plus problématique.

c) Recommandation contenue au rapport

Le comité d'experts considère que le régime d'imposition du revenu étranger en vigueur en 1997, bien qu'imparfait, représente possiblement le régime le plus viable et devrait être maintenu, en s'assurant toutefois de fermer la porte à certaines planifications. En conséquence, les recommandations consistaient principalement à corriger certaines failles du système, notons par exemple :

- a) revoir à la hausse le seuil de propriété de la filiale étrangère (10 %) pour restreindre l'accès aux avantages associés au système de dividendes tirés des surplus ;
- b) resserrer les règles de requalification du revenu passif en revenu actif lorsqu'il est versé par une société étrangère à une autre entité du même groupe ;

¹¹¹ Par. 5907(11) R.I.R. Avant 2008, seul un pays ayant conclu avec le Canada un accord visant l'élimination de la double imposition, entré en vigueur, pouvait être considéré comme un pays désigné, ouvrant droit à l'exonération d'impôt des actionnaires canadiens sur les dividendes reçus.

- c) inclure au surplus imposable les revenus bénéficiant à une entité qui, tout en étant située dans un pays signataire d'une convention fiscale avec le Canada, est privée du bénéfice de cette convention¹¹².

d) Évolution depuis 20 ans

En 2008, le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale a reçu le mandat de revoir le régime de fiscalité internationale du Canada. Selon le groupe consultatif, les règles applicables au revenu étranger tiré de sociétés affiliées, quoique complexes, étaient relativement efficaces et ne nécessitaient que quelques ajustements. De façon générale, le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale n'a pas endossé les recommandations du comité d'experts. Si la protection de l'assiette fiscale canadienne figurait au cœur des recommandations du rapport Mintz, le groupe consultatif considérait plutôt que « [...] l'exonération des revenus tirés d'entreprises exploitées activement à l'étranger par des sociétés étrangères affiliées devrait être perçue comme étant la norme aux fins de l'impôt au Canada »¹¹³.

Conséquemment, le seuil de pourcentage d'intérêt du contribuable dans une société non résidente qui donne droit aux dividendes exonérés est toujours fixé à 1 % et plus, le total du pourcentage d'intérêt du contribuable et de celui de chacune des personnes qui lui est liée devant minimalement être de 10 %¹¹⁴.

De plus, l'esprit des règles de requalification du revenu prévues à l'alinéa 95(2)a) L.I.R. est demeuré relativement inchangé depuis 1995. Le revenu d'une filiale ne fera pas l'objet d'une imposition au Canada et sera inclus dans les calculs du surplus exonéré si la charge correspondante est déductible du revenu actif d'une autre entité du groupe. Quelques règles liées au rapatriement du revenu étranger se sont néanmoins ajoutées, faisant écho à certaines préoccupations du comité d'experts. Ainsi, pour se voir requalifié, le revenu passif d'une filiale doit dorénavant provenir d'une autre filiale dans laquelle un contribuable canadien membre du groupe multinational détient au minimum 10 % des droits de vote et de la valeur¹¹⁵. De plus, les règles sur les prêts en amont¹¹⁶ ont été mises en place en 2012 pour éviter que les filiales étrangères contournent le système en procédant par un prêt plutôt que par le versement d'un dividende.

Enfin, plusieurs conventions fiscales ont effectivement été renégociées depuis le dépôt du rapport Mintz. Cependant, la renégociation de ces accords n'a pas nécessairement eu pour effet de soustraire du bénéfice de la convention les sociétés étrangères bénéficiant d'un avantage fiscal spécial en vertu de la

¹¹² Des règles instaurées en 1994, donc avant le dépôt du rapport Mintz, encadrent l'exonération de dividendes reçus d'une filiale étrangère affiliée qui, tout en étant situé dans un pays signataire d'une convention fiscale avec le Canada, se voit expressément privée du bénéfice de cette convention, par exemple parce qu'elle bénéficie d'un avantage fiscal spécial. Cependant, par l'effet de 5907(11.2c)) R.I.R., une société étrangère qui se voit privée du bénéfice d'une convention fiscale peut néanmoins être considérée comme résident fiscal si cette convention est entrée en vigueur avant 1995 (et n'a pas été modifiée après 1994). Conséquemment, le comité d'expert recommande la renégociation des conventions fiscales.

¹¹³ Brian Mustard et Amélie Guimont (2009), « Recommandations du groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale – partie A », 7 octobre 2009, *Collection APFF — Impôt et taxe*.

¹¹⁴ Par. 95(1) L.I.R.

¹¹⁵ Al. 95(2)a) L.I.R.

¹¹⁶ Par. 90(6) à 90(15) L.I.R.

législation interne du pays étranger. Le protocole venant modifier la Convention Canada-Barbade ratifiée en 2011 en constitue un exemple¹¹⁷.

Ainsi, tel qu'exprimé par l'ARC¹¹⁸, l'assujettissement fiscal dans le pays de résidence permet à une société, même faiblement imposée par un État signataire d'une convention fiscale, d'être considérée comme un résident fiscal, et donc de voir ses dividendes bénéficier d'une non-imposition lorsqu'ils sont reçus par une société canadienne.

Depuis 2008, cet avantage est également octroyé aux résidents fiscaux des pays ayant ratifié un accord d'échange de renseignements à des fins fiscales (AERF) avec le Canada¹¹⁹. Dans ce cas, le critère est encore moins rigoureux, une société étant considérée résidente d'un État dès lors que les principes canadiens de *common law*¹²⁰ sont respectés¹²¹.

e) Retour sur les propositions contenues au rapport

Le rapport Mintz ne recommandait pas de changement fondamental aux règles d'imposition du revenu étranger mais visait plutôt à contrer de potentielles pratiques d'érosion de la base fiscale canadienne et à contrôler plus particulièrement les planifications autour de la déductibilité des intérêts. Toutefois, ces recommandations ne furent pas implantées dans leur ensemble¹²² et seuls des ajustements ponctuels ont été apportés pour fermer la porte à des planifications fiscales connues.

Alors que le rapport Mintz soulève que le régime de surplus exonéré était justifié à l'origine par le fait que le Canada signe des conventions fiscales avec des pays qui ont généralement des régimes fiscaux comparables au sien, les développements récents ne sont pas soutenus par cette justification.

En effet, le budget de 2007 a eu pour effet d'étendre la capacité de réaliser un « revenu exonéré », aux affiliés non-résidents avec lesquels le Canada avait conclu ou était en voie de conclure un AERF, des pays où les sociétés sont assujetties à peu ou pas d'impôt¹²³.

¹¹⁷ Angelo Nikolakakis (2013), « Investissements directs canadiens à l'étranger : À la recherche d'un juste équilibre depuis 25 ans - Les paramètres du triangle canadien, du sablier canadien et de l'assiette fiscale canadienne », 61, supp., *Canadian Tax Journal* pp. 271-309.

¹¹⁸ ARC, *Nouvelles techniques* (2007), n°. 35, (26 février 2007), Résidence aux fins d'une convention fiscale – « Résidence de complaisance ».

¹¹⁹ Par. 5907 (11) R.I.R. Depuis 2009 une société canadienne peut bénéficier d'un dividende exonéré d'impôt si les conditions suivantes sont satisfaites :

- 1) « la filiale étrangère doit être résidente d'un « pays désigné » (pays avec lequel le Canada est signataire, d'une convention fiscale ou le sera 60 mois après le début des négociations, **ou encore, d'un AERF**) ;
- 2) Les revenus de la SÉA doivent provenir d'une **entreprise exploitée activement** dans un pays désigné ».

¹²⁰ Selon la « common law », il est établi de façon générale qu'une société réside dans le pays dans lequel la gestion centrale et le contrôle de la société sont exercés. Canada, *Statut de résidence d'une société*, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/impot/impot-international-non-residents/entreprises-impot-international-non-residents/statut-residence-societe.html> >.

¹²¹ Pierre Bourgeois et William Riverin (2010), « Concept de résidence des sociétés – Éléments fondamentaux et nouveautés », 6 octobre 2010, *Collection APFF – Impôts et taxes*.

¹²² Angelo Nikolakakis (2013), *supra* note 117.

¹²³ Canada, ministère des Finances (2007), *Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur – Plan budgétaire de 2007*, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf> >.

Cette décision ne fait toujours pas consensus. Dans la mesure où cela ouvre la porte à des planifications fiscales, certains y voient une façon pour le Canada d'encourager les paradis fiscaux à signer des accords d'échange de renseignements avec le Canada¹²⁴. Pour d'autres, l'exonération du revenu d'entreprise généré à l'étranger devrait être la règle et l'élargissement aux pays signataires d'accord d'échange de renseignements constitue par conséquent une avancée¹²⁵.

3.2.2 La déduction de l'intérêt sur investissements canadiens à l'étranger

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

Le rapport Mintz note que les sociétés canadiennes sont en mesure de déduire entièrement les intérêts payés sur leurs emprunts contractés afin d'investir dans des sociétés étrangères. Cette règle a notamment pour effet de réduire le coût des emprunts au Canada « [...] pour que ses multinationales puissent continuer de se développer à l'échelle mondiale et soutenir la concurrence internationale »¹²⁶.

b) Problématique recensée

Dans un contexte où le taux d'imposition canadien est similaire à celui de la juridiction de la société étrangère affiliée, on peut argumenter qu'il n'y a pas d'avantage fiscal lié au fait de déduire une charge d'intérêts au Canada plutôt qu'à l'étranger. Cependant, dans les faits, le comité d'experts observe en 1997 que le taux effectif d'imposition au Canada est relativement élevé face à celui des pays avec lesquels il a conclu une convention fiscale¹²⁷. De plus, on note que certaines juridictions, comme les États-Unis, ont implanté des règles visant à restreindre la déduction des intérêts relatifs aux investissements étrangers.

Le rapport Mintz avance donc que cette situation contribue à un « volume disproportionné d'emprunts effectués au Canada plutôt qu'à l'étranger, ce qui a entraîné une érosion notable de l'assiette fiscale au Canada »¹²⁸.

c) Recommandation contenue au Rapport

Tout en soulignant que les coûts de financement d'une filiale étrangère devraient être supportés par le régime fiscal de la juridiction où cette société est exploitée¹²⁹, le comité d'experts a notamment exprimé les recommandations suivantes :

¹²⁴ Sandra Slaats et Penny Woolford (2010), "The evolution of the international tax rules" volume 58 supp., *Revue fiscale Canadienne* pp.225-242, à la page 233.

¹²⁵ Angelo Nikolakakis (2002), "Response: Exempt Surplus - What's the Problem? A Reply to Brian Arnold ", volume 50, numéro 4, *Revue fiscale canadienne*, pp. 1354-1370.

¹²⁶ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.14.

¹²⁷ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.14.

¹²⁸ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.14.

¹²⁹ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.19.

- a) Ne pas permettre la déductibilité des frais d'intérêts des contribuables canadiens sur les emprunts contractés afin d'investir dans des sociétés étrangères affiliées ;
- b) Ajouter au prix de base des actions de la société étrangère affiliée les intérêts dont la déduction n'est pas admissible ;
- c) Permettre une exonération de 10 millions de dollars aux emprunts cumulés en vue d'investir dans des sociétés étrangères affiliées (l'exonération étant partagée entre les sociétés faisant partie d'un même groupe)¹³⁰.

d) Évolution depuis 20 ans

Les règles entourant la déduction de l'intérêt au Canada reposent principalement sur l'article 20(1)c L.I.R., qui, bien qu'ayant fait l'objet de nombreuses interprétations par nos tribunaux¹³¹ et de nombreuses propositions de réformes, n'a pas subi de modification depuis le dépôt du rapport Mintz. En substance cet article prévoit que la dépense d'intérêt est déductible dans la mesure où elle a été engagée en vue de générer un revenu non exonéré d'impôt¹³².

Malgré cette règle générale, l'élimination de la déductibilité des intérêts au Canada sur des emprunts visant la poursuite d'activités commerciales à l'étranger avait été annoncée dans le cadre du budget fédéral 2007¹³³. La mesure fut subséquemment modifiée pour ne viser que les structures de cumul de déductions (*double dip*)¹³⁴. Le projet de loi fut finalement abandonné en 2009 sur la base de la recommandation du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale, celui-ci ayant soulevé l'importance de tenir compte des réalités économiques du marché international en vue de soutenir la compétitivité des multinationales canadiennes¹³⁵.

Il est intéressant de constater qu'à peine quelques années plus tard, l'OCDE a produit en 2015 le rapport final de l'Action 4 visant à limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et d'autres frais financiers¹³⁶, visant notamment les structures de type *double dip*.

¹³⁰ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.20.

¹³¹ François Desjardins (2018), « La déductibilité des intérêts en vertu du sous-alinéa 20(1)c(i) de la Loi de l'impôt sur le revenu », no.1, 1^{er} mars 2018, *Collection APFF- Impôts et taxes*.

¹³² Un « dividende exonéré » ou tiré du surplus exonéré, ne constitue pas un revenu exonéré d'impôt à proprement parler car il se voit d'abord inclus au revenu par l'effet de l'article 90 L.I.R. et fait ensuite l'objet d'une déduction en vertu de 113.1 L.I.R. Les intérêts assumés sur emprunts en vue de générer un revenu de « dividende exonéré » sont donc déductibles dans le calcul du revenu imposable.

¹³³ Art. 18.2 L.I.R. – abrogé

¹³⁴ Joel Boucher (2009), « L'offensive contre les « double dip » abandonnée », no. 1, 1^{er} mars 2009, *Collection APFF — Planification financière, retraite et succession*.

¹³⁵ Canada, Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale (2008), *Rapport final — Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada*, par 4.151.

¹³⁶ OCDE, Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et d'autres frais financiers, Action 4 – 2015 Rapport final, en ligne : OCDE, < <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/limiter-l-erosion-de-la-base-d-imposition-faisant-intervenir-les-deductions-d-interets-et-d-autres-frais-financiers-action-9789264250154-fr.htm> >.

e) Retour sur la proposition contenue au Rapport

L'objectif des recommandations du rapport Mintz à l'égard de la déductibilité des intérêts sur emprunts en vue du financement de filiales étrangères était d'assurer l'intégrité de l'assiette fiscale canadienne. En effet, dans la mesure où les dividendes étrangers sont exonérés d'impôt, ces recommandations permettaient de s'assurer que l'on ne recoure pas aux emprunts au Canada afin de se créer un avantage fiscal. Or, le gouvernement n'a pas donné suite à ces recommandations. De plus, comme cela a été mentionné à la section 3.2.1, les modifications apportées aux règles d'imposition du revenu étranger eurent pour effet d'élargir les possibilités d'exonération de dividendes provenant de juridictions imposant les revenus à des taux substantiellement plus faibles que ceux en vigueur au Canada.

3.2.3 L'imposition des investisseurs non-résidents

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

En matière d'investissement direct étranger (IDE), le principal défi réside dans le maintien d'un fragile équilibre entre la facilitation du commerce et l'attraction des investissements internationaux d'une part, et la protection de l'assiette fiscale canadienne d'autre part. De façon générale, le régime de fiscalité canadien prévoit que les non-résidents sont imposables au Canada sur les revenus tirés de provenance canadienne¹³⁷. En ce qui concerne les revenus passifs (dividendes, intérêts et redevances) les conventions fiscales signées par le Canada depuis 1992 limitent cette imposition à des taux plus faibles, voire nuls dans certaines circonstances¹³⁸.

Les retenues fiscales appliquées au Canada permettent de s'assurer que les investisseurs étrangers contribuent aux recettes du gouvernement canadien. Afin d'éviter une double imposition pour les revenus gagnés dans le pays où le revenu est gagné de même que dans le pays de résidence du bénéficiaire, les régimes fiscaux prévoient généralement que les résidents puissent réclamer un crédit pour l'impôt payé à l'étranger à l'encontre de l'impôt dans le pays de résidence.

En théorie, une réduction des taux de retenue n'a aucun impact sur la décision d'un investisseur lorsque celui-ci bénéficie localement d'un crédit d'impôt étranger et que le taux d'imposition dans le pays de résidence de l'investisseur est similaire ou plus élevé au taux de retenue. Dans cette situation, l'investisseur est indifférent car il bénéficie d'une réduction de son impôt local équivalent à la retenue assumée¹³⁹.

¹³⁷ Dans le cas de revenu tiré d'une entreprise exploitée au Canada, cette imposition est prévue au paragraphe 2(3) L.I.R. Cependant, dans le cas de revenu passif, les non-résidents sont sujets aux retenues fiscales prévues à l'article 212 LIR.

¹³⁸ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.28.

¹³⁹ Kenneth J. McKenzie (2008), *Analyse des conséquences économiques pour le Canada des retenues d'impôt sur les flux de revenu transfrontaliers*, Analyse préparée pour le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale, p.3., en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.fin.gc.ca/access/tt-it/apcsit-gcrfci/pdf/RR11%20-%20McKenzie%20-%20fr%20-%20final%20-%20090619.pdf> >.

Cependant, dans le cas où le bénéficiaire du paiement a peu d'impôt à payer ou encore est faiblement imposé dans sa juridiction fiscale, le crédit d'impôt étranger associé à la retenue fiscale ne pourra être entièrement appliqué à l'encontre de l'impôt local à payer. Ainsi, la retenue d'impôt dans le pays source du revenu accroît la charge fiscale du bénéficiaire qui est par ailleurs résident d'une juridiction à faible imposition.

b) Problématique recensée

En 1966, une des recommandations de la Commission Carter avait été d'augmenter le taux de retenue fiscale appliqué sur les paiements envers des non-résidents. Le taux de retenue fiscale prévu à la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹⁴⁰ fut conséquemment augmenté à 25 % en 1971. Cette hausse eut toutefois un impact limité, car plus de 75 % des paiements étaient effectués vers des pays avec lesquels le Canada était signataire d'une convention fiscale venant réduire ce taux à 15 % en moyenne¹⁴¹.

Le rapport Mintz établit néanmoins que les taux de retenues historiquement utilisés par le Canada ont des effets nocifs sur l'économie canadienne, pénalisant les investisseurs étrangers qui peuvent voir leur charge fiscale accrue, ce qui a pour effet d'augmenter le coût des capitaux internationaux pour les sociétés canadiennes¹⁴².

Le comité d'experts est par conséquent en accord avec la modification de la position adoptée par le Canada dans le cadre des budgets de 1992 et 1993. Cette position visait à aligner les taux de retenues fiscales négociés dans le cadre de la mise en place et du renouvellement de ses conventions fiscales sur le barème de l'OCDE, soit, 5 % sur les dividendes, 10 % sur les intérêts et 0 % sur certains types de redevances¹⁴³. Ce barème étant « conforme aux normes internationales et réalise un équilibre acceptable entre les objectifs concurrents de neutralité globale et de protection de l'assiette fiscale canadienne... »¹⁴⁴.

c) Recommandation contenue au rapport

Au moment de la production du rapport Mintz, les intérêts payables par une société résidente à un non-résident non lié étaient exonérés de retenues fiscales si au plus 25 % du capital du prêt était remboursable dans les cinq premières années suivant le prêt¹⁴⁵. Le rapport Mintz recommande que l'exonération de la retenue fiscale sur les intérêts versés à des prêteurs non-résidents sans lien de dépendance avec l'emprunteur soit étendue à tous les emprunts, peu importe leur terme.

¹⁴⁰ Par. 212(1) L.I.R.

¹⁴¹ Alexander J. Easson (1988), "The evolution of Canada's tax treaty since the Royal Commission on taxation", volume 26, numéro 3, *Osgoode hall law Journal*, pp. 497-36, p.500.

¹⁴² *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.28.

¹⁴³ Notamment sur les redevances versées pour l'obtention de droits d'auteurs.

¹⁴⁴ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.28.

¹⁴⁵ S.-al. 212(1)b)vii L.I.R. - abrogé en 2008.

La position du comité d'experts quant au taux de retenue à appliquer sur l'intérêt sur emprunts auprès d'une partie liée, les dividendes et les redevances, est à l'effet que les renégociations de conventions fiscales menant à une réduction progressive de ces taux permettent d'assurer un meilleur équilibre entre la retenue fiscale appliquée et le crédit d'impôt disponible localement pour le bénéficiaire, et ce, malgré le potentiel d'érosion de la base fiscale décrit précédemment.

d) Évolution depuis 20 ans

Depuis le 1^{er} janvier 2008, conformément à la recommandation du rapport Mintz, aucune retenue fiscale n'est appliquée sur les intérêts versés à des tiers non-résidents. La retenue de 25 % (ou un taux moindre prévu dans une convention) s'applique principalement sur les intérêts payés ou payables sur les prêts entre sociétés liées et les intérêts sur des créances participatives¹⁴⁶. La retenue s'applique également sur les dividendes imposables, les dividendes en capital et les redevances¹⁴⁷.

Toujours en 2008, le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale recommandait d'examiner l'opportunité de réduire les retenues d'impôt sur les intérêts versés à des non-résidents liés afin de réduire le coût du capital étranger pour les entreprises canadiennes. On faisait également état de la tendance mondiale vers une réduction de ces retenues, notamment entre les pays membres de l'Union européenne¹⁴⁸.

Bien qu'aucun changement dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'ait été apporté à cet égard, on constate au tableau 6 que les taux de retenue fiscale prévus aux conventions fiscales signées par le Canada et applicables sur les dividendes versés à un actionnaire étranger détenant au moins 10 % des actions de contrôle ainsi que sur les intérêts relatifs aux emprunts auprès de parties liées ont majoritairement diminué depuis 1997. Cette baisse est particulièrement remarquable au niveau des intérêts sur emprunts auprès de sociétés liées américaines, dans ce cas, la retenue fiscale est passée de 15 % à 0 %.

¹⁴⁶ Al. 212(1)b) L.I.R.

¹⁴⁷ En date du 1^{er} juin 2018, le taux de 25 % pouvait se voir réduit par l'effet de l'une de 96 conventions fiscales signées par le Canada. Voir : Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Le Canada et l'échange de renseignements, en ligne : Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, < <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/outils/le-canada-et-lechange-de-renseignements/#Conventions%20bilat%C3%A9rales> >.

¹⁴⁸ Canada, Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale (2008), *supra* note 135 au paragraphe 90.

Tableau 6 : **Évolution du taux de retenue fiscale du Canada applicable par l'effet de conventions fiscales** (dividende et intérêt versés à une partie liée, pays choisis, 1997 et 2018, en pourcentage)

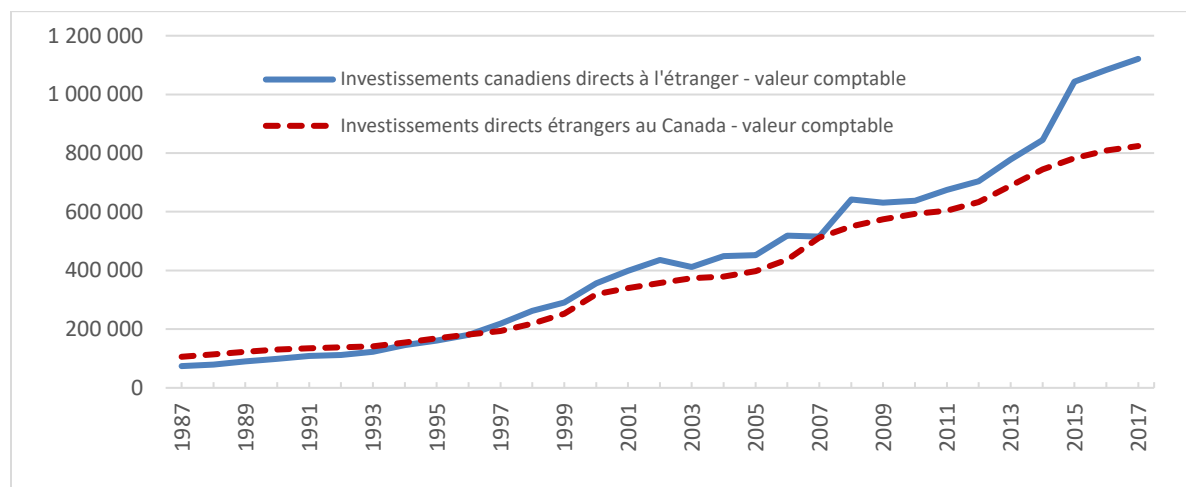
	Dividendes		Intérêts	
	1997	2018	1997	2018
Allemagne	15	5	15	10
Australie	15	5	15	10
Chine	10	10	10	10
Corée	15	5	15	10
États-Unis	10	5	15	0
France	10	5	10	10
Inde	15	15	15	15
Irlande	0	5	15	10
Italie	15	5	15	10
Japon	10	5	10	10
Pays-Bas	5	5	10	10
Russie	15	10	15	10
Suède	15	5	15	10
Suisse	15	5	15	10
Royaume-Uni	10	5	10	10

e) Retour sur la proposition contenue au rapport

Les retenues fiscales sur paiements de dividendes et d'intérêt à l'étranger (entre parties liées) ont évolué dans le sens des attentes du comité d'experts, en réduisant le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) sur l'investissement en provenance de l'étranger¹⁴⁹. La figure 8 illustre néanmoins que malgré ces réductions, le Canada, qui fut importateur net de capitaux entre le début de la période analysée et 1997, est dorénavant un exportateur de capitaux et ce, depuis les vingt dernières années. De plus, on remarque que l'écart en faveur de l'exportation des capitaux s'est accru significativement depuis 2014.

¹⁴⁹ Jack Mintz (2001), *Withholding Taxes on Income Paid to Non-Residents: Removing a Canadian-US Border Irritant*, C.D. Howe Institute, 5 mars 2001, en ligne : Institut C.D.Howe < <https://www.cdhowe.org/withholding-taxes-income-paid-nonresidents-removing-canadian-us-border-irritant?page=11> >.

Figure 8 : **Stock d'Investissement Direct Étranger entrant et sortant 1987-2017, Canada**
(en millions de dollars constants de 2007)



Source : Statistique Canada, CANSIM 376-0051 (consulté le 4 décembre 2018).

Note : l'Investissement direct étranger comprend les investissements en capitaux propres, ainsi que les prêts à long terme et court terme dans des filiales, des sociétés associées et des succursales.

Évidemment, les facteurs fiscaux ne sont qu'une partie des éléments influençant la décision d'investissement. Certains auteurs avancent même que le régime fiscal d'une juridiction pourrait ne constituer qu'un facteur mineur quant au choix d'emplacement des multinationales¹⁵⁰. Dans le cas particulier des retenues fiscales, l'impact sur l'IDE repose sur les particularités du régime fiscal de l'investisseur et de sa capacité à utiliser les crédits d'impôt disponibles, rendant l'effet d'une baisse de taux de la retenue sur la décision d'investissement difficile à estimer.

Il faut cependant être conscient que l'exonération de la retenue sur les intérêts versés à des parties non liées ainsi que les différentes réductions des taux de retenues consenties en vue de rendre l'investissement au Canada plus attractif au plan fiscal ont un impact significatif sur les recettes gouvernementales. Tel qu'indiqué au tableau 7, la dépense fiscale liée à ces allègements fiscaux consentis aux non-résidents s'élève à 5,3 milliards en 2018, en hausse depuis 1997¹⁵¹.

¹⁵⁰ Dana Hajkova, Giuseppe Nicoletti, Laura Vartia et Kwang Yoo (2006), *Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries*, OCDE Département des Affaires Économiques, document de travail 502, en ligne : OCDE < <https://www.oecd.org/eco/public-finance/37002820.pdf> >.

¹⁵¹ Évaluation de la différence entre le taux de retenue d'impôt des non-résidents de 25 % sur les dividendes et les paiements d'intérêt prévu par la loi et les montants effectivement perçus après l'effet des conventions fiscales et autres allègements. Canada, ministère des finances (2002), *Dépenses fiscales et évaluations 2002*, en ligne : Gouvernement du Canada < https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2002/taxexp02_3-fra.asp >, Canada, ministère des finances (2010), *Dépenses fiscales et évaluations 2010*, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2010/taxexp1004-fra.asp#tocnotes-05> > et Canada, ministère des finances (2018), *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales*, p. 164, en ligne : Gouvernement du Canada < <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2018/taxexp-depfisc18-fra.pdf> >.

Tableau 7 : **Dépenses fiscales liées à l'exemption de l'exigence de retenue d'impôt des non-résidents, Canada 1997, 2007 et 2018** (en millions de dollars)

	1997	2007	2018
Dividendes	200	1 360	3 505
Intérêt	870	1 945	1 795
Total	1 070	3 305	5 300
Total en \$ de 2018*	1 501	3 867	5 300

* Indexation basée sur l'Indice des prix à la consommation du Québec (tableau CANSIM 236-0021)

3.2.4 La capitalisation restreinte

a) Description de la mesure fiscale et assise économique

L'érosion de la base fiscale canadienne par l'utilisation abusive de la déduction d'intérêt constitue une préoccupation de longue date au Canada. Dès 1969, le ministère des Finances du Canada, dans le document *Propositions de réforme fiscale*, identifiait que le système fiscal canadien présentait une divergence entre le traitement fiscal de l'intérêt et celui des dividendes, créant un incitatif pour les actionnaires non-résidents à capitaliser leurs filiales canadiennes par le biais de l'endettement plutôt que par l'injection de capital, la dépense d'intérêt permettant de réduire la facture fiscale de la société canadienne :

« Il est naturel que les corporations empruntent et il n'est pas anormal qu'elles empruntent de leurs actionnaires ; mais la différence qui existe dans les taux d'impôt a poussé certaines d'entre elles à créer des corporations ayant un capital-actions très faible (par exemple 3 \$) et d'effectuer à peu près tous leurs investissements sous forme de prêts à intérêts¹⁵² ».

À la suite au dépôt de ce document, le Canada fut la première juridiction fiscale à implanter un plafond à la déductibilité des intérêts sur les emprunts auprès d'actionnaires non-résidents. Ces règles, implantées en 1972, prévoyaient alors le respect d'un ratio **dette envers non-résidents déterminés/capitaux propres propriété de non-résidents déterminés** de 3:1.

b) Problématique recensée

Le comité d'experts relève que les règles de capitalisation restreinte ne visent pas les autres formes d'entreprises telles les succursales canadiennes de sociétés étrangères. On énonce également qu'il est possible pour un prêteur étranger de consentir un prêt à une société canadienne par l'entremise d'une institution financière (par exemple lorsqu'une société étrangère place des fonds en dépôt auprès d'une banque et que celle-ci prête à son tour un montant à la société canadienne)¹⁵³.

¹⁵² Canada, ministère des Finances (1969), *Propositions de réforme fiscale*, Ottawa. Imprimeur de la Reine, p.86, par 6.41, en ligne : Gouvernement du Canada < http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/fin/F32-169-1969-fra.pdf >.

¹⁵³ *Rapport Mintz*, supra note 1 à la page 6.32.

c) Recommandation contenue au rapport

Tout en évaluant que les dispositions canadiennes relatives à la capitalisation restreinte sont adéquates, le rapport Mintz contient les recommandations suivantes :

- a) Ramener le ratio à 2:1 afin de mieux correspondre au financement généralement disponible dans une situation sans lien de dépendance ;
- b) Réviser les règles afin qu'elles s'appliquent aux succursales canadiennes de sociétés étrangères, aux sociétés de personnes et aux fiducies ;
- c) Élargir la portée des dispositions afin à tous les types d'endettement, incluant les prêts de tiers garantis par des montants mis en dépôt par une société mère étrangère¹⁵⁴.

d) Évolution depuis 20 ans

En 2000, le plafond de la déductibilité des intérêts sur les emprunts auprès d'actionnaires non-résidents est passé à 2:1. Il a été diminué à nouveau, passant à 1,5 : 1 en 2012, suite à une recommandation à cet effet du groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale¹⁵⁵. De plus, le champ d'application des règles a été élargi pour comprendre les succursales de sociétés étrangères, les sociétés de personnes et les fiducies¹⁵⁶.

Enfin, depuis 2014 une règle anti-évitement est venue réputer les sommes dues à un intermédiaire comme des sommes dues à l'actionnaire non-résident, de façon à étendre les règles sur la capitalisation restreinte à tous les types d'endettement¹⁵⁷.

e) Retour sur la proposition contenue au rapport

Les recommandations contenues au rapport Mintz en matière de capitalisation restreinte ont ainsi été intégrées au régime fiscal des sociétés au fédéral.

¹⁵⁴ Rapport Mintz, supra note 1 à la page 6.33.

¹⁵⁵ Canada, Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale (2008), supra note 135, à la page 79.

¹⁵⁶ Par. 18(4) à 18(7) L.I.R.

¹⁵⁷ Par. 18(6) L.I.R.

4. CONCLUSION

À plusieurs reprises dans le rapport Mintz, on réfère à trois principes comme pierre angulaire des recommandations : efficacité, équité et simplicité, avec pour résultante espérée un régime fiscal des entreprises où un taux d'imposition réduit s'applique sur une base fiscale élargie. Nous avons par conséquent porté une attention particulière à l'évolution du régime fiscal fédéral en lien avec les recommandations formulées par le comité d'experts visant la réduction des crédits et déductions d'impôt consentis aux sociétés.

Le présent cahier de recherche n'a pas analysé l'ensemble des mesures contenues au rapport Mintz. Cependant, vingt ans après son dépôt, il apparaît que le cadre fiscal des sociétés a davantage intégré les recommandations du comité d'experts ayant pour effet de réduire le taux effectif d'imposition des sociétés plutôt que celles visant à élargir la base fiscale¹⁵⁸. Plus particulièrement, en matière de fiscalité internationale notre revue révèle que l'évolution du régime fiscal a priorisé le soutien aux multinationales canadiennes et l'attraction des investissements étrangers, en adoptant uniquement à la marge des mesures visant à protéger l'assiette fiscale.

Il apparaît également, à la suite de l'examen de l'évolution de l'environnement commercial sur une période de vingt ans, que la réévaluation périodique de l'efficacité des mesures fiscales soit primordiale. En effet, dans certains cas, les mesures existantes en 1997 ne semblaient plus répondre totalement aux problématiques auxquelles elles étaient censées s'adresser (DAPE, ECGC). Pourtant, on constate que ces mesures sont toujours en place en 2018.

Néanmoins, tandis que l'on observe une réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui est passé de 42,9 % en 1997 à 26,8 % en 2018, les recettes fiscales tirées de cet impôt ont connu une diminution moins drastique, passant de 3,7 % à 3,4 % du PIB entre 1997 et 2017. En proportion des recettes fiscales totales leur poids a même augmenté, passant de 10,4 % à 10,6 %.

Ainsi, malgré que plusieurs recommandations relatives à l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés n'aient pas été mises en place, les recettes sont demeurées relativement stables grâce à une augmentation du revenu imposable des sociétés canadiennes (des SPCC en particulier) en proportion du PIB, une tendance qui peut être observée depuis 20 ans¹⁵⁹.

Il n'en demeure pas moins que lorsque l'on conjugue l'effet de l'abolition de la taxe sur le capital, on constate que sur cette même période, la contribution des impôts des sociétés aux recettes des administrations publiques en proportion du PIB a reculé de 4,8 % à 4,1 %¹⁶⁰.

¹⁵⁸ D'autres recommandations non abordées dans ce cahier et visant l'élargissement de la base fiscale n'ont pas été suivies intégralement par le fédéral. Mentionnons les recommandations visant les taux d'amortissement accélérés, l'élimination du crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique et l'instauration d'un système d'impôt sur les distributions des sociétés. Voir : Robin Broadway et Jean-François Tremblay (2014), *supra* note 12 à la page 42.

¹⁵⁹ Canada, *Soutien aux petites entreprises et équité fiscale pour la classe moyenne*, graphique 3, en ligne : Gouvernement du Canada < https://www.fin.gc.ca/n17/data/17-097_3-fra.asp >.

¹⁶⁰ Les impôts sur les salaires sont demeurés stables à 0,7 % du PIB en 1997 et en 2016.

Globalement, la réduction des taux de l'impôt des sociétés et, dans une moindre mesure, de l'abolition de la taxe sur le capital, ont contribué à la réduction du TEMI des entreprises canadiennes. Tel qu'indiqué au tableau 8, le TEMI sur le capital est passé de 38,8 % à 20,2 % entre 2005 et 2017 au Canada tandis que la moyenne pondérée des pays de l'OCDE passait de 32,4 % à 28,0 %. Un revirement de situation qui, selon le président du comité d'experts¹⁶¹, a permis d'accroître la compétitivité des entreprises canadiennes.

Tableau 8 : Taux effectif marginal d'imposition du capital, Canada et OCDE, 2005 et 2017

	2005	2017
Taux agrégé du Canada	38,8 %	20,2 %
Moyenne OCDE	20,9 %	17,3 %
Moyenne pondérée OCDE	32,4 %	28,0 %

Source : Philip Bazel, Jack Mintz and Austin Thompson (2017), "Tax competitiveness report : The calm before the storm". *The school of public policy*, SPP research paper Vol 11:7, tableau A.3.

Toutefois, dans le cadre d'une réflexion portant sur une nouvelle réduction du taux d'imposition des sociétés, il importerait probablement également de revenir aux principes sous-tendant le rapport Mintz et de s'attarder à élargir (et protéger) la base fiscale¹⁶².

¹⁶¹ Jack M. Mintz (2015), *An agenda for Corporate tax reform in Canada*. Conseil canadien des chefs d'entreprises, en ligne : Conseil canadien des chefs d'entreprises < <https://thebusinesscouncil.ca/wp-content/uploads/2015/09/An-Agenda-for-corporate-tax-reform-in-Canada-Report-September-20151.pdf> >.

¹⁶² Suite au dépôt du rapport Mintz, le président du comité d'experts s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de nouvelles réductions du taux d'imposition sur le revenu des sociétés, accompagnées d'un élargissement de la base fiscale. Voir : Jack M. Mintz (2007), *2007 Tax Competitiveness Report: A call for comprehensive tax reform* numéro 254, C.D. Howe Institute commentary, septembre 2007, en ligne : C.D. Howe Institute < <https://www.cdhowe.org/2007-tax-competitiveness-report-call-comprehensive-tax-reform> >, Jack M. Mintz (2015), *supra* note 161 et Philip Bazel, Jack Mintz and Austin Thompson (2017), *supra* note 4.