

CHAPITRE 25

DIVERSES INDUSTRIES

L'AGRICULTURE

En 1961, le Canada comptait environ 353,000 fermes commerciales, définies comme étant des fermes dont les ventes de produits agricoles se chiffraient à \$1,200 ou plus. Au cours de la même année, plus de 200,000 agriculteurs particuliers ont déclaré leur revenu, et de ce nombre environ 74,000 dont le revenu atteignait environ 323 millions de dollars ont payé quelque 27 millions de dollars en impôt. Le tableau 25-1 contient des renseignements pour chaque province:

TABLEAU 25-1

| Province | Nombre total de fermes commerciales<br>(1) | Nombre de fermes dont les ventes dépassent \$5,000<br>(2) | Nombre de fermes dont les ventes dépassent \$10,000<br>(3) | Cultivateurs qui déclarent un revenu imposable<br>(4) | Revenu déclaré par les cultivateurs imposables (en milliers de dollars)<br>(5) | Impôts acquittés (en milliers de dollars)<br>(6) |
|----------|--|---|--|---|--|--|
| T.-N.    | 456  | 169   | 93   | néant   | néant  | néant  |
| I.-P.-E. | 4,530                                      | 1,210   | 315  | 168   | 579  | 34   |
| N.-E.    | 4,939                                      | 1,569   | 633  | 333   | 1,318  | 97   |
| N.-B.    | 5,116                                      | 1,582   | 597  | 434   | 1,865  | 144  |
| Qué.     | 62,497                                     | 15,722  | 3,871  | 1,031   | 4,761  | 429  |
| Ont.     | 90,345                                     | 43,091  | 19,190   | 19,339  | 90,262   | 8,086  |
| Man.     | 33,522                                     | 12,191  | 3,225  | 5,945   | 22,219   | 1,371  |
| Sask.    | 82,285                                     | 33,251  | 8,961  | 24,361  | 103,753  | 8,130  |
| Alb.     | 58,698                                     | 26,186  | 10,210   | 19,000  | 83,427   | 7,229  |
| C.-B.    | 10,902                                     | 5,289   | 2,746  | 3,491   | 14,754   | 1,287  |
|          | <u>353,290</u>                             | <u>140,260</u>  | <u>49,841</u>  | <u>74,102</u>   | <u>322,938</u>   | <u>26,807</u>                                    |

Références: Colonnes (1)-(3). Recensement du Canada de 1961, Agriculture, Bulletin 5.1-1, Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963, p. XII.

Colonnes (4)-(6). Statistique de l'impôt, (ministère du Revenu national), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963, partie II, tableau 8.

En imposant le revenu agricole, on doit tenir compte des particularités de cette industrie primaire: variations de température, instabilité des marchés, prédominance des petits exploitants individuels et relation étroite entre activité personnelle et activité commerciale. D'autre part, si l'objectif visé est l'équité, il ne faut pas négliger de comparer l'importance de ces particularités à celles que rencontrent les contribuables dans d'autres domaines d'activité. Cette comparaison devra tenir compte des changements survenus dans l'agriculture et, notamment de l'augmentation de la superficie des exploitations, de l'accroissement de l'assistance technique fournie par l'État, de l'amélioration des services de mise en marché et de l'utilisation de plus en plus répandue des connaissances scientifiques et des techniques commerciales.

Le régime fiscal du Canada compte de nombreuses dispositions et divers usages conçus en fonction des particularités de l'agriculture. La Loi de l'impôt sur le revenu reconnaît la comptabilité de caisse aux fins de la déclaration du revenu 1/, l'étalement des revenus agricoles 2/, et elle limite les déductions pour pertes dans le cas de fermes passe-temps 3/. Les Règlements permettent l'amortissement linéaire 4/. Une directive ministérielle portant sur le "troupeau de base" 5/, permet de considérer le bétail productif comme élément de l'actif.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que bon nombre de ces dispositions et de ces règles fiscales particulières sont désuètes. A cause des variations dans l'industrie agricole, les cultivateurs, du moins ceux qui ont un revenu important, devraient maintenant pouvoir faire des déclarations de revenu semblables à celles des autres propriétaires de petites entreprises. Les dispositions spéciales conçues pour répondre aux particularités de l'agriculture ont **ouvert la porte toute grande aux injustices, aux anomalies, aux échappatoires et aux complications administratives.** Voyons ce qui en est.

Comptabilité de caisse pour le  
calcul du revenu

La législation fiscale actuelle permet le calcul des revenus agricoles et professionnels d'après la comptabilité de caisse, alors que les revenus dans tout autre champ d'activité commerciale sont essentiellement les "bénéfices" qu'on en tire, bénéfices ordinairement établies d'après la comptabilité d'exercice. Étant donné que le calcul des revenus d'après la comptabilité de caisse fournit rarement une estimation précise du revenu et donne plutôt un montant inférieur au revenu véritable parce qu'il ne tient aucunement compte de certains éléments de l'actif, nous recommandons que son usage soit défendu à moins que le cultivateur ne soit un individu, dont la principale source de revenu est l'agriculture et que son revenu brut provenant de l'exploitation d'une ferme ne soit inférieur à un montant donné, disons \$10,000. Cette recommandation est lourde de conséquences pour l'agriculture.

Le fait que la comptabilité de caisse fasse abstraction des comptes à payer et des comptes à recevoir ne modifie guère le revenu de la plupart des fermes. Le plus grave, cependant, c'est que cette méthode ne tient pas compte des inventaires, car bien des fermes ont un cheptel important ou de gros stocks de céréales. Dans de tels cas, la comptabilité de caisse permet la déduction immédiate du coût de la constitution de stocks, cela donne au cultivateur la possibilité de différer un impôt équivalent à l'impôt qui aurait été exigible sur un montant égal au coût de ses stocks. Il est vrai que l'avantage du système fiscal actuel n'est qu'un ajournement d'impôt, en ce sens que la déduction du coût serait autorisée en fin de compte; mais l'ajournement équivaut, en somme, à un prêt non garanti et sans intérêt, dont le montant peut être considérable, et qui n'est généralement pas consenti aux entreprises.

La comptabilité de caisse pour le calcul du revenu a, en outre, pour effet d'inciter les riches à l'exploitation d'une ferme comme activité

secondaire, car les pertes reportées lors des premières années d'exploitation peuvent être majorées artificiellement par l'inclusion dans les dépenses, du coût de l'établissement des stocks et d'autres éléments d'actif.

La comptabilité de caisse pour le calcul du revenu d'une ferme peut également désavantager le cultivateur et elle a exigé certains allègements spéciaux. Par exemple, lors de la liquidation d'un troupeau, par suite de la mort ou de la retraite du cultivateur, ou pour n'importe quelle autre raison, tout le produit de la vente serait imposé la même année, selon la comptabilité de caisse. Dans le cas de l'éleveur qui fait le commerce du bétail et des produits dérivés, ce problème a été résolu par une pratique permettant de considérer le premier achat et la dernière vente d'un certain nombre de têtes de bétail comme une transaction de capital non imposable. C'est le principe du "troupeau de base". La méthode a donné satisfaction aux éleveurs, mais elle n'est pas autorisée par la loi et, comme nous allons l'expliquer, elle a entraîné des anomalies et des échappatoires. De plus, elle est discutable en **principe même sous le régime fiscal actuel, abstraction faite** du principe de l'assiette compréhensive de l'impôt que nous proposons.

Il existe donc des motifs sérieux d'exiger que le revenu agricole soit calculé d'après la comptabilité d'exercice. Reste à savoir si cette méthode comptable entraînerait des difficultés excessives à l'agriculteur dans le calcul de son revenu. Il est probable que le calcul du revenu agricole d'après la comptabilité de caisse s'est implanté par l'usage et par la loi, principalement à cause de la comptabilité rudimentaire et des pratiques commerciales utilisées dans le passé par l'industrie. Toutefois, l'agriculture a évolué depuis quelques années. Les fermes rentables ont maintenant plus de superficie et les capitaux engagés dans les bâtiments et les machines ont augmenté. Aujourd'hui, l'administration d'une exploitation agricole prospère se rapproche de celle de l'entreprise commerciale en général. En tenant compte de ces changements et du fait qu'un seul cultivateur sur dix est taxable, nous croyons que la plupart des agriculteurs dont le revenu est

imposable ont déjà une tenue de livres assez complète pour leur permettre de transformer leur comptabilité de caisse en comptabilité d'exercice. Il ne faudrait pourtant pas s'attendre à ce qu'on puisse calculer le montant exact du revenu agricole, car une ferme type constitue une exploitation manufacturière fort complexe. Nous suggérons donc que le fisc de concert avec les représentants du monde agricole, établisse des barèmes pour l'évaluation des stocks au moins au prix coûtant ou de la valeur marchande. Il faudrait souligner que l'objectif n'est pas d'accuser un revenu avant sa réalisation, mais bien de différer la déduction du coût des stocks jusqu'au moment de leur disposition.

Difficultés particulières relatives à l'évaluation du bétail. Le principe du troupeau de base, un certain nombre d'animaux considérés comme un actif, fut établi en vertu de directives du fisc pour résoudre le problème qui se pose à l'agriculteur au moment d'une vente, s'il a calculé son revenu d'après la comptabilité de caisse. Cette méthode permet à l'agriculteur de fixer un certain nombre de têtes de bétail pour constituer un troupeau de base. Ainsi, il ne déduit pas de ses revenus le coût des bêtes et, au moment de leur vente, les recettes ne sont pas imposables. Comme nous l'avons souligné la méthode a donné satisfaction aux agriculteurs, et certaines personnes nous ont suggéré qu'elle devrait être appuyée par une législation appropriée.

Après avoir approfondi la question, nous avons cependant constaté que la méthode du troupeau de base est un fardeau administratif inutile qui aboutit à des anomalies et à de graves injustices. Par exemple, comme la loi ne reconnaît pas la pratique selon laquelle le bétail productif est considéré comme un actif, et comme les tribunaux ne l'accepteraient probablement pas, l'éleveur a toujours la possibilité de faire valoir une perte lors de la disposition de son troupeau de base.

Il semble très difficile de déterminer, dans un troupeau, le nombre d'animaux dont le prix d'achat n'a pas réduit le revenu imposable. Par exemple, si l'éleveur a suivi la méthode de la comptabilité de caisse et que

le troupeau a été constitué au cours d'années pour lesquelles on ne possède plus ses comptes détaillés, et où il y a eu des pertes et des bénéfices, il devient impossible d'établir si le prix d'achat des bêtes n'a pas déjà réduit le revenu imposable. Il s'avère que la plupart des éleveurs qui, depuis récemment, appliquent le principe du troupeau de base sont ceux qui ont des troupeaux depuis 1947, et alors le problème de déterminer si le prix d'achat des animaux a été déduit existe toujours. Pour un éleveur qui a constamment tenu une comptabilité d'exercice, il est évident que le coût d'achat n'a pas été déduit du revenu imposable à condition qu'il y ait eu une évaluation des stocks. Toutefois, à la lumière de la méthode d'évaluation des stocks dont nous parlerons plus loin, la capitalisation du troupeau de base peut s'effectuer à des prix très bas déterminés d'une manière arbitraire.

Nous avons donc conclu qu'il vaudrait mieux supprimer ce principe du troupeau de base excepté dans les cas où l'éleveur est autorisé à continuer d'utiliser la comptabilité de caisse; dans ces cas, le principe du troupeau de base devrait être établi par la législation. Ce principe fut adopté au début pour résoudre la difficulté qui se présentait lors de la vente d'un troupeau, difficulté causée par la méthode de déclaration du revenu d'après la comptabilité de caisse, fait qui serait moins évident si l'on utilisait la comptabilité d'exercice. Si, lors de la vente finale d'un troupeau l'éleveur fait des bénéfices exceptionnels, il aura recours à la méthode de l'étalement que nous recommandons. Comme il est difficile de déterminer le prix de revient du bétail productif, le meilleur moyen d'établir sa valeur d'inventaire serait peut-être de recourir à un pourcentage prudent de la valeur marchande.

Il faudrait peut-être aussi mentionner l'article 1802 des Règlements qui, en termes généraux, permet à un éleveur d'évaluer aux fins de l'inventaire chaque animal d'une espèce donnée à la valeur déjà inscrite dans son inventaire de la fin de l'année précédente, ou, s'il s'agit d'une nouvelle espèce, à une valeur comparable aux chiffres utilisés par les autres contribuables du même

district d'imposition. Comme nous le signalons dans nos recommandations générales du chapitre 22, où nous proposons que les stocks soient évalués d'après une estimation raisonnable du coût et que les stocks des entreprises en général soient évalués d'après les prix courants, même si on se sert de la méthode du dernier entré, premier sorti, nous pensons que ce règlement exclusif aux éleveurs représente un passe-droit injustifié qui devrait être aboli.

Dispositions de transition. L'adoption d'une comptabilité d'exercice par les contribuables utilisant la comptabilité de caisse entraînerait l'imposition immédiate de la valeur des stocks et des comptes à recevoir moins la valeur des comptes à payer. Bien que cela n'aurait comme conséquence que la perception immédiate de l'impôt qui aurait éventuellement été payé, il en résulterait dans plusieurs cas de graves inconvénients. En conséquence, nous recommandons que le coût des biens-fonds de la ferme, à la date de transition qui serait sa juste valeur marchande à cette date et qui devrait de toute façon être déterminé pour calculer l'impôt sur les gains provenant de biens, soit réduit du montant net des régularisations requises pour l'adoption d'une comptabilité d'exercice, et ce, dans tous les cas où un cultivateur adoptera une telle méthode de comptabilité. Ce changement permettrait d'attendre, pour inclure le montant des régularisations dans le revenu, qu'on ait disposé de la ferme.

Nous avons traité au chapitre 22 des régularisations qu'amèneraient l'adoption de la comptabilité d'exercice par toutes les entreprises qui utilisent présentement une comptabilité de caisse. Nous recommandons aussi dans ce même chapitre que l'obligation de calculer le revenu d'après une comptabilité d'exercice ne s'applique pas aux entreprises dont les recettes brutes annuelles sont inférieures; mettons, à \$10,000 en attendant que ces petites entreprises puissent régulariser leurs comptes; dans les cas où l'on conserverait la comptabilité de caisse, on pourrait recourir encore au principe du troupeau de base, s'il est possible de le faire.

La valeur imposable du troupeau de base devrait être également accrue jusqu'à sa valeur marchande; dans ce cas, le montant de la régularisation devrait être considéré comme un gain non imposable, de la même manière que pour la vente d'un troupeau de base sous le régime actuel. Cela nécessiterait que l'évaluation du troupeau de base soit effectuée à la date de mise en vigueur de la législation.

#### Aspects personnels du rôle de cultivateur

Pour deux raisons principales, il est très difficile de distinguer entre les facteurs d'intérêt personnel et d'intérêt commercial dans une exploitation agricole. Premièrement, le cultivateur demeure ordinairement sur sa ferme et, en conséquence, certaines dépenses de la maison doivent être réparties respectivement entre la part applicable aux frais de **nature** commerciale et à ceux de nature personnelle. Il faut aussi évaluer la consommation personnelle des produits. En second lieu, comme la plupart des entreprises agricoles encourent des dépenses de nature personnelle, et il y a des cas où on maintient en exploitation l'entreprise agricole pour des motifs personnels plutôt que commerciaux.

Dépenses particulières. L'admission en déduction de certaines dépenses d'une maison de ferme est régie par les dispositions générales de la loi qui s'appliquent à un revenu provenant de biens ou d'une entreprise et qui permettent de déduire les dépenses effectuées en vue de produire un revenu 6/ si ce ne sont pas des frais personnels ou des frais de subsistance 7/. Afin d'appliquer ces dispositions à l'agriculture, le fisc donne les directives suivantes dans son "Guide des Cultivateurs et Pêcheurs":

"Si la maison de votre ferme est affectée à l'acquisition d'un revenu agricole, vous pouvez réclamer au plus le quart de toutes les réparations à votre habitation et une fraction raisonnable du coût d'éclairage, électricité, taxes, téléphone, et assurance-incendie."

"Dans le cas de l'habitation de ferme, l'allocation du coût en capital admise aux fins de l'entreprise se fonde sur un maximum d'un quart du coût".



On nous a laissé entendre que, dans la pratique, on autorise d'ordinaire la déduction du montant total des comptes d'électricité, de taxes, de téléphone et des primes d'assurance-incendie. Mais si la maison est plus luxueuse que la moyenne, la déduction peut ne pas être intégrale.

Il nous semble que cette pratique n'est pas conforme aux dispositions de la loi dont nous venons de parler, et nous recommandons de l'harmoniser avec le traitement accordé à d'autres contribuables, tels les médecins et les commerçants qui utilisent des locaux à la fois pour affaires et à des fins domiciliaires. Si la détermination de la part raisonnable dans chaque cas pose de trop grandes difficultés d'ordre administratif, on pourrait autoriser la déduction générale d'un faible pourcentage de l'ensemble des dépenses d'une maison de ferme, quitte à autoriser des montants supplémentaires sur production de preuves justificatives suffisantes.

Pour ce qui est de la consommation personnelle de produits agricoles, la pratique veut qu'on ajoute les déboursés encourus pour l'obtention de ces produits au revenu de la ferme, ce qui semble justifiable car il ne serait sans doute pas facile d'y imputer un élément de bénéfice, même si l'avantage économique qu'en tire le cultivateur est plus élevé que le coût.

Fermes "passe-temps". Il reste à étudier la façon de traiter les exploitations agricoles qui, en somme, sont des entreprises passe-temps ou secondaires 8/. Les raisons peuvent varier: goût naturel pour l'agriculture, utilisation des lieux comme villégiature, aménagements ultérieurs, création d'un actif grâce à un revenu qui, autrement, eût été lourdement imposé (surtout si le revenu de l'exploitation est calculé selon la comptabilité de caisse), etc. En plus de calculer le montant exact du revenu commercial, comment établir au juste les avantages personnels? Quand deviennent-ils prépondérants?

Au sens général de la loi actuelle, on ne peut déduire de son revenu annuel qu'un maximum de \$5,000 en pertes agricoles lorsque la principale

source de revenu du contribuable n'est ni l'agriculture, ni une conjugaison de l'agriculture et d'une autre source 9/ pour l'année en question. Tout solde non absorbé d'une perte peut être soustrait du revenu agricole d'autres années, en vertu des règles ordinaires du report des pertes. Mais cette disposition a un double effet. D'un côté, elle limite les déductions; de l'autre, elle semble inviter le contribuable à réclamer une déduction limitée pour n'importe quelle activité agricole. Nous ne possédons aucune donnée précise sur les pertes agricoles réclamées par les particuliers qui remplissent une occupation autre que celle d'agriculteur 10/. Le ministère du Revenu national nous a fourni des chiffres inédits au sujet de contribuables canadiens dont le revenu déclaré dépassait \$100,000 en 1960; sur 549 contribuables de cette catégorie, 59 ont déclaré avoir exploité une ferme et 52 ont accusé des pertes. Parmi ceux qui avaient subi des pertes, 31 ont déduit le montant maximum de \$5,000. Étant donné que la majorité de ces exploitations agricoles qui subissent une perte ne sont pas actives à plein temps, il semble logique de conclure que bon nombre d'entre elles sont exploitées à des fins d'agrément plutôt qu'à des fins commerciales.

Certaines modifications pourraient améliorer la législation actuelle. Nous recommandons d'exiger une comptabilité d'exercice pour les exploitations agricoles importantes, d'entreprendre un effort mieux concerté pour refuser la déduction, aux fins d'impôt, des dépenses personnelles, de réduire les taux les plus élevés d'impôt sur le revenu des particuliers, et d'inclure dans l'assiette fiscale les gains découlant de transactions immobilières (compte tenu des exemptions recommandées pour des cas spécifiques). Ces mesures devraient décourager les contribuables de rechercher des avantages fiscaux dans l'agriculture comme passe-temps ou à des fins personnelles.

Comme autre modification possible, on pourrait supprimer la discrétion ministérielle concernant le critère de "la principale source de revenus" et adopter comme base un certain nombre d'années plutôt qu'une seule année d'activité agricole. Une autre possibilité serait d'établir une limite

maximum pour toute la vie, disons \$15,000 quant au montant net des pertes agricoles qu'on pourrait déduire de ses autres revenus, le solde de ses pertes ne pouvant être déduit que du revenu agricole des années ultérieures. Ainsi, le cultivateur de bonne foi aurait quelque temps pour s'établir mais, par la suite, il lui faudrait réaliser des bénéfices certaines années pour être en mesure de déduire les pertes des autres années.

Nous avons conclu que les entreprises "passe-temps" ne se limitaient pas à l'agriculture et qu'il était nécessaire d'adopter des mesures législatives de portée plus étendue afin d'interdire de façon efficace la déduction des dépenses personnelles. Nous avons aussi conclu qu'il était peu probable qu'une nouvelle tentative pour définir une ferme "passe-temps" donnerait de meilleurs résultats que par le passé, et qu'il était nécessaire d'adopter une ligne de conduite mieux déterminée et plus précise pour juger si une perte doit être refusée si elle se rapporte à la consommation personnelle. Tel que nous l'indiquons aux chapitres 9 et 22, nous proposons que, dès qu'une entreprise a subi des pertes durant trois années sur cinq, elle soit par la suite jugée entreprise passe-temps (jusqu'à ce qu'elle réalise des revenus suffisants de la même activité pour compenser ces pertes); on ne devrait pas admettre les pertes subséquentes de cette entreprise en déduction des autres revenus, mais on devrait les reporter sur deux années en arrière et indéfiniment sur les revenus éventuels (s'il s'en présente) provenant exclusivement du même genre d'activité. On suggère la période de cinq ans pour faciliter le travail de l'administration, mais on devrait prolonger cette période si elle permet à certains contribuables de déduire des pertes qui reviennent régulièrement et qui sont essentiellement des dépenses personnelles. On notera que cette proposition est, de beaucoup, plus libérale que la disposition actuelle visant les fermes "passe-temps", car elle laisserait le droit de déduire des autres revenus, sans aucune restriction, les pertes subies au cours des trois premières années. On remarquera également que nous recommandons au chapitre 22 de ne pas obliger une entreprise à réduire ses revenus ou à déclarer une perte en réclamant des allocations du coût en capital.

En raison de la proposition plus générale formulée plus haut, on devrait abroger l'article 13(1), qui limite actuellement la déduction des pertes agricoles à même d'autres revenus.

#### Étalement du revenu

La loi actuelle autorise le contribuable pour qui l'agriculture (ou la pêche) constitue la principale source de revenu à répartir son revenu sur une période de cinq ans et à payer l'impôt comme si son revenu de chaque année avait représenté le montant moyen 11/. Il s'agit d'étalement périodique où on ne peut pas inclure une année qui a déjà fait partie d'une autre période d'étalement.

Malgré certaines réserves d'ordre technique concernant le critère de la "principale source de revenu", il semble que ces dispositions relatives à l'étalement aient réussi à régulariser les fluctuations du revenu agricole dues aux variations de température et des marchés. L'étalement reste nécessaire mais, comme nous recommandons au chapitre 13, d'en accorder le droit à tous les contribuables, il faudrait supprimer les présentes dispositions limitées aux cultivateurs.

#### Allocation du coût en capital

Quand, en 1949, on a abandonné la méthode de l'amortissement linéaire pour adopter la méthode de l'amortissement dégressif à taux constant, les agriculteurs (et les pêcheurs) ont eu la faculté de conserver l'amortissement linéaire s'ils le désiraient 12/. On comprend mal les raisons de cette exception, car il ne semble exister aucun motif particulier qui rende la méthode de l'amortissement linéaire plus appropriée à l'agriculture que celle de l'amortissement dégressif. En fait, ce serait plutôt le contraire, car l'application de la méthode de l'amortissement dégressif est simple et elle donne une mesure plus juste de la perte de valeur des biens amortissables de la ferme. De plus, l'exemption d'impôt sur la récupération de l'allocation du coût en capital réalisé lors de la disposition d'actifs amortissables

selon la méthode linéaire est une disposition injuste qui a donné lieu à des abus. C'est pourquoi nous recommandons qu'on supprime cette exception à l'application de la méthode de l'amortissement dégressif.

Au chapitre 22, nous traitons du problème général "des riens" ou dépenses non déductibles sous le régime de la loi actuelle. Nos recommandations de ce chapitre pourraient également s'appliquer aux agriculteurs; elles permettraient de défalquer toutes les dépenses raisonnablement reliées au gain même de revenu agricole, soit sous la forme de déduction dans l'année où elles sont encourues, soit sous la forme d'allocation du coût en capital.

Il faudrait parler ici d'une classe spéciale d'actif. Actuellement, aucune déduction du coût en capital des vergers n'est autorisée. C'est là une façon peu réaliste de voir les choses et nous recommandons que les vergers soient considérés comme tout autre bien amortissable.

Vente d'un bien amortissable  
à un enfant

L'article 85H de la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit que si le père ou la mère vend à son enfant une ferme contenant des biens amortissables, le prix payé, pourvu qu'il ne dépasse pas la juste valeur marchande, représentera pour l'enfant le coût en capital, même si le montant est supérieur au prix initial payé par le père ou la mère, ce qui crée un gain non imposable pour ces derniers. A part le fait que cette disposition s'applique aussi dans certains cas au matériel de pêche, voilà la seule exception au principe général de la loi actuelle 13/ en vertu duquel, lors de la vente d'un bien amortissable entre personnes liées, le montant amortissable ne peut être supérieur au coût en capital du vendeur. A l'heure actuelle, le cultivateur a donc une grande liberté pour déterminer le prix auquel il vend un bien amortissable à son enfant, parce que s'il s'agit d'un prix nominal, la règle concernant la juste valeur marchande n'est pas violée, (car celle-ci ne s'applique ordinairement pas à un bien amortissable transféré entre personnes liées); 14/ et si la vente se fait à une juste valeur marchande, le prix

constitue le coût en capital de l'acheteur, même si le vendeur en retire un bénéfice non imposable.

Comme les produits d'une disposition de biens amortissables entreraient tous en ligne de compte, aux fins de l'impôt, dans le régime fiscal proposé, nous avons recommandé au chapitre 22 d'appliquer le critère de la juste valeur marchande à tout bien amortissable transféré entre personnes liées, et nous suggérons ici que cette règle générale s'applique aussi aux biens agricoles amortissables. On dira peut-être que la formule pourrait être rigoureuse pour le cultivateur, parce qu'elle l'obligerait à exiger au moins la juste valeur marchande comme prix de vente de sa propriété à son enfant. Toutefois, la formule ne diffère pas de celle qui est recommandée pour tout bien en général et pour toute autre forme d'entreprise; de plus, elle accorde au cultivateur, tel que recommandé au chapitre 15, un droit d'exemption cumulative ne dépassant pas \$25,000 au cours de la vie sur les gains réalisés lors de la disposition de sa demeure ou de sa ferme. Ainsi le propriétaire d'une entreprise agricole, même modeste, serait normalement exempté de l'impôt lors de la disposition de sa ferme, et l'acheteur (par exemple son fils) serait en mesure de réclamer l'amortissement d'après la juste valeur marchande de la propriété acquise. Dans la plupart des cas où un cultivateur transfère sa ferme à son fils, le seul élément nouveau apporté par nos recommandations serait l'obligation de récupérer l'allocation du coût en capital.

Si l'agriculteur veut avantager son enfant en lui transférant sa ferme à un prix moindre que sa valeur marchande, la transaction doit être reconnue pour ce qu'elle est, soit un don qui serait alors soumis aux règles ordinaires exposées au chapitre 17. On remarquera que si les exemptions cumulatives proposées relativement aux dons n'ont pas déjà été utilisées par l'unité familiale du fils, un transfert effectué à un prix inférieur à celui du marché serait exempt d'impôt jusqu'à concurrence de \$5,000, respectivement pour le fils et son épouse.

### Vente de terre de culture

Notre assiette fiscale comprehensive engloberait les gains réalisés lors de la vente d'une propriété agricole. Nous recommandons au chapitre 15 qu'un tel gain permette de bénéficier de l'exemption cumulative ne dépassant pas \$25,000 au cours de la vie, qui s'applique aux gains réalisés sur la vente de maisons d'habitation et de fermes.

### Effets sur les recettes fiscales

Du point de vue de ses conséquences sur les recettes fiscales, le changement le plus important que nous ayons recommandé serait l'adoption de la comptabilité d'exercice qui ne permettrait pas la déduction du coût de l'augmentation comptable des stocks 15/. De plus, la différence entre les comptes à recevoir et les comptes à payer serait incluse dans le calcul du revenu. On supprimerait l'exemption d'impôt sur les bénéfices réalisés lors de la disposition du troupeau de base.

Une détermination plus stricte des dépenses personnelles du cultivateur et un traitement plus rigoureux des entreprises agricoles servant à des fins personnelles plutôt que commerciales **produiraient des recettes fiscales supplémentaires**. L'adoption de la méthode de l'amortissement dégressif tendrait à réduire les recettes fiscales. Par contre, ces recettes seraient augmentées par l'imposition des allocations de coût en capital récupérées au moment de la disposition des biens amortissables.

Pour ce qui est des recettes globales de l'impôt sur le revenu, l'effet de ces changements ne sera guère important, mais à tout prendre il devrait y avoir augmentation 16/.

### LA PÊCHE

Les caractéristiques de cette industrie primaire ressemblent à celles de l'agriculture. Elle se ressent du nombre élevé de petits exploitants, des variations de température, des fluctuations dans la quantité de poissons suscitées par la maladie et par les cycles de vie des espèces.

Les dispositions particulières que la loi touchant l'industrie agricole et l'étalement du revenu, le recours à l'amortissement linéaire et la vente à un enfant d'un bien sujet à dépréciation, s'appliquent aussi à l'industrie de la pêche. Il en est de même de nos recommandations relatives à ces dispositions.

#### L'INDUSTRIE FORESTIÈRE

En tant qu'exploitation de richesses naturelles, l'industrie forestière peut être considérée comme une culture à long terme d'un genre unique. Comme toute culture ordinaire, elle est renouvelable, mais son cycle de renouvellement est long. En outre, il peut être impossible d'obtenir une récolte nouvelle semblable à la précédente, de sorte qu'une plantation forestière est un actif en constante évolution. Ces caractéristiques fondamentales, ainsi que la grande variété des formes de droit de propriété compliquent le calcul du revenu aux fins de l'impôt, surtout à cause de l'application de la distinction entre le capital et le revenu qui a été observée jusqu'ici au Canada.

##### Détermination du revenu

Toute évaluation du changement de la valeur réelle d'une exploitation forestière détenue par un particulier devrait tenir compte de l'augmentation imperceptible de la valeur du bois sur pied. Non seulement est-il difficile de faire une telle évaluation, mais de plus, même si le montant est exact au moment d'une telle évaluation, il pourrait changer considérablement par la suite. A cause de la longue période de temps précédant la réalisation du revenu, les fluctuations du marché, l'évolution de la technologie et les possibilités d'incendie et de maladie pourraient fausser entièrement les évaluations antérieures. L'évaluation annuelle se prête mal à l'exploitation forestière et c'est pourquoi le calcul du revenu aux fins de l'impôt, suivant les changements annuels de la puissance économique de l'exploitant sera nécessairement imprécis.



## Dédution du coût

Propriété publique et propriété privée. La plupart des réserves forestières productives du pays appartiennent aux provinces et l'exploitant forestier doit verser des droits de coupe au moment de l'abattage. Dans le cas d'une propriété privée, l'exploitant a dû faire une mise de fonds initiale pour l'achat de la propriété et ses principaux frais périodiques sont les taxes foncières qu'il verse au gouvernement. Les deux genres d'exploitants ont à payer d'autres frais périodiques pour la protection contre l'incendie, pour l'arpentage, etc. Pour déterminer s'il y a une distinction sérieuse entre la propriété publique et la propriété privée, il faudrait faire une étude globale de toutes les catégories de frais et de diverses taxes provinciales et municipales. Pareille étude dépasse nettement notre mandat, mais nous devons au moins considérer l'influence qu'exerce sur l'imposition le moment où les frais sont admis en déduction.

Nous nous sommes demandés si le traitement accordé à un individu qui est propriétaire et qui doit supporter la charge d'une mise de fonds dans un terrain forestier se rapprocherait davantage de celui accordé au locataire d'un terrain forestier, s'il pouvait déduire immédiatement sa mise de fonds. Il nous semble que cette proposition a du bon, mais par ailleurs, la propriété privée offre certains avantages qui compensent la charge de la mise de fonds, tels que la disponibilité d'une source de matière première et, dans certains cas, le droit de récolter indéfiniment. Selon les renseignements qui nous ont été fournis, il semble que la propriété privée de ressources forestières est assez avantageuse et, par conséquent, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'autoriser le propriétaire à déduire immédiatement son prix d'achat.

En nous plaçant d'un autre point de vue, nous nous sommes demandé s'il fallait admettre un amortissement aux fins de l'impôt du coût des propriétés forestières donnant droit à toutes les récoltes à venir, surtout depuis l'évolution des techniques de rendement soutenu. Le succès obtenu dans l'exploitation indéfiniment fructueuse d'une forêt est nécessairement variable

et il faut attendre longtemps la réalisation des récoltes à venir. C'est pourquoi il semble préférable d'accorder l'amortissement du coût en considérant la récolte qu'on peut obtenir dans l'avenir immédiat.

Concessions forestières ou droits de coupe. Les concessions forestières ou droits de coupe peuvent prendre plusieurs formes, depuis le droit de couper certains arbres dans une zone bien délimitée, jusqu'à l'entière propriété du terrain et du bois.

La loi fiscale actuelle autorise l'exploitant forestier à déduire le coût de ses droits de coupe au fur et à mesure de l'abattage, coût déterminé en fonction de la production 17/. On donne généralement à cette déduction le nom d'allocation d'épuisement, mais elle est un amortissement du coût et elle diffère donc de la déduction pour épuisement accordée aux exploitations pétrolières ou minières, qui se fonde sur un pourcentage des bénéfices. Un amortissement des coûts donne une meilleure évaluation du revenu commercial qu'une déduction établie selon un pourcentage des bénéfices. De plus, en rattachant l'amortissement à la production, on obtient un meilleur appariement des dépenses et des revenus. Il serait inutile de chercher à fonder l'amortissement sur la durée des concessions ou des droits, car ceux-ci se présentent sous divers aspects, bien qu'ils ne diffèrent pas nécessairement en substance.

En vertu de l'article 1101(3) des Règlements, chaque concession ou chaque droit de coupe doit être considéré séparément. En fait cependant, les sociétés groupent souvent différentes concessions et calculent leur amortissement sur l'ensemble. Le fisc accepte cette pratique. L'annexe C des Règlements stipule que le coût amortissable ne devrait pas comprendre la valeur du terrain, c'est-à-dire la valeur de la propriété une fois le bois de coupe abattu. Mais, en pratique, on attribue rarement une valeur au terrain et l'on peut amortir le coût total de la concession ou du droit de coupe, même lorsque ce terrain conserve une valeur résiduelle. Il y a donc un écart considérable entre la loi et sa mise en application. Si la

déduction doit être calculée d'après la production, comme le prévoit la loi, les dispositions doivent être plus compliquées afin d'être précises, ou alors elles doivent être exposées brièvement en termes généraux.

L'amortissement du coût des concessions forestières ou des droits de coupe ne représentant ordinairement qu'une petite partie du coût des grandes exploitations forestières intégrées, cette dernière formule est sans doute la meilleure.

Une autre formule serait de rapprocher l'amortissement du coût des concessions forestières et la méthode de l'allocation du coût en capital, en groupant généralement tous les frais en une catégorie à laquelle on appliquerait la méthode de l'amortissement dégressif à taux constant. Cette méthode présente l'avantage de fixer le montant de l'amortissement sans tenir compte de la production réelle des différentes concessions et de reconnaître une valeur permanente aux exploitations lorsque les droits s'étendent aux récoltes à venir. Pour les grands exploitants forestiers, on pourrait peut-être trouver un taux correspondant à leur expérience. Pour les petits exploitants, il serait difficile de trouver un taux assez généreux et il faudrait donc leur permettre de choisir une formule qui tienne compte de leur production.

Compte tenu de ces remarques, nous recommandons que, pour la détermination du revenu commercial d'une exploitation forestière aux fins de l'impôt, le coût d'une concession ou d'un droit de coupe continue à être amorti selon une méthode fondée sur la production, mais que la disposition législative soit rédigée en termes plus généraux. Il faudrait conserver et mettre en vigueur les mesures touchant la valeur résiduaire des concessions forestières; cependant, pour des raisons que nous expliquerons plus loin, cette distinction perdrait de son importance si nos recommandations touchant la disposition des propriétés forestières étaient adoptées. Souvent, lors de l'achat d'une concession ou d'un droit de coupe, on encourt des frais d'arpentage et d'autres dépenses qui sont présentement amortis à raison de 10 p. 100 par an; on

devrait inclure ces frais au coût de la concession. Par contre, la loi actuelle n'autorise pas la déduction des frais supplémentaires d'arpentage encourus pendant l'exploitation d'une concession et des frais que peuvent occasionner les demandes de coupe qui demeurent infructueuses. Nos recommandations dans le but de prendre ces "riens" en considération s'appliqueraient à ces frais.

Immobilisations en forêt. Un contribuable peut être amené à effectuer en forêt des constructions telles que des routes, des ponts ou des campements qui ne lui serviront plus, une fois la coupe terminée. Aux termes de la loi actuelle, le contribuable peut recourir soit à la méthode de l'amortissement dégressif de ces aménagements à un taux annuel de 30 p. 100 soit à la méthode de l'amortissement en fonction de la production 18/. En général, on semble préférer la méthode de l'amortissement dégressif. La valeur de l'outillage mécanique utilisé en forêt peut être amortie au taux de 30 p. 100 selon la méthode de l'amortissement dégressif. Ces dispositions semblent donner satisfaction et nous n'avons aucune recommandation spéciale à formuler à ce sujet.

Frais obligatoires. En règle générale, les frais obligatoires sont les dépenses périodiques occasionnées par la propriété d'un bien et qui ont peu de rapport direct avec l'utilisation du bien ou avec ses changements de valeur. Ces frais sont importants pour les propriétaires de concessions forestières; car, même si on peut dire qu'ils n'ajoutent aucune valeur spécifique à la propriété, le propriétaire ne peut les éviter (à cause de la longue période de maturation du bois) s'il veut profiter de l'augmentation de la valeur de son bois. De plus, ces frais peuvent parfois dépasser le coût de la concession forestière si la période de maturation est longue.

La loi actuelle permet ordinairement de déduire comme dépenses d'exploitation, les frais obligatoires se rattachant aux concessions forestières ou aux droits de coupe mais, dans certains cas le fisc les a rejetés en alléguant que les frais obligatoires se rattachant à des propriétés improductives n'ont

pas pour objet de réaliser un revenu ou doivent être considérés comme un élément d'actif. Comme nous le verrons dans la section qui traite de la disposition des concessions forestières, le traitement accordé aux frais obligatoires revêt beaucoup d'importance sous le régime actuel à cause de l'exonération fiscale des gains en capital.

Il est presque impossible d'apparier correctement les frais obligatoires et le revenu réalisé. Il serait dangereux de reporter ces frais aux années à venir pour les déduire du revenu gagné, car l'incendie, la maladie ou les conditions changeantes pourraient modifier la situation de l'entreprise. Même si le rendement à long terme d'une exploitation forestière est plus facile à prévoir que, par exemple, les résultats des travaux de prospection pétrolière ou minière, ou la constitution d'un achalandage par une société commerciale ordinaire, le même traitement général appliqué à ces entreprises semble approprié à l'industrie forestière. Nous recommandons par conséquent qu'il soit précisé dans la législation fiscale que les frais obligatoires se rattachant aux concessions forestières ou aux droits de coupe soient déduits comme dépenses courantes, et qu'on permette au contribuable de capitaliser ces frais s'il le désire. On ne pourrait donc pas perdre le droit de déduire ces frais simplement à cause de la longue période d'attente qui s'écoule avant la réalisation des revenus.

Le reboisement. Au Canada, c'est surtout le processus normal de la nature qui assure le renouvellement des ressources forestières. Dans certaines régions cependant, et pour certaines essences, l'action de la nature ne suffit pas et il faut pratiquer le reboisement artificiel qui **coûte fort cher.**

En général, le fisc accepte les frais de reboisement comme dépenses courantes si l'objet de ces frais est de remplacer les anciennes réserves de bois, mais il refuse les frais qui auraient pour objet l'augmentation du potentiel des réserves.

Comme les programmes de planification forestière prennent de l'importance, il peut sembler raisonnable de traiter les frais de reboisement comme frais

d'entretien. Toutefois, nous en sommes déjà venus à la conclusion que la meilleure façon d'apparier les frais et le revenu dans l'industrie forestière serait de ne tenir compte que de la récolte immédiate. Dans cette optique, le reboisement serait en théorie une dépense encourue en vue de l'amélioration éventuelle d'un actif; son coût devrait donc être reporté à plus tard. Toutefois, si l'on exige de l'exploitant qu'il reboise l'endroit où il a effectué sa coupe, même s'il n'a pas droit aux coupes à venir, il serait raisonnable de considérer les frais de reboisement comme une dépense liée à l'exploitation immédiate. D'autres motifs justifient également la déduction immédiate de ces frais. Par exemple: le temps qui s'écoule entre le déboursement des frais et l'obtention du revenu qui en résulte, le souci d'équité entre le propriétaire dont le reboisement s'effectue naturellement et celui qui doit employer des moyens artificiels ainsi que l'attrait économique de l'encouragement à la conservation de la forêt. A la lumière de ces considérations nous recommandons qu'il soit clairement précisé que les frais de reboisement peuvent être admis comme dépenses courantes. On pourrait excepter la culture des arbres de Noël car, dans leur cas, la période requise est beaucoup moins longue.

Le produit de la disposition  
de concessions forestières ou  
de droits de coupe

Sous le régime fiscal actuel, il faut d'abord se demander si la disposition doit être considérée comme la réalisation d'un élément de capital ou comme une transaction dans le cours normal des affaires. Dans ce dernier cas, le bénéfice est entièrement imposable, tandis que dans le premier, seule la partie représentant le recouvrement des allocations du coût en capital est imposable 19/.

Lorsqu'un contribuable a enlevé d'une concession tout le bois ayant pour lui une valeur commerciale et qu'il en a amorti le coût intégral, on peut toujours considérer que le produit de la vente de la propriété représente une récupération de l'amortissement malgré le fait que la propriété amortie n'existe plus.

Pour bien appliquer les règles relatives à la récupération, il faudrait répartir le coût entre le bois vendable, le bois restant et la valeur résiduelle du terrain, des droits miniers, etc. Une telle répartition est extrêmement difficile à faire comme l'illustre le fait que, dans la pratique, la valeur résiduaire des propriétés forestières est rarement consignée.

Il est anormal, même si le gain réalisé lors de la disposition d'une concession forestière est traité comme un encaissement non imposable de capital, que les frais obligatoires encourus pour l'aménagement de la concession puissent déjà avoir été déduits de revenus réalisés au cours des années précédentes. En outre, l'exemption du gain réalisé lors de la disposition globale d'une concession forestière incite les contribuables à vendre leur propriété pour en obtenir un gain non imposable, au lieu de l'exploiter pour en retirer un bénéfice imposable. Rien ne porte à croire que cette considération ait influé sur les décisions des grands exploitants forestiers, mais elle a probablement influé sur celles des petits exploitants.

L'adoption de notre recommandation relative à l'assiette fiscale compréhensive exigerait qu'on tienne compte, aux fins de l'impôt, de tout le produit de la disposition d'une concession forestière. On éliminerait en même temps les difficultés relatives au traitement fiscal de ce produit, que nous avons exposées **plus haut**. Certes, il resterait à répartir le produit de la vente entre les divers éléments d'une concession pour déterminer le moment où l'acheteur a droit d'effectuer des déductions. Mais le problème de l'acceptation de certaines dépenses comme admises en déduction ou non n'existerait plus.

#### Taxes provinciales sur l'exploitation forestière

Jusqu'à récemment, on déduisait les taxes provinciales sur le revenu des exploitations forestières, tout comme les impôts provinciaux sur le revenu des exploitations minières 20/. Depuis 1962, cette déduction est devenue un dégrèvement. Le contribuable peut déduire de l'impôt fédéral sur

le revenu le moindre des montants suivants: deux tiers de l'impôt provincial sur l'exploitation forestière ou  $6\frac{2}{3}$  p. 100 21/ du revenu tiré par lui d'une exploitation forestière dans sa province. De plus, le tiers de la taxe forestière provinciale peut être déduit de l'impôt provincial en Ontario et au Québec, et 18 p. 100 de la taxe forestière provinciale peut être déduit en Colombie-Britannique.

Pour les raisons données au chapitre 23 au sujet des taxes provinciales sur le revenu provenant des mines, nous recommandons que les taxes provinciales sur le revenu des exploitations forestières soient admises comme dépenses, sans qu'aucun dégrèvement d'impôt fédéral soit accordé.

#### Privilèges accordés à l'industrie

Les risques auxquels l'industrie est exposée sont surtout attribuables à la longue période nécessaire à la maturation du bois. Aux fins de l'impôt, la déduction des coûts dès le début de l'exploitation représente à cet égard une certaine compensation. De plus, le traitement généreux que nous recommandons à l'égard des frais obligatoires et des frais de reboisement aura pour effet secondaire d'avantager les contribuables engagés dans cette industrie et de favoriser la conservation de cette richesse naturelle. On pourrait encore encourager les particuliers à qui l'on a accordé des concessions forestières et des droits de coupe en accordant l'allocation du coût en capital basée sur la méthode de l'amortissement dégressif à taux constant, sans tenir compte de la production. Cependant, nous ne croyons pas nécessaire d'octroyer ce privilège.

#### Effets sur les recettes fiscales

Les recommandations concernant l'amortissement des coûts auraient pour effet de différer légèrement les recettes fiscales. Par contre, l'imposition des bénéfices réalisés lors de la disposition de propriétés forestières pourraient les accroître légèrement, mais de façon sporadique. Dans l'ensemble, les répercussions sur les recettes seraient négligeables.



## L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Certaines caractéristiques de l'industrie de la construction soulèvent des problèmes fiscaux particuliers, dont le plus épineux tient à la durée des travaux. En effet, pour terminer une seule unité de production: un pont, un barrage ou un grand édifice, par exemple, il faut souvent plus d'un an. Il n'est pas facile, alors, d'appliquer à ces travaux la formule de l'impôt sur les bénéfices annuels. Il est donc nécessaire d'étudier jusqu'à quel point on peut se fier aux méthodes comptables pour calculer le revenu imposable.

## Calcul du revenu

Dans la construction, les contrats sont de quatre catégories:

1. le contrat à forfait, aux termes duquel l'entrepreneur s'engage à exécuter un travail donné pour un montant fixe;
2. le contrat à tant l'unité, d'après lequel le prix est établi par unité de travail exécuté, par exemple: tant la verge d'asphalte étendu;
3. le contrat dit en régie intéressée selon lequel l'entrepreneur a droit au remboursement de ses coûts, plus une rémunération proportionnelle à ces coûts;
4. le contrat à rémunération fixe qui donne à l'entrepreneur le droit au remboursement du coût plus une rémunération d'un montant fixe.

Pour les contrats à forfait et les contrats à rémunération fixe, les factures faites à mesure que les travaux progressent sont fondées sur l'estimation du travail qui est ordinairement approuvée par l'architecte ou l'ingénieur responsable. Ces factures sur évaluation provisoire sont rarement payées au complet, car les lois provinciales et souvent le contrat lui-même prévoient que le propriétaire retient entre 10 et 20 p. 100 du montant facturé jusqu'à la fin des travaux. L'acceptation de l'exécution du projet par l'architecte

ou par l'ingénieur marque la fin des travaux, et les sommes retenues sont alors versées à l'entrepreneur.

On connaît deux méthodes comptables acceptées pour calculer les revenus provenant des contrats de construction. La première, dite méthode du "parachèvement des travaux", ne reconnaît aucun bénéfice tant que les travaux ne sont pas achevés ou presque terminés. La seconde, dite du "degré d'avancement des travaux", admet l'inscription périodique, selon le progrès des travaux, d'une partie du bénéfice total susceptible de découler de l'exécution du contrat. Normalement, on considère que la proportion des frais encourus à la fin d'une période par rapport au coût total prévu, constitue le meilleur barème du degré d'avancement des travaux. La proportion des montants facturés au propriétaire à mesure que les travaux progressent, par rapport au montant total du contrat n'est ordinairement pas admise comme un barème approprié, car ces factures ont pu être dressées d'après une estimation optimiste du degré d'avancement des travaux, dans l'espoir d'accélérer les rentrées de fonds.

La méthode du "parachèvement des travaux" est fort appropriée aux contrats à forfait, lorsque des incertitudes ou des risques importants empêchent d'estimer avec précision le résultat financier de l'entreprise tant que le travail n'est pas très avancé. Par contre, la méthode du "degré d'avancement des travaux" est préférable s'il y a assurance d'un bénéfice minimum, comme dans le cas d'un contrat en régie intéressée ou d'un contrat à rémunération fixe. Dans un contrat à tant l'unité, la proportion du bénéfice total est incertaine tant que les travaux sont en cours, car le coût moyen pour l'unité, par rapport à celui de tout le contrat, peut varier selon le nombre total d'unités, qui est encore inconnu; le coût réel de chaque unité peut aussi varier selon la nature du travail, même si le prix par unité est fixe. Néanmoins, la méthode du "degré d'avancement des travaux" semble la plus courante. Le principal facteur qui fait que la méthode du "parachèvement des travaux" convient le mieux, c'est le haut degré

d'incertitude qui plane au sujet du profit total sur un contrat, et ceci est très évident dans le cas d'un contrat à forfait.

#### Système actuel d'imposition

Pendant quelques années, avant 1960, le ministère du Revenu national se servait d'une norme de durée déterminée pour permettre au contribuable de déclarer certains contrats à forfait selon la méthode du "parachèvement des travaux". Le ministère exigeait la méthode du "degré d'avancement des travaux" pour les contrats en régie intéressée, les contrats à rémunération fixe, les contrats à tant l'unité et pour les contrats à forfait d'une durée d'au moins deux ans. Il acceptait en outre, au choix du contribuable, la méthode du "parachèvement des travaux" ou bien la méthode du "degré d'avancement des travaux" dans le cas des contrats à forfait d'une durée de moins de deux ans. En somme, le fisc acceptait la méthode du "parachèvement des travaux" uniquement pour les contrats à forfait d'une durée de moins de deux ans. C'était donc d'après la nature du contrat et d'après sa durée, plutôt que d'après le degré d'incertitude du résultat, que l'on décidait si la méthode du "parachèvement des travaux" devait être admise.

Sans doute le contrat à forfait convient-il le mieux à la méthode du "parachèvement des travaux", mais la durée d'un contrat n'est pas nécessairement une mesure du risque couru; c'est pourquoi la distinction utilisée aux fins de l'impôt ne correspondait pas tout à fait aux méthodes comptables et commerciales. Cette différenciation a néanmoins semblé donner des résultats appréciables et bon nombre d'entrepreneurs ont adopté le mode de cotisation utilisé par le fisc pour inscrire les bénéfices dans leurs livres. Le principal grief dirigé contre l'ancien système était que les répartiteurs acceptaient difficilement comme base de calcul de la méthode du "degré d'avancement des travaux" un montant de bénéfice autre que celui prévu à la signature du contrat; d'autre part, les contribuables insistaient pour que la méthode du "parachèvement des travaux" soit aussi acceptée pour le contrat à tant l'unité d'une durée de deux ans ou plus. Le fisc, pour sa part

s'objectait à l'utilisation sans restriction de la méthode du "parachèvement des travaux", puisque l'achèvement des contrats à court terme était parfois retardé artificiellement.

A compter de 1960, ou à peu près, par suite des jugements rendus dans la cause du M.R.N. v. John Colford Contracting Co. Ltd. 22/ et dans celle de Wilson & Wilson Ltd. v. le M.R.N. 23/, les calculs des bénéficiaires d'un contrat à des fins commerciales et aux fins de l'impôt ont commencé à diverger de beaucoup. Dans le premier cas, la Cour suprême a confirmé la décision de la Cour de l'Échiquier à savoir que les retenues sur les contrats ne constituaient pas un revenu tant que l'entrepreneur n'avait pas droit de les toucher, ce qui n'arrivait ordinairement qu'au moment de l'approbation, par l'ingénieur responsable ou l'architecte, du projet terminé. Dans le second cas, la Cour de l'Échiquier a décidé que la méthode du "parachèvement des travaux" n'était pas acceptable aux fins d'impôt et que la bonne méthode de calcul du revenu consistait à prendre les montants facturés à mesure du progrès des travaux jusqu'à la fin de l'année, et à en déduire les frais encourus jusqu'à la fin de l'année, y compris le coût des matériaux livrés sur le chantier. Il ressortait de l'arrêt rendu dans la cause Wilson & Wilson que l'article 85B exigeait l'inclusion du montant brut des factures provisoires dans le calcul du revenu; or la décision de la Cour suprême dans la cause Colford a renversé cette partie du jugement. La résultante de ces deux arrêts, considérée souvent comme le "fondement juridique" de la comptabilité des contrats de construction, pourrait se formuler ainsi; lorsqu'un contrat est en cours à la fin d'un exercice financier, le revenu à cette date est la différence entre le montant des factures provisoires, moins les retenues, et toutes les dépenses déjà encourues au cours des travaux. Le contribuable peut maintenant choisir d'établir son revenu imposable d'après ce fondement juridique ou d'après la règle des deux ans, car le ministère accepte encore cette dernière formule. Pour l'entrepreneur, le fondement juridique est généralement plus avantageux que la règle des deux ans, car les frais engagés à mi-chemin dans l'exécution du contrat, y compris le coût des matériaux livrés sur le chantier,

dépassent souvent le montant des factures provisoires moins les retenues. Du fait qu'il n'oblige pas à inclure les retenues dans le revenu tant que le travail n'a pas été approuvé, le fondement juridique est presque toujours plus avantageux pour l'entrepreneur que la méthode du degré d'avancement des travaux. Normalement, le recours au fondement juridique permet de différer l'imposition plus longtemps que les méthodes courantes de comptabilité et il tend par conséquent à améliorer la situation de caisse du contribuable.

L'industrie n'a jamais considéré que l'utilisation des factures provisoires pour le calcul des bénéfices tirés d'un contrat en cours était appropriée à des fins commerciales, car cette méthode risque de surévaluer les bénéfices provisoires.

#### Appréciation

Étant donné que nous aimerions qu'il existe une étroite corrélation entre le concept du revenu dans le monde des affaires et dans celui du fisc, nous déplorons la situation qui existe actuellement dans l'industrie de la construction. Nous avons déclaré qu'on devrait, dans tous les cas où c'est possible, déterminer et imposer le revenu au fur et à mesure de son accroissement. L'industrie de la construction a mis au point des méthodes comptables pour le calcul du revenu à mesure qu'il est gagné, et à notre avis, afin d'établir le revenu imposable des entrepreneurs, des méthodes normales de comptabilité seraient préférables au fondement juridique qui avait pris de l'importance. Le degré de risque d'un contrat serait le facteur logique à considérer pour décider s'il faut utiliser aux fins de l'impôt, la méthode du "parachèvement des travaux" ou celle du "degré d'avancement des travaux"; mais malheureusement, le degré de risque est trop difficile à déterminer pour servir de barème. Des controverses entre le ministère et les contribuables au sujet des risques que comportent certains contrats ne pourraient qu'être décevantes pour les deux parties. Si la méthode de comptabilité utilisée par le contribuable lui-même était acceptée aux fins de l'impôt, celle du "parachèvement des travaux" deviendrait sans doute encore plus répandue, au détriment du fisc et des pratiques comptables.

Il faut donc trouver une méthode plus souple, même si elle doit être déterminée. La règle des deux ans qui a donné d'assez bons résultats dans le passé serait une solution. Toutefois, nous avons une meilleure méthode à suggérer. Le contribuable serait libre d'accepter, à condition de la suivre fidèlement. Selon cette formule, aucun bénéficiaire ne serait considéré comme réalisé pour un contrat à forfait, avant que les frais directement applicables au contrat (à l'exclusion de toute part des frais généraux d'administration) dépassent 35 p. 100 du montant du contrat, suppléments non compris. Nous préconisons l'emploi des frais directs et du montant du contrat comme éléments de la formule, car ils sont moins discutables que d'autres données, telles que le total des frais encourus ou le total des frais estimés. A ce point, presque la moitié des travaux seraient terminés et, par la suite, on disposerait normalement de renseignements suffisants pour faire une estimation raisonnable du profit ou de la perte de l'entreprise. Dès que les frais directs dépasseraient 35 p. 100 du montant du contrat, la méthode du "degré d'avancement des travaux" serait utilisée. Cette même méthode devrait être exigée pour les trois autres genres de contrats, quel que soit le stade d'avancement des travaux. La méthode du "degré d'avancement des travaux" devrait être prescrite par voie de règlement et fondée sur la proportion des frais encourus plutôt que sur les montants facturés. Les bénéficiaires ainsi estimés comprendraient évidemment le montant des retenues. Les Règlements devraient prévoir, en raison de certains problèmes existant à la fin de l'année, une augmentation raisonnable des frais estimés et admettre la déduction intégrale de toute perte prévue dès que les frais dépassent 35 p. 100 du montant du contrat.

Il nous semble qu'une règle spécifique comme celle que nous venons d'exposer serait plus équitable pour l'ensemble des entrepreneurs que la règle des deux ans qui favorisait plutôt l'entrepreneur effectuant surtout des travaux à court terme. Elle supprimerait l'avantage fiscal qu'il y a à retarder l'achèvement d'un contrat et mettrait fin aux controverses qui surviennent lorsqu'il s'agit de savoir si un contrat est terminé ou non.

Après qu'on a reconnu l'estimation des frais à encourir pour achever le contrat et qu'on a effectué la déduction intégrale des pertes à une phase hâtive des travaux, le report rétrospectif des pertes sur deux années en arrière, que nous recommandons ailleurs, devrait convenir parfaitement à l'industrie de la construction. Devenues partie intégrante des Règlements, les règles se substitueraient au fondement juridique actuel et aux méthodes comptables qui ont cours dans cette industrie, ce qui donnerait de meilleurs résultats aux fins de l'impôt.

#### L'ASSURANCE GÉNÉRALE

Aux fins de notre étude, l'expression assurance générale comprend toutes les catégories d'assurance, sauf l'assurance-vie. En termes généraux, on peut grouper toutes les assurances en trois catégories: l'assurance-automobile, l'assurance responsabilité et l'assurance contre l'incendie. Au Canada, le commerce de l'assurance générale est exercé par des sociétés mutuelles ou à capital-actions contrôlées par des Canadiens, des sociétés contrôlées par des étrangers et des succursales de sociétés étrangères. Les sociétés étrangères sont également des sociétés mutuelles ou des sociétés par actions.

Les principales questions d'ordre fiscal se rapportent: aux réserves pour réclamations, à l'assurance mutuelle et au traitement accordé aux sociétés étrangères faisant affaires au Canada.

#### Réserves pour réclamations

L'assurance générale a pour objet de couvrir les pertes subies par suite de blessures infligées à des personnes ou par suite de dommages matériels causés à des biens. Les réserves sont les montants mis de côté pour couvrir ces pertes. Étant donné que les obligations éventuelles de l'assureur dépendent de circonstances imprévisibles, il n'est pas facile de fixer une réserve proportionnée aux réclamations à venir. Le risque couvert par l'assurance est généralement le même pendant toute la durée de la police,

qui s'étend ordinairement de un à trois ans. Il diffère donc du risque couvert par certains genres de police d'assurance-vie où l'événement contre lequel on s'assure se produit inévitablement et devient de plus en plus imminent à mesure qu'approche le terme de la police.

Les réserves autorisées aux fins de l'impôt à l'article 85B(5) de la Loi et à l'article 1400 des Règlements représentent la partie non acquise des primes, calculée sur le temps qui reste à **couvrir, plus certaines autres** réserves qui doivent figurer sur les états financiers annuels soumis au Surintendant des assurances, ou, si la société n'a pas à soumettre ses états financiers au Surintendant, sur ceux qui sont soumis à la province sous la juridiction de laquelle la société a été constituée. Ces réserves supplémentaires se rattachent à certains groupes particuliers de polices et ne comprennent pas les réserves pour imprévus de nature générale. L'objet de ces fonds supplémentaires est de protéger l'assureur contre les réclamations particulières prévues en vertu d'une garantie ou d'une assurance contre les méfaits résultant de la radioactivité, et de créer des réserves pour les assurances collectives contre les accidents et les maladies, qui ne nécessiteraient aucune réserve ou presque selon les calculs habituels, parce qu'on y souscrit ordinairement au mois.

On nous a suggéré d'accorder aux fins d'impôt une déduction supplémentaire égale à l'excédent de 15 p. 100 de l'actif disponible sur les exigibilités, qui est requis par l'article 103 de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques 24/. Il a en outre été proposé qu'une déduction égale à 25 p. 100 de la réserve annuelle pour réclamations soit autorisée pour couvrir les catastrophes et autres anomalies.

La réserve générale pour les pertes estimées tend à faire la corrélation entre le revenu et l'année où il est réalisé. Il faudrait cependant soustraire de cette réserve le montant estimé des commissions déjà portées comme dépenses et versées aux agents sur les primes non échues. On devrait permettre à l'assureur de se constituer une réserve suffisante pour couvrir les pertes



survenues durant l'exercice financier, mais dont le règlement est retardé. Toutefois aucune réserve ne devrait être autorisée pour parer aux éventualités, car ce serait anticiper sur l'avenir. En conséquence, ni les réserves supplémentaires pour réclamations spéciales, exigées dans les états financiers soumis au Surintendant des assurances, ni les autres réserves pour imprévus qu'on nous a proposées ne peuvent être acceptées aux fins de l'impôt. Ces réserves sont constituées pour contribuer à assurer la solvabilité des compagnies d'assurance, mais le régime fiscal n'a pas pour fonction de réglementer l'industrie. Il faut signaler de plus que, s'il se produisait un trop-perçu d'impôt à cause d'une surévaluation des revenus pendant les premières années de certaines polices, ces impôts seraient récupérables grâce au report rétrospectif des pertes sur deux années en arrière. Toutefois, il existe un genre de réserve spéciale liée aux événements qui se sont produits dans l'année mais qui n'ont pas encore donné lieu à des réclamations en fin d'année. On devrait donc autoriser des réserves spécifiques pour l'assurance-cautionnement, dans la mesure où elles sont déterminées d'après une estimation des pertes survenues dans l'année.

#### Assurance générale mutuelle

Les sociétés d'assurance générale mutuelle appartiennent en principe aux détenteurs de polices et recourent à des méthodes diverses pour obtenir leurs fonds de roulement, fixer les taux de leurs primes et verser des dividendes sur leurs polices. Une sorte de mutuelle, dont le fonctionnement ressemble à celui d'une société par actions, est désignée sous le nom de mutuelle à cotisation forfaitaire. Certaines de ces mutuelles demandent une seule cotisation payable au comptant par les détenteurs des polices. Ces polices sont parfois dites "polices à primes fixes". Les détenteurs de polices des grandes mutuelles à cotisations forfaitaires peuvent devenir de plus en plus éloignés de l'administration, tout comme le sont les actionnaires des grandes sociétés dont le capital-actions est important et est détenu par un grand nombre d'actionnaires.

D'autres mutuelles s'appellent mutuelles à cotisations sur billets. Ces mutuelles émettent des polices dites "à primes variables" en échange de billets au montant de la cotisation fixée d'après une estimation du coût de l'assurance. Des cotisations sont prélevées sur les montants des billets, pour acquitter les frais généraux, les autres dépenses et les pertes. Bon nombre de sociétés mutuelles d'assurance ont fait leurs débuts comme mutuelles à cotisations sur billets mais tendent aujourd'hui à réclamer des primes, tout comme les sociétés par actions, en émettant des polices à primes fixes.

Les autres sociétés mutuelles demandent des cotisations qui peuvent varier, d'une estimation assez juste du coût de l'assurance jusqu'à un montant parfois beaucoup plus élevé que le coût prévu. Certaines mutuelles distribuent presque tous les excédents aux détenteurs de polices, sous la forme de dividendes, tandis que d'autres gardent une partie considérable des excédents de cotisations comme réserves. Dans ce dernier cas, le trop-perçu des cotisations s'appelle souvent une prime de dépôt. Les mutuelles industrielles qui assurent fréquemment des risques considérables dans l'industrie manufacturière utilisent cette méthode des primes de dépôt.

Avant 1947, les revenus des mutuelles d'assurance étaient francs d'impôt en vertu de l'article 4(g) de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, tandis que ceux des sociétés par actions étaient imposables en vertu de la loi générale. A la suite des recommandations de la Commission royale d'enquête de 1945 sur les coopératives, l'exemption spéciale accordée aux sociétés mutuelles d'assurance fut supprimée en 1947. Par contre, en 1953, la Cour suprême du Canada décida qu'une société mutuelle d'assurance contre l'incendie n'avait pas de but lucratif et que, par conséquent, son revenu n'était pas imposable 25/. L'article 68A mis en vigueur en 1954 imposait le revenu des sociétés mutuelles d'assurance autres que les mutuelles d'assurance-vie.

Les sociétés mutuelles d'assurance qui reçoivent des primes exclusivement des églises, des écoles ou d'autres **oeuvres** de bienfaisance sont exemptes de

l'impôt en vertu de l'article 62(1)j) de la Loi de l'impôt sur le revenu. La Commission royale d'enquête de 1945 avait aussi recommandé d'exempter de l'impôt les assureurs dont la moitié des primes brutes proviennent d'entreprises agricoles ou d'exploitations de pêche, et en 1954 l'article 62(1)s) fut adopté à cette fin.

Quand nous préconisons l'imposition du revenu de toutes les entreprises mutuelles, notre objectif est de prélever un impôt sur les bénéfices économiques résultant des opérations financières de caractère mutuel. Toutefois, il ressort de la description que nous venons de faire de l'assurance générale mutuelle qu'il est difficile, dans ce domaine, de mesurer les gains.

En théorie, l'avantage économique pour chaque membre est le montant qu'il épargne sur ses primes d'assurance en s'assurant dans une mutuelle plutôt que dans une société par actions. Toutefois, comme dans le cas des primes d'assurance-vie, il est difficile de déterminer le taux exact des primes sur le marché car il y existe une grande variété de polices et de risques. Dans notre étude des mutuelles d'assurance-vie au chapitre 20, nous étudions le problème de la réduction du montant des cotisations ainsi que celui de déterminer dans quelle mesure les dividendes versés aux détenteurs de polices constituent un remboursement du trop-perçu des primes. Nous concluons à ce chapitre qu'on ne devrait pas chercher à répartir les dividendes entre ces divers éléments et que ces dividendes devraient être admis en déduction du revenu de l'assureur et inclus entièrement dans le revenu du bénéficiaire. Cette méthode est semblable à celle que nous avons recommandée pour les autres entreprises mutuelles, par exemple les coopératives. Nous acceptons qu'il y ait une réduction des prix, mais il n'y a pas d'autre moyen pratique d'obvier à la difficulté que d'adopter une méthode d'imputation du revenu (voir chapitre 20). Toutefois, dans le domaine de l'assurance générale, une partie importante de l'assurance émise par les mutuelles est souscrite par des entreprises qui peuvent déduire leurs primes de leurs revenus. Dans ces cas, la réduction des prix n'aurait pas d'importance, car elle n'aurait pas d'effet sur le revenu de l'assuré.

On devrait déterminer le revenu commercial de l'assureur de la même manière que celui des autres sociétés d'assurance générale et on devrait l'imposer en entier. Toutefois, les exemptions accordées à certaines mutuelles d'assurance générale s'écartent sans raison de l'équité fiscale et nous recommandons de les supprimer.

#### Les sociétés étrangères

D'après la loi actuelle, la méthode de calcul du revenu commercial d'une société étrangère d'assurance est la même que celle d'une société canadienne; mais, dans la pratique, il existe des exceptions importantes: on n'inclut pas le revenu de placements dans le revenu imposable et on n'autorise aucune déduction à l'égard des dépenses du siège social qui ont été encourues à l'extérieur du Canada.

Dans le passé, on autorisait la société étrangère à déduire une part des dépenses du siège social, mais il était difficile, semble-t-il, de trouver une formule pratique pour empêcher les réclamations excessives. On a tenté de créer une méthode d'imposition qui éliminerait la nécessité de vérifier les dépenses du siège social ou d'élaborer une formule qui donnerait droit à une déduction maximale. L'exemption du revenu de placements compensait partiellement pour l'impossibilité de déduire les dépenses encourues par le siège social. Cette exemption offrait en outre certains avantages. C'est ainsi qu'en plus d'apporter une solution pratique au problème de l'imposition, elle supprimait ce qu'on jugeait dans certains cas comme étant un facteur défavorable au maintien d'actifs au Canada par les sociétés étrangères.

Ce mode d'imposition appliqué aux sociétés étrangères faisant commerce de l'assurance générale au Canada s'éloigne de nos principes d'équité fiscale. Il est possible que l'exemption du revenu de placements encourage le maintien d'actifs au Canada, mais, dans bien des cas, le pays étranger prélève l'impôt sur ce revenu, de sorte que le stimulant peut manquer d'efficacité. Nous

reconnaissons qu'il peut être difficile de fixer une déduction raisonnable pour les dépenses encourues par le siège social à l'étranger. Quoiqu'il en soit, comme pour toute autre entreprise, une déduction ne doit être autorisée que dans la mesure où l'on peut prouver qu'elle est raisonnable. On pourrait exiger que le siège social étranger fournisse des renseignements sur ses transactions effectuées à travers le monde afin de justifier le caractère raisonnable de la partie des dépenses imputées aux affaires réalisées au Canada.

Nous recommandons par conséquent que le revenu commercial provenant des opérations au Canada de sociétés étrangères d'assurance générale soit calculé de la même manière que le revenu des sociétés canadiennes, de sorte que le revenu des placements des actifs dont on exige le dépôt pour exercer ce commerce soit inclus dans le calcul du profit et qu'une partie raisonnable des dépenses encourues par le siège social soit admise en déduction.

Le revenu des placements d'actifs dont la valeur excède le montant requis pour faire des affaires au Canada devrait être traité comme celui des revenus de placements des non-résidents en général.

La Partie VIII des Règlements accorde aux sociétés étrangères enregistrées **au Département des Assurances une réduction de l'impôt retenu à la source.** En général, l'impôt normal retenu à la source est réduit dans la proportion que représente le rapport entre le passif canadien et l'actif canadien de la compagnie. Par définition, le passif canadien comprend, à titre de marge de sécurité, le double du montant des réserves afférentes aux polices 26/. A cause de l'exemption du revenu de placements de l'entreprise, qui était accordée en pratique, cette formule a probablement été conçue pour limiter la retenue d'impôt au revenu de placements, lequel ne fait pas partie du revenu de l'entreprise. Puisque nous avons recommandé que le revenu de placements réalisé dans le cours des affaires soit inclus dans le revenu commercial, le passif canadien, aux fins de la réduction de l'impôt retenu, devrait être défini comme étant égal à 100 p. 100 (et non 200 p. 100) des

réserves afférentes aux polices. Cela augmenterait le montant du revenu de placements qui serait sujet à la retenue d'impôt et réduirait le montant du revenu de placements qui serait imposé comme revenu d'entreprise au taux de 50 p. 100 frappant le revenu des sociétés par actions en général.

Les sociétés étrangères d'assurance générale sont exemptées de l'impôt additionnel de 15 p. 100 sur le revenu net d'impôt d'une succursale taxée en vertu de l'article 110B de la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous ne voyons pas pourquoi les succursales canadiennes engagées dans ce domaine recevraient un traitement spécial et nous recommandons de supprimer l'exemption.

Il faudrait mentionner deux autres particularités de l'imposition des sociétés étrangères. Premièrement, on ne tient pas compte des polices réassurées auprès de sociétés non enregistrées ou qui ne détiennent pas un permis pour faire le commerce de l'assurance au Canada. Il s'ensuit généralement que les sociétés faisant affaires au Canada paient plus d'impôts, car elles doivent payer l'impôt comme si elles avaient retenu les bénéfices qui, normalement, reviennent à la société qui accepte la réassurance. Toutefois, la formule évite les difficultés que pose la vérification des profits ou des pertes provenant de la réassurance des risques encourus au Canada, réassurance cédée par un siège social étranger à d'autres sociétés étrangères; de plus, c'est sans doute la seule façon pratique de procéder dans ce genre de transactions 27/.

En second lieu, l'assurance maritime transigée au Canada n'est pas incluse dans le calcul du revenu imposable d'une société étrangère. La raison de cette exemption tient peut-être au fait que si les bénéfices de l'assurance maritime étaient imposés au Canada, l'assurance pourrait être souscrite au lieu de destination du navire. Il ne semble pas que ce soit là une raison suffisante pour exclure du revenu les bénéfices provenant de la vente de ce genre d'assurance; nous recommandons que ces bénéfices soient imposables.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## L'AGRICULTURE ET LA PÊCHE

1. On devrait calculer selon la méthode dite de comptabilité d'exercice, plutôt que d'après celle de la comptabilité de caisse, le revenu provenant de l'agriculture, sauf pour le particulier dont la principale source de revenu est l'agriculture et dans la mesure où les recettes brutes de cette provenance sont inférieures à un montant spécifique, mettons \$10,000.
2. Le principe du troupeau de base en agriculture, sauf dans le cas où un cultivateur pourrait calculer son revenu d'après la méthode de comptabilité de caisse, ne devrait plus être reconnu, et il faudrait abroger le règlement relatif à l'évaluation du bétail.
3. Les directives d'ordre administratif portant sur les dépenses se rapportant à la résidence du cultivateur profitent indûment au contribuable et on devrait les modifier.
4. La restriction spécifique qui s'applique actuellement à la déduction des pertes relatives à l'exploitation des fermes "passe-temps" serait remplacée par une disposition générale qui interdirait l'imputation à un autre revenu des pertes subies (après trois années déficitaires) par toute entreprise qui travaille généralement à perte.
5. Étant donné que nous recommandons dans notre Rapport certaines dispositions générales permettant au contribuable d'étaler son revenu sur un certain nombre d'années, les règles spécifiques qui permettent actuellement aux cultivateurs et aux pêcheurs d'établir une moyenne de leur revenu n'auraient plus leur raison d'être.
6. Le coût des biens amortissables utilisés pour l'agriculture et la pêche devrait être amorti suivant la méthode de l'amortissement dégressif à taux constant, laquelle s'applique à toutes les autres catégories d'entreprises.

7. Les gains réalisés lors de la disposition d'un bien agraire devraient être imposables, sous réserve d'une exemption à vie de \$25,000.
8. La vente à l'enfant du contribuable d'un bien servant à une entreprise d'agriculture ou de pêche devrait être réputée avoir été conclue à sa juste valeur marchande. Si le prix de vente était inférieur à cette valeur, ou considérerait la différence comme étant un don.

#### L'INDUSTRIE FORESTIÈRE

9. On devrait continuer à amortir le coût des concessions forestières et des biens s'y rapportant d'après la production, mais il semble désirable d'apporter des modifications d'ordre technique aux Règlements actuels.
10. On devrait admettre les frais obligatoires se rapportant aux concessions forestières et les coûts de reboisement en déduction dans l'année où ils sont encourus. Toutefois, on devrait permettre au contribuable de capitaliser ces frais obligatoires.
11. Lorsqu'un contribuable réalise un gain lors de la disposition de biens forestiers, il devrait porter ce gain à son revenu au même titre que les gains réalisés sur la vente de toute autre catégorie de biens.
12. Les impôts que certaines provinces prélèvent sur les opérations forestières devraient être déduits comme dépense lors du calcul du revenu, et non pas de l'impôt fédéral à payer à titre de dégrèvements.

#### L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

13. Les Règlements concernant l'impôt sur le revenu devraient comporter une disposition précise qui établirait la façon de calculer les bénéfices se rapportant aux contrats en voie de réalisation à la fin d'une année. Suivant la règle proposée, tous les contrats devraient être comptabilisés selon la proportion des travaux exécutés; pour les



contrats à prix fixe, cependant, le contribuable serait tenu de procéder de cette façon lorsque les frais directs dépasseraient 35 p. 100 du montant du contrat, à l'exclusion des suppléments. Le calcul de la proportion des travaux exécutés serait fondé sur le rapport entre l'ensemble des frais encourus à un moment donné et l'ensemble des frais prévus et il comporterait des dispositions pour une rectification raisonnable, fondée sur des faits connus. On admettrait également en déduction toute perte prévue sur contrats à prix fixe dès que les frais directs dépasseraient 35 p. 100 du montant du contrat, à l'exclusion des suppléments.

#### L'ASSURANCE GÉNÉRALE

14. On devrait continuer à admettre en déduction **les primes afférentes aux** contrats d'assurance encore en vigueur, mais il faudrait refuser la déduction immédiate de certaines réserves sur contrats d'assurance et interdire les provisions faites à l'égard d'imprévus.
15. Les sociétés d'assurance générale devraient **pouvoir continuer, dans** la détermination de leur revenu, à déduire les dividendes versés sur contrats. Il faudrait abolir l'exonération d'impôt consentie à certaines sociétés d'assurance mutuelle générale.
16. Le revenu d'entreprise des succursales canadiennes de sociétés étrangères d'assurance générale devrait être déterminé, sous réserve de certaines exceptions secondaires, selon les normes qui s'appliquent aux sociétés canadiennes d'assurance générale.
17. En vertu de l'article 110B de la Loi de l'impôt sur le revenu, on devrait soumettre les succursales canadiennes de sociétés étrangères d'assurance générale à l'impôt spécial de 15 p. 100 prélevé sur les bénéfices que réalisent les succursales de sociétés étrangères ordinaires.

## NOTES

- 1/ Article 85F.
- 2/ Article 42.
- 3/ Article 13.
- 4/ Partie XVII.
- 5/ Gazette du Canada, Partie I, 20 janvier 1951, Bulletin de renseignements n<sup>o</sup> 3.
- 6/ Article 12(1)a).
- 7/ Article 12(1)h).
- 8/ Au chapitre 22, on étudie le problème général de la distinction entre l'activité à des fins personnelles et l'activité à des fins commerciales.
- 9/ Article 13.
- 10/ Ministère du Revenu national (Statistique fiscale de 1963), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1963, Partie II, Tableau 3. A ce tableau, on note qu'en 1961 les contribuables remplissant une occupation autre que celle d'agriculteur ou de pêcheur (groupes dont les pertes ont excédé les bénéfiques) ayant produit une déclaration au fisc ont réclamé au moins \$7,771,000, en pertes résultant de l'agriculture et de la pêche. De plus, ceux qui ont rempli une déclaration n'entraînant pas d'imposition ont déclaré des pertes résultant de l'agriculture et de la pêche d'au moins \$7,662,000. Étant donné que les statistiques citées sont le résultat de la différence entre les pertes et les bénéfiques de tous les contribuables de chacune des catégories, le montant total des pertes résultant de l'agriculture et de la pêche qui auraient été réclamées aurait excédé les chiffres précités.
- 11/ Article 42.

- 12/ Règlements, Partie XVII.
- 13/ Article 20(4).
- 14/ Article 17(7).
- 15/ A la fin de 1963, la valeur marchande des stocks agricoles s'établissait à environ 3 milliards de dollars, dont environ 1 milliard en céréales et 2 milliards en bétail (ces données nous ont été directement fournies par le Bureau fédéral de la statistique et ne sont pas publiées). Le prix de revient n'est pas connu et il serait difficile de l'évaluer avec assez de précision, mais on peut supposer qu'il se chiffre entre 1 et 2 milliards, dont seulement une petite partie est déclarée comme stock aux fins de l'impôt. De plus la plus grande partie des stocks de bétail déclarés aux fins de l'impôt entrent dans la catégorie des troupeaux de base, dont la vente est exempte d'impôt.
- 16/ En 1961, l'impôt sur le revenu des agriculteurs à plein temps à produit près de 27 millions de dollars et celui des sociétés agricoles commerciales a été de 1.6 million de dollars. Des particuliers, non agriculteurs ayant déclaré un revenu imposable, ont fait valoir des pertes agricoles dont le total se chiffre à au moins 7.7 millions de dollars. La note 10 fournit une explication à ce sujet.
- 17/ Règlements, article 1100(1)e) et annexe C.
- 18/ Règlements, article 1100(1)f); annexe B, catégorie 10(1) et annexe D, catégorie 15.
- 19/ Même dans le cas où la disposition représente la réalisation d'un bien de capital, tout le produit peut être entièrement imposable en vertu de l'article 6(1)j) de la Loi de l'impôt sur le revenu, s'il dépend de l'usage du bien ou de la production en découlant.
- 20/ Article 11(1)p).

- 21/ Article 41A.
- 22/ [1960] R.C. de l'É. 433. On a rejeté un appel de cette décision à la Cour suprême sans motifs écrits [1962] R.C.S. viii.
- 23/ [1960] R.C. de l'É. 205.
- 24/ [1952] S.R.C., chapitre 31. Cet article exige qu'une société maintienne en tout temps un actif disponible d'une valeur excédant d'au moins 15 p. 100 le montant total des primes non gagnées, des prestations dues et d'autres exigibilités, quelle que soit leur nature.
- 25/ Stanley Mutual Insurance Company v. M.R.N., [1953] 1 R.C.S. 442.
- 26/ Au lieu du montant de ce passif, la société peut réclamer le montant des dépôts exigés, si ce dernier montant est plus élevé.
- 27/ Ces sociétés ne sont pas tenues de faire rapport au Surintendant des assurances des opérations effectuées à l'étranger. Il se peut que le principal agent de la société au Canada n'ait pas connaissance de la réassurance qu'a effectuée son commettant pour des risques encourus au Canada.

QUATRIÈME PARTIE  
ASPECTS INTERNATIONAUX

LES ASPECTS INTERNATIONAUX DE  
L'IMPOSITION DU REVENU

L'impartialité fiscale a été l'un des principaux objectifs dans nos propositions sur le régime d'imposition au Canada. Un régime fiscal impartial contribuerait grandement à une répartition efficace des ressources, et par conséquent à la production maximum de biens et de services, ce que les Canadiens désirent; elle est en outre une condition préalable à l'élaboration d'un régime d'impôt équitable.

Il est maintenant évident que nous avons été forcés par les réalités d'ordre économique et administratif d'accepter des compromis, en ce qui a trait au concept d'une impartialité et d'une équité véritable, dans l'élaboration de nos propositions sur le régime d'imposition au Canada. Mais nous avons dû faire encore plus de concessions dans nos propositions sur l'imposition des revenus ayant un caractère international car, dans ce domaine, les difficultés d'ordre administratif et économique se font sentir d'une façon plus accentuée. Non seulement les difficultés de mise en application et d'évaluation sont-elles plus grandes au point de vue international, mais les imperfections du marché sont susceptibles d'être plus importantes; en conséquence, il faut prévoir que des atteintes volontaires à l'impartialité fiscale seront inévitables dans certaines circonstances. Des solutions simples, d'acceptation générale, ne peuvent être adoptées, non seulement à cause de l'extrême complexité du sujet, mais également à cause de l'absence d'un point de repère pouvant servir à éliminer les controverses qui entourent plusieurs de ses principes fondamentaux. C'est un domaine où l'opinion et le jugement jouent un grand rôle, à cause des conséquences incertaines qui résulteraient de l'adoption possible de politiques différentes et de la grande variété d'opinions quant à l'importance relative qu'on devrait attribuer aux divers objectifs à atteindre. Dans le champ d'activité international, une parfaite impartialité fiscale n'est ni possible sur le plan administratif, ni nécessairement souhaitable au point de vue économique.

Le sujet constitue donc un défi, et un défi que le Canada en particulier ne peut se permettre d'ignorer. Étant donné que le commerce extérieur et les investissements étrangers constituent un enjeu important pour le Canada, on doit porter un intérêt tout particulier à l'établissement de dispositions fiscales internationales bien ordonnées. Fort heureusement, par suite de négociations et d'ententes, de nombreux progrès ont été réalisés dans l'élaboration de certaines lignes de conduite dans le domaine de la fiscalité internationale. Au cours du dernier demi-siècle, les plus importantes nations commerçantes, sous les auspices d'organismes mondiaux, ont établi quelques règles fondamentales qui éliminent les injustices flagrantes et les perturbations économiques qui autrement se produiraient. Bien que ces règles soient loin d'atteindre un idéal d'impartialité et d'équité, leur incorporation dans les lois canadiennes de l'impôt et dans les ententes internationales apporte un peu d'ordre et de certitude là où autrement règnerait le chaos. Le mérite de ces dispositions s'est aussi accru par suite du recours de plus en plus généralisé à l'impôt sur le revenu, et par les nations en voie de développement et par celles qui connaissent un développement plus avancé, comme principale source de leurs recettes. Deux faits amplifieront encore le besoin de conclure des ententes fiscales internationales dans l'avenir: le recours direct à des mesures fiscales, par de nombreux pays, en vue d'atteindre certains objectifs économiques d'ordre national, et l'adresse de plus en plus déployée par les contribuables dans la gestion de leurs affaires pour réduire leurs obligations fiscales.

#### LES PRINCIPAUX POINTS DE L'ANALYSE

Même si le sujet en question semble présenter des aspects complexes et controversés, les points névralgiques que l'on rencontre en fiscalité internationale sont peu nombreux, aussi surprenant que cela puisse paraître. En substance, ce sont:

1. le traitement du revenu de non-résidents au moment où ce revenu est gagné au Canada;

2. le traitement de certains genres de revenu de non-résidents au moment où ces revenus sont retirés du Canada;
3. le traitement du revenu de résidents du Canada provenant de l'étranger au moment où ce revenu est gagné en dehors du Canada;
4. le traitement du revenu de résidents du Canada provenant de l'étranger au moment où ce revenu est reçu au Canada.

Les questions d'ordre pratique qui restent à régler sont encore moins nombreuses, car les coutumes et les ententes fiscales internationales ont déjà disposé d'un bon nombre de difficultés qui auraient pu survenir par suite des points mentionnés plus haut.

1. Au sujet du revenu réalisé à l'étranger par un résident, deux questions surgissent:
  - a) jusqu'à quel point devrait-on imposer un tel revenu en tant que revenu gagné à l'étranger?
  - b) quelle importance devrait-on donner au fait que le pays d'origine d'un tel revenu aura prélevé un impôt sur ce revenu?
2. Quant au revenu canadien des non-résidents, la principale question est de déterminer le taux de la retenue d'impôt qu'on devrait prélever sur certains genres de paiements effectués hors du Canada.

En essayant d'appliquer nos normes d'équité et d'impartialité à ces problèmes, nous nous sommes fondés sur certains postulats qui devraient être exposés ici.

1. Dans le traitement des revenus gagnés à l'étranger par des résidents du Canada on devrait tenir compte de tout impôt étranger déjà perçu sur ces revenus.
2. On devrait aussi imposer les revenus gagnés à l'étranger par des résidents canadiens d'après l'assiette fiscale comprehensive, conformément



aux méthodes visant à réduire les reports d'impôt et le recours à des refuges fiscaux, c'est-à-dire des pays où des revenus peuvent être acheminés là où ils sont ou bien exempts d'impôt, ou bien sujets à un impôt minime.

3. Seuls les actionnaires résidant au pays devraient bénéficier des avantages de l'intégration de l'impôt personnel et de l'impôt des sociétés. Nous avons adopté un tel point de vue principalement parce qu'un pareil allégement d'impôt sur les distributions de dividendes aux non-résidents entraînerait pour le trésor canadien une perte qui profiterait en grande partie aux trésors étrangers. Il faut admettre que c'est là une forme de régime de faveur. Cependant, nous avons pris pour acquis que cette distinction pratiquée en faveur des résidents n'aurait aucun effet adverse sur la confiance de l'étranger, pas plus qu'elle ne provoquerait des représailles, parce que la situation fiscale de la majorité des non-résidents ne s'aggraverait pas par rapport à leur situation actuelle, sauf dans la mesure où l'on retirerait aux non-résidents certains facteurs de stimulation propices à l'industrie et aux sociétés; certains résidents du Canada subiraient également les répercussions de ces mesures.
  
4. Nous devrions nous efforcer d'élaborer des ententes fiscales qui maintiendraient et augmenteraient, si possible, les avantages économiques nets que le Canada retire des mouvements de capitaux qui s'effectuent de part et d'autre de la frontière, tout en respectant les obligations dérivant de nos ententes et les normes de la fiscalité internationale. Ce postulat implique qu'on devrait éviter les dispositions fiscales qui nuiraient d'une manière permanente aux entrées et aux sorties de capitaux du pays. Nous ne reprendrons pas ici l'exposé du chapitre 5 sur les problèmes d'économie internationale. Entre autres, nous ne traiterons pas plus longtemps des bénéfices nets qu'obtiendrait le Canada grâce à un accroissement des placements de

portefeuille faits par des étrangers au Canada et à une diminution correspondante des placements directs à l'étranger, ni de la question de la dépendance du Canada face à l'entrée nette de capitaux au pays. Cependant, nous prenons pour acquis que ceux qui seraient disposés à éliminer l'entrée nette de capitaux au Canada ne cherchent pas à éliminer l'ensemble des mouvements de capitaux entre le Canada et le reste du monde. La mise en application de notre proposition d'intégration peut être suivie d'une période de réajustement au cours de laquelle les mouvements de capitaux seront entravés, mais cette mesure ne vise pas à produire des effets permanents de cette nature.

5. L'avantage économique net qui résulterait d'un impôt plus élevé sur le revenu de dividendes des non-résidents est trop minime et incertain pour justifier le risque d'une telle augmentation d'impôt. Une augmentation d'impôt entraînerait probablement des représailles de la part des gouvernements étrangers, surtout si on considère que le taux de l'impôt des sociétés et le taux de la retenue d'impôt sur les dividendes est presque égal, et même supérieur dans certains cas, au montant du dégrèvement accordé par le pays de résidence de l'actionnaire étranger. Nous avons proposé une augmentation lorsque l'impôt sur d'autres genres de revenus que reçoivent les non-résidents n'est pas assujéti à cette contrainte.

Le régime d'impôt que nous proposons pour le Canada comme moyen de réaliser plus pleinement ses objectifs d'ordre social et économique est très différent du régime actuel et ne ressemble aucunement aux régimes en vigueur dans d'autres pays. Notre principale tâche dans ce chapitre sera d'élaborer des dispositions fiscales qui permettraient l'adoption d'un nouveau régime d'impôt pour le Canada sans nuire aucunement à nos relations économiques avec le reste du monde. Pour ce faire, il faut s'attaquer aux difficultés techniques qui découleraient de l'imposition des revenus qui circulent de part et d'autre de la frontière du Canada. Il nous faut également élaborer

des dispositions fiscales qui vont maintenir et, de préférence, augmenter les avantages économiques nets, que le Canada retire des investissements étrangers sur son propre territoire et des investissements effectués par des Canadiens en dehors du Canada, tout en respectant les obligations découlant de nos ententes et les normes de la fiscalité internationale.

Notre deuxième tâche consiste à élaborer des dispositions fiscales qui traiteront les Canadiens ayant des revenus provenant de l'étranger aussi équitablement que les autres Canadiens. Ainsi, non seulement l'assiette compréhensive de l'impôt englobera tout le revenu de provenance étrangère et l'assujettira à des taux progressifs d'impôt sur le revenu, mais on devra également procéder de façon à réduire autant que possible le report d'impôt. De plus, il faut de toute nécessité éliminer les échappatoires importantes qui existent dans le régime actuel et qui permettent à certains résidents canadiens d'éviter la pleine imposition de leur revenu en ayant recours à des sociétés établies dans des pays offrant un refuge fiscal.

A l'heure actuelle, le taux d'impôt sur le revenu de provenance canadienne des non-résidents varie selon la nature du revenu. Certains paiements (par exemple les dividendes) sont assujettis à un impôt canadien substantiel, d'autres à des taux d'impôt peu élevés, et d'autres encore ne sont pas imposés du tout. Ces différences de traitement donnent à la forme sous laquelle un paiement est fait une importance trop grande, ce qui favorise l'adoption de procédés visant à réduire la perception de l'impôt canadien. La troisième tâche que nous considérerons dans ce chapitre sera donc l'élimination de ces inégalités.

#### LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Nos principales propositions traitent du genre de dégrèvement qu'on pourrait accorder aux Canadiens pour leur revenu de provenance étrangère, du mode d'imposition de ce revenu au Canada et du taux de retenue de l'impôt à appliquer au revenu canadien des non-résidents. Ces propositions seront

considérées en détail plus loin dans ce chapitre mais, pour en faciliter l'étude, nous avons jugé à propos de les résumer ici.

1. On devrait annuler la présente exemption d'impôt touchant certains dividendes de provenance étrangère reçus par une société résidente, accordée en vertu de l'article 28(1)d). On devrait majorer les dividendes provenant de placements directs à l'étranger selon un taux arbitraire de 30 p. 100, et accorder un dégrèvement équivalent à l'impôt étranger. Si un résident canadien recevait le dividende, alors l'impôt canadien payable sur le montant majoré le serait au moment de la réception du dividende. Toutefois, si une société résidente recevait le dividende, l'impôt ne serait payable qu'au moment où le revenu serait à son tour distribué ou attribué, et c'est alors qu'on devrait percevoir un impôt retenu à la source de 20 p. 100 du montant majoré, afin que les actionnaires résidents aient droit à un dégrèvement d'impôt de 50 p. 100 du montant majoré de la distribution (soit le dégrèvement original pour impôt étranger de 30 p. 100, plus la retenue supplémentaire de 20 p. 100).
2. On devrait définir un placement direct à l'étranger comme étant un placement fait par un résident canadien ou un groupe associé de résidents canadiens:
  - a) dans une société non résidente dans laquelle le résident, ou le groupe associé, détient une participation de 10 p. 100 ou plus dans les actions avec droit de vote, dans les bénéfices ou dans les biens distribués lors de la liquidation de la société non résidente,
  - b) dans une entreprise ou des biens situés à l'étranger et dans lesquels ce résident ou ce groupe détient une participation de 10 p. 100 ou plus.
3. Les contribuables canadiens détenant des placements directs à l'étranger devraient faire un rapport annuel de leur revenu gagné à l'étranger et

des impôts sur le revenu payés à tout gouvernement étranger. Si les impôts payés à l'étranger (y compris les impôts payés par une société non résidente) sur un tel revenu courant sont inférieurs à 30 p. 100 du revenu gagné à l'étranger, la différence devrait être payés au gouvernement du Canada à titre d'impôt spécial. Cette mesure permettrait que tout revenu de placements directs en provenance de l'étranger soit par le fait même assujetti à un taux d'impôt sur le revenu d'au moins 30 p. 100 dès l'accumulation du revenu soit sur une base de comptabilité d'exercice. Si le revenu provenant de l'étranger était par la suite assujetti à une retenue d'impôt de la part du pays étranger au moment de sa distribution au placeur de fonds canadien, l'impôt spécial payé sur un tel revenu serait remboursé, dans la mesure de la retenue d'impôt. Si un contribuable canadien détenant une part minoritaire dans un placement direct à l'étranger peut établir qu'il est incapable d'obtenir suffisamment d'information pour calculer son revenu étranger, il devrait pouvoir demander qu'on impose son revenu étranger comme un revenu de placement de portefeuille (i.e., un revenu de placement autre qu'un placement direct) sujet à un dégrèvement seulement pour l'impôt retenu à la source.

4. Aux fins de ces calculs, on devrait définir le revenu gagné à l'étranger comme étant le revenu déclaré à une autorité étrangère (ou dans un état financier vérifié), sujet toutefois, à certains redressements destinés à le rendre comparable au concept de revenu tel que déterminé aux fins de l'impôt canadien. Ces redressements ne seraient ni nombreux ni trop détaillés, et nous suggérerons une modification supplémentaire permettant de ne recourir que rarement à des calculs pour la plupart des revenus en provenance des États-Unis et du Royaume-Uni.
5. On devrait accorder un droit d'option aux épargnants canadiens (les placeurs de fonds qui ne font pas de placements directs); ceux-ci pourraient choisir:

- a) soit d'être taxés sur la même base que les placeurs de fonds directs dont il a été question plus haut;
  - b) soit d'être taxés tel que présentement avec un dégrèvement pour le montant des impôts retenus à la source seulement.
6. On devrait hausser de 15 p. 100 à 30 p. 100 le taux de la retenue initiale de l'impôt sur la plupart des paiements, autres que les paiements de dividendes, faits à des non-résidents. On devrait étendre cette retenue d'impôt aux dons et aux legs, au revenu d'emploi au Canada et à la portion des prestations du régime de pension correspondant à un revenu, en plus des intérêts, des redevances, etc. On pourrait réduire ce taux de 30 p. 100 lorsque certaines catégories de paiements sont en cause (par exemple, l'exemption actuelle touchant certains paiements d'intérêt faits à des entités non assujetties à l'impôt), et lorsque sont conclues des ententes au sujet de certains paiements à des pays donnés.
7. On devrait établir une retenue d'impôt allant jusqu'à 10 p. 100 sur les dépenses pour services reçus qui auraient été déduites lors du calcul d'un revenu d'entreprise ou de bien et qui n'auraient pas encore été sujettes à une retenue d'impôt. Il importe peu que ces services soient rendus hors du Canada pourvu qu'on en bénéficie au Canada. Cette retenue d'impôt ne devrait pas s'appliquer à des montants versés comme remboursements de dépenses.
8. Dans certains cas spécifiques, on devrait accorder aux non-résidents le droit d'être taxés au même titre que les résidents du Canada s'ils le désirent. Ils déclareraient leur revenu de provenance mondiale de quelque source qu'il soit et déduiraient les dégrèvements pour l'impôt étranger payé selon la formule actuelle relative aux impôts étrangers payés sur les revenus de provenance étrangère. Ce choix pourrait se faire dans les cas suivants:

- a) lorsqu'un ancien résident du Canada est devenu un non-résident et préfère être taxé à titre de résident du Canada, chaque année après son changement de résidence; ou
- b) lorsqu'un non-résident a reçu certains genres de revenu du Canada, y compris des dons ou des héritages, une portion de revenu faisant partie des prestations de retraite, des rentes, et un revenu d'emploi.

A notre avis, la mise en application de ces recommandations comporterait les avantages importants suivants:

1. La substitution de l'exemption accordée en vertu de l'article 28(1)d) par la méthode de la majoration et du dégrèvement sur une base de 30 p. 100.
  - a) On supprimerait l'exemption prévue à l'article 28(1)d) pour les dividendes d'une société étrangère reçus par une société canadienne quand cette dernière détient plus de 25 p. 100 du capital-actions émis par cette société étrangère. Voilà qui éliminerait une échappatoire importante du régime fiscal actuel grâce à laquelle des Canadiens ont évité le paiement de la totalité de l'impôt canadien sur leur revenu d'origine canadienne, lequel a été détourné au moyen de sociétés formées dans des pays dits de "refuges fiscaux".
  - b) Grâce à l'utilisation d'un taux de dégrèvement fiscal uniforme arbitraire, on diminuerait, dans une grande mesure, l'importance des divers éléments de la fiscalité du pays d'origine. Ainsi la différence entre l'impôt sur le revenu et les retenues d'impôt serait négligeable, et l'importance attribuée à d'autres types de taxes (par exemple les taxes de vente) de pays étrangers serait moins grande.

- c) L'inopportunité d'une exclusion aussi générale que celle de l'article 28(1)d) une fois déterminée, l'emploi d'un taux arbitraire simplifierait les calculs et éliminerait beaucoup d'incertitude. Ce résultat importerait particulièrement si l'on ne veut pas décourager les sociétés canadiennes d'établir des entreprises à l'étranger. Bien que cette méthode exigerait l'évaluation du revenu de source étrangère provenant de la plupart des pays, elle ne s'appliquerait pas en général au revenu provenant des États-Unis ou du Royaume-Uni (d'où proviennent plus des trois quarts des dividendes de source étrangère versés aux Canadiens). Ce traitement spécial pourrait bien être accordé plus tard à d'autres pays, une fois qu'on aura acquis une certaine expérience dans l'application de ces dispositions. De toute manière, les redressements requis pour les autres pays, bien qu'arbitraires, seraient relativement simples. Parce que l'on imposerait pleinement aux mains des Canadiens les gains provenant de biens au moment de leur réalisation, l'impôt canadien serait à la longue, perçu en totalité. Des méthodes arbitraires pour calculer les impôts annuels exigibles ne sont donc pas aussi inévitables qu'elles pourraient l'être autrement.
- d) Si un taux uniforme de majoration et de dégrèvement était utilisé, on pourrait appliquer une échelle de taux progressifs au revenu de placements directs de source étrangère.
- e) L'adoption d'un taux de 30 p. 100 pour la majoration et le dégrèvement aurait deux avantages: le Canada retirerait un revenu fiscal net (même s'il est faible) des dividendes de source étrangère, et la plupart des actionnaires d'une société canadienne ayant des placements directs à l'étranger ne paieraient pas un impôt canadien plus élevé sur les dividendes provenant de source étrangère qu'ils ne le font à l'heure actuelle.



- f) On pourrait modifier le taux de majoration de temps à autre pour faire face à des circonstances particulières. Une réduction du taux pourrait s'imposer si, avec le temps, les taux de rendement prévus avant imposition, des actifs des sociétés au Canada baissaient à la suite de l'adoption de la proposition d'intégration.
2. Le paiement d'un impôt sur le revenu de placements directs à l'étranger à un taux d'au moins 30 p. 100.
- a) L'exigence de payer chaque année des impôts d'au moins 30 p. 100 soit au pays étranger, soit au Canada, au fur et à mesure que le revenu étranger est gagné, réduirait l'ajournement du paiement des impôts et diminuerait les avantages que présentent, directement ou indirectement, les "refuges fiscaux".
- b) Grâce à la méthode recommandée on diminuerait l'importance, du point de vue de l'imposition, de la forme d'organisation adoptée pour faire des affaires à l'étranger. Cette méthode supprimerait en grande partie toute répercussion que pourrait avoir la fiscalité canadienne sur la décision de retenir les fonds dans l'entreprise étrangère ou de les verser.
3. L'augmentation du niveau et de la portée des retenues d'impôt à la source.
- a) L'augmentation à 30 p. 100 de la retenue régulière de l'impôt à la source (sur la plupart des paiements autres que les dividendes) diminuerait l'écart qui existe entre les taux d'impôt perçu sur différents genres de rendement de capitaux. Elle atténuerait l'attrait de certaines méthodes actuellement employées pour réduire les impôts canadiens exigibles sur le revenu provenant du Canada et augmenterait ainsi les recettes fiscales canadiennes.
- b) Le fait d'assujettir d'autres catégories de rémunérations provenant du Canada, à savoir les honoraires pour services, à une retenue

d'impôt garantirait qu'au moins certaines recettes fiscales seraient perçues pour des services ayant porté fruit au Canada et rendus par des non-résidents qui n'étaient pas physiquement présents au Canada au moment où le service fut rendu.

Le reste de ce chapitre offre d'autres considérations sur le concept de l'impartialité et sur ses implications relatives à nos propositions fiscales spécifiques; il contient aussi les grandes lignes du système d'imposition en vigueur au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni; il apporte une attention particulière à nos problèmes fiscaux et à nos propositions touchant le Canada en tant que pays recevant des revenus de l'étranger et en tant que pays d'où proviennent des revenus allant à l'étranger. Nous considérerons ensuite quelques-uns des aspects administratifs de l'imposition à l'échelle mondiale et, enfin, nous examinerons la nature et les effets des ententes fiscales.

#### L'IMPARTIALITÉ EN TANT QUE CONCEPT INTERNATIONAL

A cause de l'importance de l'impartialité dans l'analyse des diverses propositions en faveur d'une fiscalité internationale, nous étudierons à fond dans les paragraphes qui suivent le sens d'"impartialité" en tant que concept directeur de ces propositions.

Pour que se réalise une impartialité fiscale totale à l'échelle mondiale, il faudrait faire concorder les régimes fiscaux de tous les pays de telle sorte que peu importerait pour tout contribuable, du point de vue de la fiscalité, sa citoyenneté, son pays de résidence, le lieu où se trouvent ses biens, le lieu où il fait ses affaires et le lieu de son travail. Ceci exigerait que tous les pays:

1. fournissent les mêmes biens publics, les mêmes services et accordent les mêmes prestations sociales aux résidents et aux personnes qui font des affaires dans le pays 1/;
2. financent la distribution des biens publics, des services et des prestations sociales au moyen d'impôts de même nature, perçus aux mêmes taux;

3. évitent, transfèrent et redressent les mêmes impôts, dans la même mesure et en même temps;
4. taxent chaque contribuable sur son revenu dit mondial (tous les pays donneraient un même sens au mot "mondial") aux mêmes taux qu'on utiliserait si cette personne retirait tout son revenu de son pays de résidence; ce taux devrait être le même, quel que soit le pays de résidence du contribuable 2/.

Des raisons d'ordre fiscal ne pourraient plus influencer le choix du lieu de travail, de l'endroit où effectuer des placements et de l'endroit où faire des affaires, puisque le rapport entre le taux de rendement prévu après déduction de l'impôt et le taux de rendement prévu avant paiement de l'impôt serait le même pour toute personne. Si on réalisait ces conditions, les taux de rendement prévus avant paiement de l'impôt dans les différents pays ne seraient pas faussés les uns par rapport aux autres par suite des différences entre les divers régimes fiscaux nationaux.

Les conditions susmentionnées seraient extrêmement difficile à réaliser même avec les meilleures intentions de la part de tous les pays. Si tous les pays fournissaient le même genre et la même quantité de biens publics à leurs résidents au moyen des mêmes assiettes d'impôt et des mêmes taux, le revenu national par tête serait à peu près le même pour tous les pays. Il est fort probable qu'on ne puisse pas réaliser cet état de choses dans un avenir prochain, et même qu'on ne le puisse jamais. Des différences existeront toujours dans les préférences nationales entre les biens du secteur public et ceux du secteur privé, et entre les différentes sortes de biens publics. L'abondance des ressources nationales, l'importance du marché national et la diversité des industries varient tellement de pays en pays qu'il est difficile d'imaginer que l'évitement, le transfert et les redressements des impôts soient semblables dans tous les pays.

Au chapitre 19, nous étudions comment le taux de rendement, avant déduction de l'impôt, des actifs productifs change sous l'effet des modifications

apportées à un régime fiscal. Il serait utile à ce moment-ci de reprendre brièvement cette discussion.

A moins d'éviter ou de transférer tous les impôts exactement dans la même mesure et au même rythme, l'imposition de ce qui est censé être la mise en vigueur d'un impôt qui semble complètement impartial modifiera néanmoins la répartition des ressources entre des projets divers. A titre d'explication, supposons que dans un monde sans impôts, il y aurait deux types de projets: les projets de type A et les projets de type B. On compte que chaque type de projet donnera un taux de rendement de 10 p. 100 avant déduction de l'impôt. Supposons que l'on impose au taux de 50 p. 100 le bénéfice net de chaque type de projets et qu'il n'y a pas d'évitement fiscal. Si l'impôt sur le revenu provenant des projets de type A est transféré en entier, le revenu avant déduction de l'impôt se trouve doublé et le revenu après déduction de l'impôt demeure le même; si l'impôt sur le revenu provenant des projets de type B n'est pas transféré, le revenu avant déduction de l'impôt demeure le même, mais le revenu après déduction de l'impôt est réduit de moitié. Les placements dans les projets de type A seraient beaucoup plus intéressants que ceux dans les projets de type B. Toutefois, avec le temps, le taux plus élevé de rendement provoquerait une augmentation des placements dans les projets de type A, ce qui augmenterait la production des biens provenant de ces projets. L'offre accrue de ces biens provoquerait graduellement une réduction des prix. Comme résultat, les taux de rendement avant et après déduction de l'impôt des investissements dans les projets du type A déclinaient. A l'inverse, la diminution des placements dans les projets de type B amènerait avec le temps une augmentation du taux de rendement avant et après déduction de l'impôt des projets de type B. Pour simplifier nos suppositions, disons que les taux de rendement avant déduction de l'impôt pour les deux types de projets convergeront avec le temps vers un même point et seront de nouveau égaux.

Dans l'analyse de l'impôt sur le revenu gagné à l'échelle internationale, on doit tenir compte des redressements du taux de rendement avant paiement

de l'impôt en fonction des changements dans les taux d'impôt. La répartition des ressources ne se ferait pas nécessairement de façon efficace dans le monde entier même si les taux de rendement prévus avant déduction de l'impôt étaient les mêmes dans tous les pays. Les taux de rendement prévus avant déduction de l'impôt peuvent différer d'un pays à l'autre, non pas parce que le capital a été plus productif dans un pays que dans l'autre, mais plutôt parce que les mêmes taxes, imposées au même moment dans les deux pays, n'ont pas été transférées dans la même mesure, et parce que le processus de redressement des placements n'a pas encore diminué le rendement dans le pays où il y a eu transfert, ou ne l'a pas encore augmenté dans le pays où il n'y a pas eu transfert.

A cause des imperfections du marché, les différences entre les taux de rendement prévus pour différents projets, avant déduction de l'impôt, sont une mesure imparfaite des bénéfices nets qui pourraient provenir de divers placements effectués dans un même pays. Il est encore plus difficile d'interpréter les différences, à l'échelle internationale, entre les taux de rendement prévus avant déduction de l'impôt car, en plus de subir les imperfections "normales" du marché, les pays ont non seulement adopté des systèmes fiscaux différents, mais ont volontairement limité de façon importante la circulation des biens et des capitaux ainsi que le déplacement de la main-d'oeuvre. A cause des déviations qui résultent de ces différences dans les structures fiscales et du contrepois des restrictions économiques nationales, nous ne pouvons pas présumer que la répartition des ressources à l'échelle mondiale, conformément à ces taux de rendement prévus avant déduction de l'impôt, entraînerait une augmentation de la production mondiale.

La quatrième condition serait particulièrement difficile à remplir dans un monde composé de pays débiteurs et de pays créanciers. Si, pour chaque pays, les genres et les montants des revenus provenant de source étrangère étaient égaux aux genres et aux montants des revenus provenant de source nationale qui sont versés (ou attribués) à des non-résidents, la difficulté

serait facile à surmonter. Tous les pays pourraient s'entendre pour fonder l'imposition sur la destination du revenu. Quel que soit leur point de vue à l'égard de la méthode "appropriée" de la répartition des recettes fiscales entre les pays d'où elles proviennent et les pays qui les reçoivent, si tous les États adoptaient la même politique, il n'y aurait ni gain ni perte de recettes fiscales puisque les recettes supplémentaires provenant de l'imposition complète des revenus de provenance étrangère des résidents seraient compensées par les recettes perdues par suite de la non-imposition des revenus de source nationale des non-résidents. Mais puisque certains États sont nettement débiteurs et d'autres nettement créditeurs, une solution aussi facile n'est pas possible. Une imposition perçue seulement au point de destination du revenu désavantagerait les États débiteurs; l'imposition perçue seulement au point d'origine du revenu désavantagerait les États créanciers.

Même si tous les États avaient des régimes fiscaux identiques, il y aurait un conflit inévitable entre les États débiteurs et les États créditeurs quant au choix d'une méthode "satisfaisante" de division des revenus entre les pays d'où proviennent ces revenus et les pays qui les reçoivent. Les États débiteurs prétendraient toujours que la majeure partie de l'impôt prélevé devrait aller aux États d'où proviennent les revenus; les États créditeurs prétendraient que la majeure partie de l'impôt prélevé devrait aller aux États où résident les bénéficiaires des revenus.

D'après cet exposé sur les conditions nécessaires à la réalisation de l'impartialité fiscale à l'échelle mondiale, il est évident qu'on ne peut atteindre un tel objectif dans un avenir prévisible. Ce qui est plus important encore, c'est que l'impartialité fiscale à l'échelle mondiale peut même être indésirable tant que d'autres restrictions économiques internationales subsisteront (telles que les tarifs, les lois sur l'immigration, les règlements régissant les placements étrangers et les contrôles sur le change étranger). Toutes ces barrières artificielles à l'égard de la libre circulation des biens,

des capitaux et de la main-d'oeuvre entre les États peuvent fausser la répartition internationale des ressources tout comme, et même plus que les régimes d'impôts manquant d'impartialité. Faire des efforts pour élaborer un système fiscal impartial à l'échelle mondiale ne serait logique que si, ce faisant, on arrivait à une répartition internationale plus efficace des ressources mondiales. Aussi longtemps que ces restrictions, qui ne sont pas de nature fiscale, existeront entre les pays, une meilleure répartition internationale des ressources exigerait probablement des systèmes nationaux de fiscalité qui s'écarteraient de l'impartialité pour compenser ces autres restrictions.

A ce point, il nous faut admettre qu'il est impossible de formuler des propositions générales sur la manière dont les revenus circulant entre les divers pays devraient être imposés par un État en particulier, si on recherche une répartition efficace des ressources mondiales. Cela dépend entièrement des circonstances particulières. Même si, par des mesures de compensation, il est théoriquement possible de s'écarter de l'impartialité fiscale, il serait très difficile, au stade actuel de nos recherches, de déterminer les formes et l'importance que ces mesures devraient prendre.

La conclusion est décevante parce que nous savons qu'en l'absence de toute restriction au libre mouvement de la main-d'oeuvre, des capitaux et des biens entre les États (ou avec des ajustements compensateurs, si on ne peut éliminer les restrictions) la production mondiale serait accrue. Les États qui bénéficieraient de l'élimination des restrictions relatives au libre échange international pourraient plus qu'indemniser les États moins favorisés tout en profitant d'une meilleure situation. Même s'il est naïf de croire que le monde atteindra bientôt ce point idéal, les hommes de bonne volonté ne doivent pas perdre de vue cet objectif qui ne peut être atteint qu'à longue échéance. S'ils ne peuvent aider à la réalisation de cet objectif, ils peuvent au moins s'abstenir de créer des obstacles à sa réalisation.

Nous ne préconisons pas la suppression unilatérale de toutes les restrictions internationales par le Canada. Il nous est impossible de dire, sauf pour certains cas précis, si, à longue échéance, une atténuation unilatérale d'une restriction donnée serait dans notre intérêt. Certaines restrictions établies par le Canada sont probablement nécessaires pour compenser les restrictions établies par d'autres pays. Si certains pays établissent des restrictions économiques à l'échelle mondiale, il se peut que, dans les circonstances, le Canada n'ait pas d'autre choix que la mise en vigueur de restrictions compensatrices. Nous avons besoin de ce pouvoir d'user de représailles. Toutefois, nous devrions chercher à éviter les situations qui nécessiteraient des représailles de la part du Canada ou qui provoqueraient des représailles de la part d'autres pays contre le Canada.

Il ne fait pas de doute que le Canada doit agir en fonction de ses propres intérêts. Mais nous croyons qu'à la longue le Canada bénéficierait d'une atténuation, à l'échelle mondiale, des restrictions nationales à l'égard du mouvement de la main-d'oeuvre, des biens et des capitaux. Si nous nous appliquons à dresser des barrières internationales, nous ne pouvons pas espérer que les autres pays réduisent les leurs.

LE TRAITEMENT ACTUEL, AUX ÉTATS-UNIS, AU ROYAUME-UNI  
ET AU CANADA, DU REVENU A CARACTÈRE INTERNATIONAL

Pour étayer nos propositions spécifiques, nous croyons utile de donner un bref aperçu d'ensemble des régimes d'imposition du revenu international au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Le système canadien actuel sera décrit plus à fond à la suite de cette analyse d'ensemble. Pour faciliter la description qui va suivre, nous allons diviser l'étude du revenu international sous trois titres généraux:

1. le revenu d'entreprise;
2. le revenu provenant de biens;
3. le revenu d'emploi.



### Le revenu d'entreprise

Le revenu d'entreprise provient de l'exercice d'une activité commerciale directe dans un pays par un résident d'un autre pays. On pourrait citer, parmi les principaux exemples, les opérations effectuées par une société grâce à l'intermédiaire d'une succursale, ou encore une activité de nature commerciale exercée directement par un individu ou un propriétaire unique.

Le revenu d'entreprise, selon notre assiette compréhensive de l'impôt, inclurait, bien entendu, les gains réalisés lors de la disposition de biens par un non-résident au cours de l'exploitation d'une entreprise commerciale au Canada.

### Le revenu provenant de biens

Le revenu de biens provient principalement des formes normales de rendement sur les placements de capitaux, de prêts d'argent ou de location de biens ou de l'octroiement de permis relativement à des biens sis dans un pays étranger, quand la nature de l'activité ne constitue pas une exploitation d'entreprise. Ces types de revenu (dividendes, intérêts, loyers et redevances) sont d'ordinaire assujettis, lors de leur distribution à un résident d'un autre pays, à une "retenue" d'impôt prélevée par le pays d'origine du revenu. Dans certains cas, la retenue d'impôt s'applique aussi à d'autres genres de revenus.

Si on appliquait le concept de "revenu provenant de biens" à la fiscalité internationale, il ne comprendrait pas les gains réalisés lors de l'aliénation de biens. Ces gains ne seraient ordinairement imposés que s'ils étaient réalisés par des résidents du pays d'origine du revenu. Nous avons déjà signalé cependant, qu'en vertu de notre assiette compréhensive de l'impôt, les gains provenant de biens seraient inclus dans le revenu lorsqu'ils font partie d'un revenu d'entreprise, qu'ils soient gagnés par un résident ou un non-résident.

Dans le cas de dividendes reçus, on fait ordinairement une distinction dans le pays de destination, aux fins de la perception de ses propres impôts, entre les dividendes reçus d'une société établie dans le pays d'origine du revenu et dans laquelle la participation est suffisamment importante pour constituer un "placement direct", et ceux reçus d'une société dans laquelle la participation ne satisfaisant pas au critère de placement direct est traitée comme "placement de portefeuille". Normalement, dans le pays d'origine du revenu cette distinction n'est pas pertinente lorsqu'il s'agit d'imposer les paiements versés en dehors du pays.

Le critère relatif aux placements directs, même si on ne le mentionne pas comme tel, est fixé par la législation; aux États-Unis, une participation d'au moins 10 p. 100 dans les actions avec droit de vote est requise et, au Canada, elle doit dépasser 25 p. 100. Il est intéressant de constater que même le fait de posséder toutes les actions d'une société dans un autre pays constitue un placement dans cet autre pays et non pas une exploitation d'entreprise. Aux fins de l'imposition dans le pays étranger, une filiale contrôlée à 100 p. 100 serait normalement considérée comme une société résidente de ce pays et pleinement assujettie à l'impôt régulier de ce pays. Le fait que cette entreprise soit de propriété étrangère serait pertinent seulement quant à l'application d'impôts supplémentaires frappant les dividendes envoyés en dehors du pays.

#### Le revenu d'emploi

Cette classification est presque évidente en soi. Elle comprend le revenu reçu en vertu d'un contrat de travail, lorsqu'un résident d'un autre pays exécute le travail.

Nous allons maintenant donner une description schématique du mode d'imposition de ces différents genres de revenu (sujet, évidemment, à un certain nombre d'exceptions) d'après les régimes d'imposition au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Parce que le traitement fiscal américain

du revenu provenant de l'étranger présente un intérêt particulier en regard de nos recommandations, l'appendice L de ce tome renferme une description plus approfondie des procédés adoptés aux États-Unis.

#### L'imposition dans le pays d'origine

1. Le revenu d'entreprise: le pays d'origine du revenu impose aux pleins taux le "revenu d'entreprise" gagné sur son territoire par un non-résident.
2. Le revenu provenant de biens: on prélève un impôt à un taux uniforme sur le revenu de placements (intérêts, dividendes, loyers et redevances) versé à un non-résident.
3. Le revenu d'emploi: on taxe à des taux progressifs de l'impôt en vigueur dans le pays, ou, à défaut, à un taux d'impôt uniforme, le revenu d'un non-résident, comme par exemple les salaires et les traitements pour services personnels rendus par le non-résident dans le pays d'origine du revenu.

#### L'imposition dans le pays de destination

1. Le revenu d'entreprise. Le revenu d'entreprise résultant d'une activité commerciale directe dans le pays d'origine du revenu est inclus au revenu, dans le pays de destination, qu'il ait été encaissé ou non. Ce montant est majoré en vue d'inclure les impôts directs payés dans le pays de provenance, et un dégrèvement est accordé pour ces impôts en réduction des impôts versés dans le pays de destination, mais ce dégrèvement ne doit pas dépasser l'impôt perçu sur ce même revenu dans le pays de destination.
2. Le revenu provenant de biens. Le revenu de biens provenant d'un pays étranger (autre que le revenu de dividendes provenant de placements directs) est inclus au revenu lorsqu'il est reçu, et fait l'objet d'une

majoration en vue d'inclure les retenues d'impôt, ou les impôts semblables, payés au pays d'origine. Un dégrèvement est accordé pour ces impôts en réduction des impôts versés dans le pays de destination, toutefois ce dégrèvement ne doit pas excéder l'impôt versé sur ce même revenu dans le pays de destination.

3. Le revenu d'emploi. Même traitement que pour le revenu provenant de biens.

Dans le cas de dividendes, le principe mentionné plus haut au sujet du revenu provenant de biens s'applique aux "placements en portefeuille", mais on a recours à une autre méthode pour les "placements directs".

Si les États-Unis ou le Royaume-Uni sont les pays de destination d'un dividende provenant de placements directs, ce dividende fait l'objet d'une majoration afin d'y inclure et les impôts directs prélevés par le pays d'origine sur le revenu de la société qui a déclaré ce dividende, et la retenue d'impôt sur ce dividende; on autorise un dégrèvement, jusqu'à concurrence de l'impôt national frappant le même revenu, pour l'impôt sur le revenu des sociétés prélevé par le pays d'origine ainsi que pour la retenue d'impôt prélevée par le pays d'origine sur le dividende au moment où il est payé. Aux États-Unis, aux fins du calcul du dégrèvement fiscal étranger, on incorpore au revenu de dividendes les intérêts provenant de placements directs. Lorsque le Canada est le pays de destination de tels dividendes, le traitement du revenu de dividendes est différent. Si le dividende est reçu par une société canadienne, il est exempt de tout autre impôt canadien sur le revenu touchant les sociétés.

On peut trouver dans ces trois pays quelques modifications d'importance à cet exposé général, ordinairement fondées sur la poursuite d'objectifs économiques. Aux États-Unis, elles comprennent: la Western Hemisphere Trade Corporation, la législation des refuges fiscaux de 1962 visant les "sociétés étrangères contrôlées" exception faite de l'Export Trade Corporation et des

sociétés opérant dans des pays en voie de développement, ainsi que la Interest Equalization Tax. Au Royaume-Uni, la Overseas Trade Corporation, abolie le 6 avril 1966 en vertu du Finance Act, 1965, constituait un exemple comparable. Comme exemple canadien, citons le traitement appliqué aux sociétés opérant à l'étranger.

#### LE TRAITEMENT ACTUEL DU REVENU INTERNATIONAL AU CANADA

Le très bref aperçu de la méthode canadienne d'imposition qui va suivre, rapproche ce sujet de notre domaine immédiat de recherches.

#### Les résidents

La résidence est, au Canada, le critère fondamental de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu, par opposition à la citoyenneté ou au domicile, ou à quelque combinaison de ces trois éléments, qu'utilisent certains autres pays. Un résident canadien, que ce soit un individu, une société, ou quelque autre forme d'entité, est imposable au Canada, aux taux canadiens, sur son revenu global mondial. Le concept général de résidence n'est pas très clair. A toutes fins pratiques, un individu est résidant lorsque au cours de ses habitudes de vie, il habite plus ou moins continuellement au Canada. Dans le cas d'une société, la règle générale veut que cette dernière soit résidente de l'endroit où elle est dirigée et contrôlée. Cette règle a été modifiée et élargie par statut au cours des dernières années, de sorte que dans la plupart des cas, il est désormais prévu qu'une société est résidente si elle est constituée au Canada, indépendamment de l'endroit d'où elle est dirigée et contrôlée.

Le revenu d'entreprise. Lorsqu'un résident canadien fait directement des affaires dans un pays étranger, comme par le truchement d'une succursale, tout son revenu est imposé au Canada comme s'il y avait été gagné, et il profite d'un dégrèvement pour les impôts sur le revenu versés au pays étranger jusqu'à concurrence du montant de l'impôt canadien sur le revenu frappant le même revenu.

Une espèce spéciale de société résidante, celle dont l'actif et les opérations commerciales s'effectuent en majeure partie en dehors du Canada, est exemptée de l'impôt canadien à titre de "société opérant à l'étranger".

Le revenu provenant de biens. Lorsqu'un résident canadien touche un revenu de biens provenant de l'étranger (dividendes, intérêts, loyers, redevances, etc.), ce revenu fait l'objet d'une majoration pour les impôts prélevés à la source par le pays d'où provient le revenu, et on accorde un dégrèvement correspondant à ces impôts jusqu'à concurrence du montant de l'impôt canadien sur le revenu frappant le même revenu.

Ce traitement est modifié lorsqu'une société canadienne détient plus de 25 p. 100 des actions avec droit de vote d'une société étrangère. Dans ces circonstances, les dividendes que reçoit une société canadienne d'une société étrangère sont exempts de l'impôt sur le revenu des sociétés en vertu de l'article 28(1)d) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le revenu d'emploi. Un individu résidant qui touche un revenu d'emploi d'une source étrangère doit inclure, dans l'assiette de son impôt canadien, ce revenu majoré de l'impôt payé à l'étranger, et déduire de son impôt autrement exigible sur le revenu un dégrèvement correspondant à cet impôt étranger, jusqu'à concurrence du montant de l'impôt canadien sur le revenu payé sur le même revenu.

#### Les non-résidents

Le revenu d'entreprise. Un non-résident qui fait affaire au Canada est taxé de la même manière qu'un résident à l'égard des gains provenant de ses affaires, avec cette importante différence que le revenu inclus dans le calcul de l'impôt applicable est limité au revenu gagné au Canada. Cependant, dans le cas d'une entreprise exploitée au Canada par l'entremise de la succursale d'une société étrangère, un impôt supplémentaire de 15 p. 100 est prélevé sur une partie des profits de la succursale qui subsistent après le paiement de l'impôt sur le revenu des sociétés applicable aux bénéfices de

la succursale. Une déduction spéciale est admise à l'égard des placements en immobilisations dans le calcul du revenu assujetti à cet impôt.

Le revenu provenant de biens. Les paiements de revenus provenant de biens, faits par des résidents à des non-résidents du Canada, sont assujettis à la retenue d'impôts comme suit:

1. Sur les dividendes d'une société dont les actions sont détenues dans une proportion de 25 p. 100 ou plus par des Canadiens (ce règlement comporte une variante si les actions sont inscrites à une bourse): 10 p. 100; sur tous les autres dividendes: 15 p. 100.
2. Sur les intérêts: 15 p. 100, sauf certaines exceptions, dont la plus importante est l'exemption des paiements d'intérêts sur les obligations émises après le 15 avril 1966 par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, ainsi que des paiements d'intérêts à des organismes exempts d'impôt dans leur pays (à condition qu'on produise des certificats d'exemption).
3. Sur les loyers: 15 p. 100, mais pour les loyers d'immeubles, un non-résident peut choisir de payer l'impôt aux taux d'impôt canadien appropriés, après avoir produit une déclaration d'impôt indiquant le revenu net des loyers perçus au Canada.
4. Redevances: les redevances provenant de droits d'auteur sont exemptes de la retenue d'impôt; le taux est de 10 p. 100 à l'égard des redevances sur films et enregistrements sur bandes magnétiques; le taux est de 15 p. 100 sur toutes les autres redevances. Celui qui touche des droits de coupe de bois peut choisir d'être taxé sur son revenu canadien net en produisant une déclaration, comme dans le cas de celui qui touche des loyers sur des biens fonciers.
5. Sur les revenus provenant de successions ou de fiducies, et sur les ristournes: 15 p. 100.

Un impôt de 15 p. 100, à la place de tout autre impôt (y compris la retenue d'impôt sur les dividendes et intérêts payés) grève le revenu d'une société de placements contrôlée par des non-résidents—c'est-à-dire une société—contrôlée en majeure partie par des étrangers et dont le revenu provient substantiellement de placements.

Le revenu d'emploi. Un non-résident du Canada qui a été employé au Canada doit déclarer son revenu canadien et payer l'impôt sur ce revenu aux taux progressifs ordinaires. On permet de déduire une portion appropriée des concessions et allocations canadiennes usuelles lors du calcul du revenu imposable.

L'exposé qui s'achève visait à décrire les aspects principaux du système fiscal canadien applicable aux non-résidents en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous n'avons pas abordé les modifications apportées par les ententes internationales.

#### L'IMPÔT AU CANADA EN TANT QUE PAYS DE DESTINATION

##### Le facteur équité

L'équité exige que tous les revenus de provenance étrangère, qu'ils dérivent du travail, de placements ou d'affaires exploitées à l'étranger, soient imposés au compte des résidents comme s'ils étaient des revenus gagnés au pays. Selon notre proposition relative à l'imposition intégrale des gains provenant de biens, il s'ensuit que les résidents qui détiennent des droits ou des parts d'intérêt dans des biens situés hors du Canada seraient taxés au moment de la disposition de tels droits (y compris la transmission par suite de décès), ou selon les gains nets censés avoir été réalisés au moment où ils cessent d'être résidents du Canada.

Parce que le revenu qui n'entre pas au Canada ajoute nécessairement à la valeur des droits du résident dans des biens étrangers, (abstraction faite du revenu de provenance étrangère que le résident dépense pour sa propre consommation à l'extérieur du Canada), tout revenu de provenance



étrangère serait en fin de compte soumis à l'impôt canadien. Cette solution supprimerait l'un des moyens d'évitement fiscal les plus usités. Aujourd'hui, les résidents peuvent fonder une société étrangère pour détenir leurs biens productifs de revenus dans un pays où les taux d'impôt sur les sociétés sont bas. Le revenu peut être retenu par la société étrangère, et le résident peut réaliser ce revenu, sans payer d'impôt au Canada, en vendant ses actions de la société étrangère.

Malheureusement, la pleine imposition des gains provenant de biens pose des difficultés importantes. Si les gains provenant de droits ou de parts d'intérêt dans des biens situés à l'extérieur du Canada ne doivent être inclus dans le revenu que lorsqu'ils sont réalisés, il se pose alors un problème de report d'impôt. Nous avons déjà démontré que le report de l'impôt peut être aussi avantageux que l'évitement ou la réduction de l'impôt. Par ailleurs, si ces gains étaient imposés d'après la méthode de la comptabilité d'exercice, il serait difficile de déterminer la valeur marchande de biens situés dans un autre pays.

Selon notre proposition concernant le régime fiscal au Canada, on n'inclurait initialement dans le revenu que les gains provenant de biens qui sont effectivement réalisés. Nous avons aussi proposé, à moins que les revenus courants des intermédiaires canadiens ne soient annuellement inclus dans le revenu des actionnaires et des bénéficiaires, que ces revenus provenant de biens soient imposés au compte de l'organisme, normalement au taux personnel maximum. On évite ainsi le report de l'impôt qui pourrait survenir si les bénéfices distribués étaient soumis à un impôt personnel supplémentaire. Afin de traiter les résidents qui détiennent des parts d'intérêt dans des sociétés et des fiducies étrangères de la même façon que les personnes qui font des placements au pays, il faudrait aussi imposer couramment la participation des résidents canadiens dans le revenu de ces entreprises étrangères au taux personnel maximum. Toutefois, si ces entreprises ne faisaient pas de distribution en espèces, certains actionnaires ou bénéficiaires canadiens

n'auraient peut-être pas l'argent comptant voulu pour payer l'impôt canadien relatif à ce revenu accumulé. En outre, il se poserait plusieurs difficultés administratives lors de l'évaluation des montants qu'il faudrait considérer chaque année.

Ces questions administratives consisteraient surtout à déterminer, aux fins de l'impôt canadien, le montant du revenu de provenance étrangère, le moment où ce revenu étranger doit entrer en ligne de compte, et le montant du dégrèvement relatif à l'impôt étranger qu'on pourrait déduire en établissant l'obligation contributive au Canada. Évidemment, aux fins de l'impôt, le revenu d'entreprise n'est pas nécessairement le même dans le pays de provenance, que le revenu d'entreprise au Canada; de fait, les différences qui existent dans les lois fiscales peuvent entraîner des différences importantes. Suivant les règles appliquées au Canada, un nouveau calcul du revenu d'entreprise de provenance étrangère pourrait constituer pour le contribuable une tâche extrêmement compliquée; or, sans ce nouveau calcul, le montant compris dans l'assiette fiscale canadienne ne correspondrait pas aux règles en vigueur au Canada touchant l'évaluation du revenu. La détermination de l'époque à laquelle le revenu doit entrer en ligne de compte a aussi des conséquences administratives, parce qu'elle influe sur la détermination du montant du revenu et des impôts de provenance étrangère qui doivent être pris en considération à chaque année.

#### Considérations d'ordre économique

Dans toute tentative pour obtenir une certaine impartialité dans l'imposition du revenu de provenance étrangère reçu par des résidents, on rencontre des difficultés, tant économiques qu'administratives. Il importe surtout de savoir jusqu'à quel point le Canada devrait accorder aux résidents un dégrèvement à l'égard des impôts qu'ils ont payés à d'autres gouvernements sur leur revenu gagné à l'étranger. D'une part, on peut soutenir que, du point de vue du gouvernement canadien, les impôts payés à un gouvernement étranger par une société étrangère contrôlée par des Canadiens constituent

une simple dépense de l'exploitation d'affaires à l'étranger, et qu'en conséquence on ne devrait accorder aucun dégrèvement à l'égard des impôts étrangers (impôts sur les sociétés ou retenues d'impôts) en réduction de l'impôt canadien exigible du résident. Il s'ensuivrait qu'avant de décider de faire ses placements au Canada ou dans tout autre pays qui prélève un impôt sur le revenu, on devrait s'assurer que le taux prévu de rendement avant imposition d'une affaire menée à l'étranger soit supérieur au taux de rendement avant imposition que l'on espère retirer d'une affaire menée au Canada.

D'autre part, on peut soutenir que le Canada devrait accorder un dégrèvement complet, sur l'impôt canadien exigible à l'égard des impôts payés à l'étranger, même au point de rembourser les impôts étrangers s'ils excédaient cette obligation fiscale canadienne. Dans ce cas, le placeur de fonds canadien ne se soucierait nullement des impôts prélevés par d'autres pays. Toutes choses égales d'ailleurs, les affaires offrant la perspective d'un même taux de rendement avant imposition susciteraient un intérêt égal, quel que soit l'endroit où l'on pourrait les entreprendre, du fait même qu'elles offriraient toutes au résident canadien la perspective d'un même taux de rendement après imposition.

Pour les raisons que nous avons signalées en étudiant l'impartialité fiscale internationale, nous sommes convaincus qu'il est impossible d'affirmer catégoriquement quel devrait être ce dégrèvement pour les impôts étrangers si le Canada désire parvenir à une répartition efficace des capitaux sur le marché mondial. Nous ignorons simplement dans quelle mesure les taux escomptés de rendement avant imposition, dans les autres pays, correspondent au "véritable" rendement sur le capital. Nous sommes obligés de nous en tenir à des considérations pragmatiques.

Ne tenant pas compte des conséquences qu'amènerait l'adoption de notre proposition d'intégration, que nous examinerons plus loin, nous rejetons la proposition selon laquelle le Canada devrait accorder un dégrèvement complet

à l'égard des impôts payés à l'étranger (y compris la possibilité de remboursement si les impôts payés à l'étranger excédaient l'impôt exigible au Canada). Nous rejetons également la proposition selon laquelle le Canada devrait n'accorder aucun dégrèvement à l'égard des impôts payés à l'étranger. Nous rejetons la concession d'un dégrèvement intégral accompagné d'un remboursement, parce que le Canada devrait alors accorder une remise sur des impôts qu'il n'a jamais perçus et qu'ainsi le Trésor canadien se trouverait à la merci des Trésors étrangers. Nous rejetons la formule du dégrèvement intégral sur les impôts versés à l'étranger jusqu'à concurrence de l'impôt canadien, parce que nous croyons que chaque résident du Canada bénéficie de certains biens et services publics et devrait supporter dans une certaine mesure le fardeau fiscal canadien destiné à fournir ces avantages, et aussi parce que les résidents devraient prendre conscience que les placements faits à l'étranger imposent au Canada une perte de recettes. Ainsi, d'un point de vue particulier, si le rendement avant imposition d'un placement fait au Canada excède le rendement d'un placement comparable fait à l'étranger, déduction faite de l'impôt étranger, le Canada "perd" le montant de la différence si le placement à l'étranger est préféré au placement canadien.

L'avantage économique net que le Canada retire des placements des Canadiens à l'étranger demeure incertain. Certains placements directs canadiens multiplient les débouchés des produits canadiens, assurent les approvisionnements requis et améliorent la technologie canadienne. Le résultat se révèle indubitablement profitable aux individus et économiquement avantageux pour la nation. Par contre, certains placements de portefeuille à l'étranger ne profitent qu'à des individus, car le Canada accorde un dégrèvement à l'égard des impôts retenus par d'autres gouvernements et il n'en résulte vraisemblablement que peu ou pas d'avantage économique net pour le Canada. Il n'existe malheureusement aucune formule satisfaisante pour évaluer le bénéfice net dans aucun cas.

Des modifications du traitement fiscal canadien des résidents visant à décourager les placements à l'étranger sont moins susceptibles d'ébranler la

confiance des placeurs de fonds internationaux au Canada ou d'entraîner des représailles étrangères que ne le feraient des modifications fiscales préjudiciables aux non-résidents qui placent des capitaux au Canada. Toutefois, nous ne pouvons pas rester indifférents aux réactions des non-résidents et des gouvernements étrangers en face des changements d'attitude du Canada à l'égard des Canadiens qui font des placements à l'étranger. Si le Canada détourne ses résidents des placements à l'étranger, nous ne sommes pas en mesure de nous plaindre d'une attitude semblable de la part d'autres pays vis-à-vis du Canada. Les bénéfices nets immédiats que retire le Canada des placements faits par des Canadiens à l'étranger peuvent être minimes (peut-être même négatifs); si le Canada adoptait malgré tout des mesures d'imposition visant à dissuader les Canadiens d'investir à l'étranger et qu'il en résultait des représailles de la part de l'étranger, il pourrait perdre davantage ailleurs qu'il ne gagnerait par cette diminution des placements des Canadiens à l'étranger. On peut facilement s'expliquer comment cette perte nette se produirait.

Dans la plupart des cas, les placements faits au Canada par des non-résidents lui rapportent un avantage économique net. Le rendement de l'imposition des revenus retirés de ces placements représente une proportion importante de cet avantage. Les recettes qu'on peut tirer de l'imposition des placements étrangers au Canada sans nuire à ces placements dépendent du dégrèvement que les gouvernements étrangers accordent à leurs résidents à l'égard des impôts payés au Canada. Si les gouvernements étrangers accordaient pour les impôts versés au Canada des dégrèvements inférieurs ou s'ils n'en accordaient pas, le Canada se verrait obligé de réduire ses impôts sur les revenus provenant de placements étrangers au Canada afin d'empêcher un fléchissement sensible de ces placements  $\frac{3}{4}$ . Il en résulterait une diminution du bénéfice net que nous retirons des placements étrangers au Canada.

Nous ignorons si les gouvernements étrangers supprimeraient ou réduiraient leurs dégrèvements relatifs à l'impôt étranger advenant que le Canada refuse

aux résidents canadiens le dégrèvement à l'égard des impôts payés à l'étranger. Toutefois, les gains qui résulteraient de la diminution des placements des Canadiens à l'étranger seraient faibles et aléatoires même en l'absence de représailles étrangères, alors que les pertes seraient importantes et prévisibles si de telles représailles étaient exercées. Dès lors, nous rejetons l'idée que le Canada doive s'appliquer à empêcher les Canadiens d'investir à l'étranger en retirant le dégrèvement accordé à l'égard des impôts payés à l'étranger sur le revenu de placements faits à l'étranger par des Canadiens.

#### Catégories spécifiques de revenus

Rappelons que nous étudions le traitement fiscal, au Canada, de trois principales catégories de revenus: le revenu d'entreprise, le revenu provenant de biens, et le revenu d'emploi.

Le revenu provenant de biens et le revenu d'emploi. Nous pouvons rapidement disposer de l'étude du traitement du revenu provenant de biens et du revenu d'emploi, puisque nous ne proposons aucune modification importante aux méthodes actuelles, sauf à l'égard des dividendes que nous étudierons ultérieurement en détail.

Le revenu provenant de biens gagné à l'étranger se trouve maintenant compris dans le revenu canadien, majoré de toute retenue d'impôt imposée par le pays de provenance, avec dégrèvement accordé en réduction de l'impôt canadien à l'égard de cet impôt étranger jusqu'à concurrence d'un montant égal à l'impôt canadien sur le revenu provenant de l'étranger. Nous ne voyons aucune raison de renoncer à cette formule.

Quant au revenu d'emploi gagné à l'étranger par des Canadiens, nous proposons le maintien des méthodes actuelles, sans aucun changement.

#### Revenu provenant de placements directs (y compris le revenu d'entreprise).

Dans la présente étude, nous groupons ensemble le revenu provenant de placements directs dans une société étrangère et le revenu d'entreprise de provenance

étrangère parce que leur similitude fondamentale soulève, en général, les mêmes questions. L'exploitation d'une entreprise dans un pays étranger par l'intermédiaire d'une filiale contrôlée en totalité ou en grande partie diffère peu, du point de vue économique, de l'exploitation directe par une succursale, et les questions fiscales impliquées y sont à peu près les mêmes. En vertu de la loi actuelle, la seule différence aux fins de l'impôt c'est que l'interposition d'une société étrangère implique que la société canadienne faisant affaires à l'étranger au moyen d'un placement direct dans une société n'inclut dans son revenu que les dividendes qu'elle a réellement reçus de cette société, tandis qu'une société canadienne qui opère directement par l'intermédiaire d'une succursale est présumée avoir gagné et reçu la totalité des bénéfices de la succursale à chaque année, et jouit d'un dégrèvement pour l'impôt étranger payé sur ces montants. Comme nous l'avons vu, les États-Unis et le Royaume-Uni utilisent la même méthode générale, celle de la majoration et du dégrèvement intégraux, tant dans le cas d'une entreprise commerciale directe que dans celui du revenu de placements directs. Le Canada, même s'il atteint en apparence le même objectif général au moyen des deux méthodes, a adopté des façons différentes de traiter les revenus provenant de succursales et les dividendes provenant de placements directs. Le revenu provenant de succursales, comme nous l'avons vu, doit être compris dans le revenu canadien, majoré du montant de l'impôt sur le revenu versé à l'étranger, et calculé de nouveau conformément aux règles canadiennes applicables au calcul du revenu d'entreprise imposable. On calcule l'impôt canadien d'après le revenu étranger ainsi rectifié, et on accorde un dégrèvement pour l'impôt payé à l'étranger, mais seulement jusqu'à concurrence de l'impôt canadien. D'autre part, les dividendes provenant de placements directs dans une société étrangère actuellement dans les cas où le placeur de fonds possède plus de 25 p. 100 des actions ayant droit de vote sont exemptés de l'impôt canadien sur le revenu des sociétés au moment où ils sont touchés au Canada. La seule condition posée à cette exemption est la proportion d'actions possédées.

Il est évident que, dans le traitement canadien des revenus d'entreprise de provenance étrangère, on peut trouver les deux extrêmes classiques d'allocation pour l'impôt payé à l'étranger. L'un fournit la mesure intégrale, juste et précise des revenus provenant de l'étranger et de l'impôt exigible correspondant, grâce à un dégrèvement soigneusement calculé en réduction de l'impôt canadien. L'autre accorde une exemption d'impôt dans des conditions très faciles à remplir. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont adopté la première méthode, à la fois pour le revenu provenant de succursales et celui retiré des placements directs, et on ne peut trouver, dans la législation fiscale de ces deux pays, aucune disposition comparable à l'article 28(1)d) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il existe dans d'autres pays quelques exemples d'exemption de dividendes étrangers, mais le Canada est de fait le seul pays qui a adopté une disposition aussi générale que celle de l'article 28(1)d). Ses origines et ses effets suscitent donc un intérêt considérable.

L'exemption prévue à l'article 28(1)d) semble avoir été conçue à l'origine dans le dessein de trouver une solution équitable et d'administration simple aux complexités de la méthode de la majoration et du dégrèvement. Lors de son adoption en 1949, l'ensemble des revenus canadiens de provenance étrangère était retiré dans des pays dont l'impôt sur les sociétés était aussi élevé qu'au Canada, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni. La fonction de cet article était sans doute de compenser directement l'exemption de fait du revenu de provenance étrangère de l'impôt canadien qui résultait finalement de l'emploi de la méthode compliquée de la majoration et du dégrèvement auparavant en vigueur. On peut facilement retracer ses origines dans les articles 4(r) et 8(2A et 2B) de l'ancienne Loi de l'impôt de guerre sur le revenu; et le fait que ces deux articles ont été agrogés en 1949 lors de l'adoption de l'article 27(1)d) maintenant l'article 28(1)d), nous autorise à conclure qu'au début cette disposition était considérée principalement comme une formule de simplification du processus administratif. La proportion d'actions qu'on devait posséder était d'abord de 50 p. 100 ou plus, mais en 1951, conformément à la recommandation du Comité consultatif des



investissements d'outre-mer, la proportion de participation était réduite au chiffre actuel de 25 p. 100 dans le but d'encourager les Canadiens à faire des placements à l'étranger. Cette proportion n'a pas varié depuis.

L'un des résultats de ces dispositions, c'est que le contribuable canadien, pour calculer ses revenus de provenance étrangère, a profité d'une méthode beaucoup plus simple et facile que celles employées aux États-Unis et au Royaume-Uni. La possibilité de réduire l'impôt grâce au privilège d'exemption, jointe à l'existence de refuges fiscaux étrangers, n'a pas manqué de retenir l'attention de certains contribuables. Cette disposition peut servir à réduire l'impôt canadien sur les revenus produits au Canada au profit de Canadiens. En établissant des sociétés dans des pays où l'impôt est peu élevé ou inexistant, les Canadiens peuvent réduire leur impôt canadien grâce à une série d'opérations fictives exploitant les clauses des ententes fiscales et grâce à l'article 28(1)d).

Il est également évident que cette disposition a permis de se servir du Canada comme refuge fiscal pour des entreprises internationales. Des données compilées pour nous par la Division de l'impôt révèlent que, sur une période de plusieurs années, une très grande partie des dividendes déclarés aux termes de cette disposition provenait de pays où l'impôt était bas ou nul, et qu'une très forte proportion de ces dividendes était touchée au Canada par des "holdings" ayant peu d'intérêt économique pour le Canada mais détenus, dans la majorité des cas, par des actionnaires étrangers. Du montant global de 1,500 millions de dollars reçus par toutes les sociétés canadiennes (y compris celles possédées par des non-résidents) au cours des cinq années allant de 1957 et 1961, seulement 10 p. 100 provenaient des États-Unis et 4 p. 100 du Royaume-Uni.

Les insuffisances du présent article 28(1)d) sont évidentes; c'est pourquoi nous en recommandons l'abrogation.

La méthode de la majoration et  
du dégrèvement

La méthode la plus plausible pouvant remplacer le traitement canadien actuel des revenus provenant de placements directs (solution déjà en vigueur au Canada en ce qui a trait à l'activité commerciale directe dans un pays étranger), c'est la formule utilisée par les États-Unis et par le Royaume-Uni, soit la méthode dite de la majoration et du dégrèvement. Nous avons recommandé d'appliquer cette même méthode dans la taxation des résidents sur leur revenu provenant de sociétés canadiennes. La contrepartie logique serait d'étendre cette application aux revenus de sociétés canadiennes provenant de placements directs à l'étranger. Cette méthode permettrait sans doute d'en arriver à un calcul plus exact du dégrèvement pour l'impôt payé à l'étranger, et à une allocation plus précise de ce dégrèvement par rapport à l'impôt canadien.

Un sérieux inconvénient de la méthode de la majoration et du dégrèvement au point de vue international, c'est qu'elle est beaucoup plus compliquée que la méthode canadienne actuelle, et que son adoption entraînerait toute une nouvelle série de complexités administratives tant pour les contribuables que pour le fisc. En principe, il faudrait que le revenu provenant des sociétés étrangères qui serait ainsi majoré soit entièrement calculé de nouveau et de la même manière que le revenu gagné au Canada, pour que le revenu imposable, l'impôt faisant l'objet du dégrèvement et les restrictions apportées aux dégrèvements puissent être placés sur un même plan. Ces redressements ne sont exigés actuellement que dans un nombre restreint de cas où il y a activité commerciale directe, surtout lorsqu'il y a des succursales. Mais l'extension du traitement de majoration à toutes les sociétés étrangères faisant l'objet de placements canadiens directs multiplierait considérablement le nombre des sociétés touchées par ce régime. Il faudrait également considérer l'opportunité d'appliquer une méthode semblable de majoration aux filiales de grandes filiales étrangères (c'est-à-dire les sous-filiales), afin de faire passer les impôts des sous-filiales à la filiale principale et ensuite à la société mère canadienne. (La loi américaine

prévoit maintenant la translation des impôts au second niveau seulement des filiales étrangères.) De plus, les questions de la méthode de calcul du taux moyen de l'impôt, l'identification des années où un revenu a été gagné par la filiale et reçu par la société mère, et une foule d'autres questions qui n'ont pas d'importance particulière en ce moment, revêtiraient une importance considérable pour toutes les sociétés canadiennes qui font des placements directs dans des sociétés étrangères.

La méthode de la majoration et du dégrèvement a pour effet d'amener au niveau de l'imposition canadienne, l'impôt sur le revenu des sociétés applicable au revenu d'entreprise gagné n'importe où dans le monde. Bien qu'en général nous ne favorisons pas l'usage d'impôts aux fins de la concurrence internationale, nous sommes obligés de reconnaître que dans bien des jeunes pays, l'imposition constitue l'un des rares moyens de créer des stimulants économiques. Si l'on exigeait qu'en définitive l'impôt sur le revenu d'entreprise gagné dans ces pays soit d'au moins 50 p. 100, cette disposition annulerait entièrement, ou "neutraliserait", tout stimulant offert par les jeunes pays. Fréquemment dans ces mêmes pays, les impôts indirects constituent une large part de la matière imposable. Ces impôts représentent un fardeau pour toute entreprise qui fait affaires dans un pays d'où provient un revenu, charge qui, vu la situation actuelle de l'imposition internationale, n'est pas prise en considération dans le calcul du dégrèvement fiscal dans le pays de destination. En haussant le fardeau ultime de l'impôt sur le revenu des sociétés jusqu'au taux de 50 p. 100, nous ne tiendrons pas compte de l'existence de ces impôts indirects.

La récente tentative américaine de résoudre des problèmes semblables illustre l'importance des complexités qui peuvent survenir lorsqu'on étend l'emploi de la méthode de la majoration et du dégrèvement dans le but d'empêcher l'évitement fiscal au moyen de refuges fiscaux étrangers. Afin d'aider à résoudre la difficulté posée par la balance des paiements, le président Kennedy a recommandé au Congrès, en 1961, que le revenu des sociétés gagné

à l'étranger soit présumé avoir été reçu et être imposable aux États-Unis au fur et à mesure qu'il s'accumule à l'étranger. On estimait que si le report d'impôt était supprimé, les sociétés américaines rapatrieraient immédiatement leurs bénéfices réalisés à l'étranger. La proposition suscita une tempête de protestations de la part de l'industrie américaine, et après des audiences prolongées et des études faites par le Congrès, on adopta une mesure régissant non pas le report de l'impôt en général, mais le report de l'impôt sur certains genres de revenus s'accumulant dans des refuges fiscaux. Le revenu d'une "société étrangère contrôlée" d'une nature spécifiée (généralement de genre "passif", c'est-à-dire qui n'est pas reliée à la poursuite d'une activité économique à l'emplacement même de la filiale étrangère) est censé être reçu par les actionnaires américains qui possèdent 10 p. 100 ou plus des actions ayant droit de vote de la société, et est alors imposable. On prévoit des exceptions lorsqu'un certain minimum du revenu est effectivement distribué par la société étrangère contrôlée, si celle-ci effectue ses opérations dans un pays en voie de développement, ou s'il s'agit d'une société dont l'activité est exclusivement orientée vers le commerce d'exportation 4/.

Nous avons songé à utiliser cette législation américaine comme modèle possible de dispositions canadiennes, mais nous avons conclu que ses modalités d'application sont beaucoup trop complexes pour notre objectif plus limité. Les États-Unis jouent un rôle d'une importance tellement décisive dans l'économie mondiale qu'une mesure de ce genre doit répondre à une vaste gamme d'objectifs contradictoires, et ce rôle revêt à cette fin une telle complexité que toutes ses ramifications ne sont pas encore entièrement connues. Une bonne part de cette complexité découle du fait que le but de la législation était d'imposer, aux pleins taux en vigueur aux États-Unis, les revenus s'accumulant à l'étranger, aboutissement normal de l'application de la méthode de la majoration et du dégrèvement. Il fallait donc stipuler très soigneusement les conditions sous lesquelles ce traitement onéreux devait s'appliquer, ainsi que la nature des exemptions à ce traitement.

Nous avons conclu que nous pourrions satisfaire ces objectifs beaucoup plus restreints en adoptant des méthodes un peu plus arbitraires mais plus simples. Nous avons formulé notre proposition en tenant compte de ces considérations.

Quant au dernier objectif que nous avons en vue, soit d'atteindre un niveau d'intégration des impôts étrangers sur les sociétés à l'impôt canadien sur le revenu des particuliers, on pourrait aussi bien y arriver grâce à la méthode de la majoration et du dégrèvement que par n'importe quel autre moyen, en adoptant des méthodes arbitraires et simplifiées. Toutefois, nous avons déjà conclu que l'intégration complète des impôts étrangers sur les sociétés et de l'impôt canadien sur le revenu des particuliers est inacceptable, car elle obligerait le gouvernement canadien à effectuer des remboursements substantiels, à des actionnaires canadiens, des impôts perçus par d'autres gouvernements. Voilà la raison principale pour laquelle nous rejetons l'utilisation de la méthode de la majoration et du dégrèvement intégral. Nous avons donc recherché, dans notre solution, un niveau d'intégration qui serait quelque peu inférieur à celui qu'entraînerait la méthode de la majoration et du dégrèvement intégral appliquée au revenu provenant de placements directs à l'étranger.

#### Notre proposition

Nous avons conclu que l'on pourrait atteindre convenablement les objectifs canadiens au moyen d'une solution qui se situerait entre la méthode de la majoration et du dégrèvement intégral d'une part, et l'exemption prévue par le présent article 28(1)d) d'autre part. A ce point, nous nous soucions principalement de la situation des sociétés dont les filiales étrangères satisfont présentement aux exigences de l'article 28(1)d). Plus loin, nous prendrons en considération l'état éventuel des affaires faites directement à l'étranger par l'intermédiaire de succursales.

#### Le revenu de placements directs à l'étranger

Champ d'application. Nous proposons que la méthode exposée ci-dessous s'applique aux placements directs à l'étranger. Un placement direct à

l'étranger est un placement fait par un résident canadien ou un groupe associé de résidents canadiens a) dans une société non résidente dans laquelle le résident ou le groupe associé détiendrait une participation de 10 p. 100 ou plus dans les actions ayant droit de vote, dans les bénéfices ou dans l'actif distribué lors d'une liquidation de la société non résidente, b) soit dans une entreprise étrangère ou dans des biens étrangers dans lesquels le résident ou le groupe détiendrait une participation de 10 p. 100 ou plus. Ce pourcentage est plus faible que les 25 p. 100 actuellement spécifiés dans l'article 28(1)d), mais il semble constituer une ligne de démarcation raisonnable entre un placement qui n'est pas fait dans le but d'avoir une influence directe sur les affaires de la société et un placement qui peut revêtir certains aspects de contrôle. Quoi qu'il en soit, en raison des autres dispositions mentionnées ci-dessous, cette ligne de démarcation artificielle ne devrait causer aucune injustice au contribuable détenant une participation inférieure à 10 p. 100 et qui, par conséquent, ne pourrait être qualifié pour la majoration de 30 p. 100 et le dégrèvement correspondant. Dans le cas d'un investissement dans une société étrangère, ces 10 p. 100 ne s'appliqueraient qu'à ce qui serait détenu directement. On devrait inclure dans cette catégorie les placements directs dans une filiale d'une société étrangère si une participation de 50 p. 100 ou plus était détenue par cette société mère et par d'autres actionnaires qui ne transigeraient pas à distance avec cette société.

Façon de procéder. S'il s'agissait d'un placement direct, la méthode suivante s'appliquerait:

1. Le revenu et l'impôt exigible seraient ordinairement calculés (de la façon décrite ci-dessous) conformément aux principes généraux de la loi de l'impôt du Canada.
2. Dans le cas d'un particulier canadien qui a fait un placement direct dans une entreprise étrangère ou dans des biens étrangers, son tantième du revenu gagné dans un territoire étranger entrerait dans son revenu

de l'année où il serait gagné aux fins de l'impôt canadien, et son revenu net, déduction faite de l'impôt étranger, serait majoré du montant de l'impôt étranger payé ou censé l'avoir été jusqu'à concurrence de 30 p. 100. Par conséquent, l'impôt canadien applicable deviendrait exigible immédiatement, et on accorderait un dégrèvement pour l'impôt versé ou censé l'avoir été jusqu'à concurrence d'un maximum de 30 p. 100.

3. Dans le cas d'un particulier canadien détenant un placement direct dans une société étrangère ou un placement dans une société canadienne qui détiendrait elle-même un placement direct à l'étranger soit dans une société, une entreprise ou des biens, la formule deviendrait plus complexe:
  - a) Si les impôts étrangers étaient payés ou censés l'avoir été à un taux de 30 p. 100 ou plus sur le revenu de provenance étrangère ainsi régularisé, aucun impôt canadien ne devrait être normalement exigible avant que le revenu étranger ne soit distribué aux particuliers canadiens. Par conséquent, aucun impôt canadien ne devrait être exigible d'un particulier canadien détenant un placement direct dans une société étrangère avant qu'il ait reçu un dividende de cette société. De la même façon, aucun impôt canadien ne devrait être exigible d'une société canadienne détenant un placement direct à l'étranger, qu'elle ait reçu des dividendes ou qu'elle ait touché un revenu de biens ou d'entreprise. Toutefois, si une telle société canadienne distribuait ou attribuait à son tour le revenu de provenance étrangère à ses actionnaires qu'ils soient des particuliers ou des sociétés, ou si un particulier canadien ayant fait un placement direct dans la société étrangère recevait directement des dividendes provenant de l'étranger, les pleins taux de l'impôt canadien devraient s'appliquer au revenu majoré, et on devrait soustraire de ce revenu un dégrèvement fixé à un taux de 30 p. 100 pour l'impôt étranger présumé. Nous recommandons que, si une société

canadienne recevait un revenu de l'étranger et, par la suite, faisait une distribution ou une attribution, on devrait lui demander de retenir à la source le 20 p. 100 du montant majoré ainsi distribué ou attribué aux résidents pour porter le dégrèvement d'impôt accessible à ses actionnaires canadiens au plein taux de 50 p. 100 5/.

- b) Si les impôts étrangers sur le revenu étaient payés ou présumés payés à un taux inférieur à 30 p. 100, le placeur de fonds canadien (que ce soit une société ou un individu) ayant fait un placement direct dans la société étrangère devrait payer un impôt sur son tantième des revenus étrangers majorés et régularisés de façon que le total des impôts payés sur ces revenus soit porté à un taux de 30 p. 100. Cette règle s'appliquerait, que les revenus aient été ou non distribués ou attribués, au placeur de fonds canadien. Par conséquent, l'impôt canadien équivaldrait à la différence entre les 30 p. 100 de son tantième du revenu majoré aux fins de l'impôt canadien et sa part des impôts étrangers effectivement payés sur ce revenu. On pourrait prévoir que ce calcul se fonde sur la moyenne des impôts payés à l'étranger sur une période donnée, de sorte que les grands écarts entre les cotisations fiscales d'une année à l'autre ne modifient pas la position fiscale générale de l'actionnaire canadien. Si des impôts étaient retenus à la source lors d'une distribution ultérieure effectuée par une société étrangère dans laquelle le placement direct est détenu, on pourrait présenter une réclamation afin d'obtenir le remboursement de l'impôt spécial canadien payé jusqu'à concurrence de l'impôt retenu à la source. Sinon, la distribution serait considérée comme le veut la méthode exposée au paragraphe a) ci-dessus et au paragraphe 4 ci-dessous.

4. Si le détenteur canadien d'un placement direct (société ou particulier) recevait un dividende d'une société étrangère, on devrait majorer le



montant net reçu ou gagné (après déduction de l'impôt à la source d'un pourcentage arbitraire de 30 p. 100 pour les impôts étrangers censément payés. Si un revenu de biens ou d'entreprise était gagné sur un placement direct à l'étranger, on devrait le majorer du montant des impôts sur le revenu effectivement payés à l'étranger ou d'un montant égal à 30 p. 100 de ce revenu, en choisissant le plus petit de ces montants. Dans les deux cas, on inclurait le montant majoré dans le revenu et on accorderait un dégrèvement pour les 30 p. 100 représentant les impôts étrangers payés sur le revenu. Le tableau 26-1 donne des exemples de cette façon de procéder.

L'essence de la proposition, en somme, c'est d'exiger que des impôts sur le revenu (étrangers et canadiens) d'au moins 30 p. 100 soient payés d'une année à l'autre sur le revenu d'un placement direct à l'étranger, au fur et à mesure que ce revenu s'accumule. A part la nécessité de faire certains calculs pour s'assurer que des impôts sur le revenu d'au moins 30 p. 100 auraient été payés et la nécessité de verser tout impôt exigible à la suite de tels calculs, il n'y aurait pas d'autres conséquences fiscales au Canada jusqu'à ce que le revenu tiré des opérations de placements directs soit effectivement distribué par la société résidente détenant des placements directs. Il n'y aurait de conséquences fiscales pour une société résidente touchant un revenu de ce genre que lors de la distribution ou de l'attribution du revenu à des particuliers résidents. Donc, on tiendrait compte du revenu au Canada uniquement lorsque des particuliers toucheraient ce dernier, et le calcul du revenu brut et du dégrèvement pour impôt étranger serait relativement simple.

Le tableau 26-1 illustre les calculs de base de la majoration et du dégrèvement qui, d'après notre recommandation, seraient exigés de l'actionnaire canadien et de la société mère canadienne d'une filiale opérant à l'étranger, et il les compare au régime actuel. Nous prenons pour acquis que la filiale opérant à l'étranger a eu un revenu de \$100 avant déduction de

TABLEAU 26-1

EXEMPLE D'UN IMPÔT SUR UN DIVIDENDE REÇU PAR UN ACTIONNAIRE RÉSIDANT D'UNE SOCIÉTÉ RÉSIDANTE DONT LE REVENU PROVIENT UNIQUEMENT D'UN "PLACEMENT DIRECT" A L'ÉTRANGER, EN SUPPOSANT UNE DISTRIBUTION COMPLÈTE DE TOUS LES REVENUS, APRÈS IMPOSITION, PAR LES SOCIÉTÉS

| <u>Selon les propositions de ce Rapport</u>   |                                   | <u>Selon le régime actuel d'imposition</u>  |  |                                   |                                   |
|---|-----------------------------------|---|--|-----------------------------------|-----------------------------------|
| <u>Dividendes nets de provenance étrangère, reçus par la société mère résidente</u>   |                                   | <u>Dividendes nets de provenance étrangère reçus par la société mère résidente</u> <span style="float: right;">\$42.50</span> |  |                                   |                                   |
| Revenu annuel, avant déduction de l'impôt d'un placement direct à l'étranger  | \$100.00                          |   |  |                                   |                                   |
| Impôt étranger sur la société, disons de 50 p. 100  | -50.00                            |   |  |                                   |                                   |
|   | \$ 50.00                          |   |  |                                   |                                   |
| Impôt étranger retenu à la source, disons de 15 p. 100  | -7.50                             |   |  |                                   |                                   |
| Dividendes reçus par la société mère résidente  | <u>\$ 42.50</u>                   |   |  |                                   |                                   |
| <u>Revenu, après déduction de l'impôt, provenant d'une société résidente, distribué ou attribué aux actionnaires résidents</u>          |                                   | <u>Revenu de la société résidente, après déduction de l'impôt, distribué aux actionnaires résidents</u>                       |  | <u>\$42.50</u>                    |                                   |
| La société mère résidente inclut dans son revenu a/   |                                   | \$ 60.71  |  |                                   |                                   |
| Impôt étranger supposément payé b/  | \$18.21                           |   |  |                                   |                                   |
| Impôt retenu à la source, exigible au moment de la distribution aux actionnaires résidents c/   | <u>\$12.14</u>                    | <u>\$ 30.35</u>   |  |                                   |                                   |
| Revenu de la société, après imposition, distribué ou attribué aux actionnaires résidents  |                                   | <u>\$ 30.36</u>   |  |                                   |                                   |
| <u>Impôt personnel du résident et réduction</u>   | <u>Taux marginal de 25 p. 100</u> | <u>Taux marginal de 50 p. 100</u>   | <u>Impôt personnel du résident</u>                   | <u>Taux marginal de 25 p. 100</u> | <u>Taux marginal de 50 p. 100</u> |
| L'actionnaire résident inclut dans son revenu d/  | \$60.71                           | \$ 60.71  | L'actionnaire résident inclut dans son revenu        | \$42.50                           | \$42.50                           |
| Impôt personnel sur ce montant  | -15.17                            | -30.35  | Impôt personnel sur ce montant                       | -10.62                            | -21.25                            |
| Dégrèvement pour l'impôt sur les sociétés   | +30.35                            | +30.35  | Dégrèvement pour les dividendes                      | 8.50                              | 8.50                              |
| Réduction de l'impôt canadien   | <u>\$15.18</u>                    | <u>\$ 0.00</u>  | Montant net de l'impôt payé                          | <u>\$ 2.12</u>                    | <u>\$12.75</u>                    |
| <u>Situation de caisse de l'actionnaire résident</u>  | <u>Taux marginal de 25 p. 100</u> | <u>Taux marginal de 50 p. 100</u>   | <u>Situation de caisse de l'actionnaire résident</u> | <u>Taux marginal de 25 p. 100</u> | <u>Taux marginal de 50 p. 100</u> |
| Dividendes en espèces   | \$30.35                           | \$ 30.35  | Dividendes en espèces                                | \$42.50                           | \$42.50                           |
| Réduction nette d'impôt canadien  | 15.18                             | 0.00  | Montant net de l'impôt canadien versé                | 2.12                              | 12.75                             |
| Montant net en espèces  | <u>\$45.53</u>                    | <u>\$ 30.35</u>   | Montant net en espèces                               | <u>\$40.38</u>                    | <u>\$29.75</u>                    |
| Remarques: a/ \$60.71 = $\frac{\$42.50}{100 - 30 \text{ p. } 100}$ (c.-à-d. \$42.50 en dividendes reçus et majorés au taux de 30 p. 100 |                                   |   |  |                                   |                                   |
| b/ \$18.21 = 30 p. 100 de \$60.71 (ou \$60.71 moins \$42.50)  |                                   |   |  |                                   |                                   |
| c/ \$12.14 = 20 p. 100 de \$60.71   |                                   |   |  |                                   |                                   |
| d/ \$60.71 = $\frac{\$30.36}{100 - 50 \text{ p. } 100}$ (c.-à-d. \$30.36 en dividendes reçus et majorés au taux de 50 p. 100            |                                   |   |  |                                   |                                   |

l'impôt et qu'après avoir acquitté l'impôt on a distribué le reliquat en entier à l'actionnaire canadien.

La plupart des actionnaires individuels canadiens détenant une participation, personnellement ou par l'intermédiaire d'une société canadienne, dans un placement étranger direct sujet à des impôts étrangers sur le revenu d'au moins 30 p. 100, se verront placés dans une meilleure situation en utilisant la méthode arbitraire de majoration de 30 p. 100.

Nous avons déjà insisté dans ce Rapport sur l'élimination de toutes les possibilités de différer l'impôt, et dans nos recommandations portant sur l'imposition du revenu gagné au Canada, nous avons suggéré des méthodes destinées à la réalisation de cet objectif. Une façon d'étendre l'application de ces méthodes au revenu provenant de placements directs à l'étranger et assigné à des Canadiens, ce serait de percevoir d'une société canadienne ayant un tel revenu, au moment où il serait gagné, un impôt supplémentaire de 20 p. 100, et de porter ainsi à 50 p. 100, sur la partie du revenu étranger de la société, le total des impôts étrangers et canadiens sujets à dégrèvement. Un particulier canadien détenant un placement direct à l'étranger ferait entrer sa part de revenu dans son assiette fiscale au moment même où ce revenu est gagné. Pour plusieurs raisons cependant, nous nous abstenons de recommander pour le moment une mesure d'une si grande portée. D'abord, nous n'avons pas proposé l'imposition des gains de capital strictement au fur et à mesure de leur accroissement, de sorte que l'imposition du revenu de provenance étrangère selon cette méthode constituerait un traitement plus rigoureux que celui qui est recommandé pour certaines formes de revenus canadiens. En deuxième lieu, si une société étrangère distribuait certaines sommes destinées à l'acquittement de l'impôt canadien, cela pourrait entraîner l'obligation de verser un impôt retenu à la source dans le pays étranger, obligation qui augmenterait encore les impôts immédiatement exigibles. Ainsi le prélèvement d'un impôt supplémentaire de 20 p. 100 pourrait altérer défavorablement la position concurrentielle, dans son pays, d'une entreprise

étrangère disposant de placements directs de Canadiens. En troisième lieu, il existe certains cas où le Canadien détenteur d'un placement dans une entreprise étrangère n'y a qu'une participation minoritaire et n'est pas en mesure de se renseigner sur le montant du revenu étranger, ou ne peut obtenir, par voie de distribution, les sommes qui lui permettraient de s'acquitter de l'impôt canadien supplémentaire; un allègement spécial serait probablement nécessaire dans ces cas. En quatrième lieu, nous recommandons plus loin que l'impôt supplémentaire de 20 p. 100 ne s'applique pas à cette partie du revenu de placements directs à l'étranger qui, reçue d'une société canadienne, est distribuée à des actionnaires non résidents, de sorte que si on prélevait l'impôt selon une base cumulative ou selon la méthode de comptabilité d'exercice, il serait nécessaire d'exempter, à l'aide de dispositions spéciales, le revenu s'accumulant au compte d'actionnaires non résidents. Pour ces raisons, nous nous abstenons de recommander présentement l'imposition du revenu de placements directs à l'étranger strictement selon leur accumulation ou la méthode de comptabilité d'exercice; mais on pourrait plus tard envisager la possibilité de recourir à cette méthode pour empêcher les reports injustifiés de l'impôt. Si on adoptait une telle mesure, on ne devrait pas, à notre sens, l'appliquer au revenu provenant de placements directs au Royaume-Uni et aux États-Unis, peut-être aussi dans d'autres pays expressément désignés par règlement, de façon que la majeure partie du revenu de placements directs à l'étranger n'occasionne pas les difficultés dont nous venons de parler.

Comme moyen de combattre l'évitement fiscal, nous avons étudié la possibilité de définir les refuges fiscaux dans le but d'appliquer des règles spéciales au revenu tiré de ces sources. Bien que nous croyions que cette définition est dans l'ordre du possible (peut-être en définissant une activité commerciale authentique), tout critère qui doit s'appuyer essentiellement sur une règle relative au but commercial ne serait pas facile à appliquer. Comme le but des règles relatives à l'emploi de refuges fiscaux pour les sociétés, serait d'accélérer l'établissement d'un impôt qui deviendrait éventuellement exigible lors d'une distribution ou d'une réalisation,

il faudrait prélever le plein impôt canadien d'après une méthode de comptabilité d'exercice. Nous ne recommandons pas pour le moment l'utilisation de ce critère de but commercial ni le recours à toute autre définition de l'emploi d'un refuge fiscal. Cependant, si l'utilisation des refuges fiscaux continuait d'augmenter en dépit de la levée immédiate d'un impôt allant jusqu'à 30 p. 100 et de la pleine imposition des gains provenant de biens, on devrait prendre en considération l'application limitée de la méthode intégrale de comptabilité d'exercice au revenu produit dans le cadre d'un refuge fiscal.

On remarquera que les méthodes générales proposées au chapitre 19 pour l'enregistrement du prix coûtant régularisé des biens conviendraient également à l'enregistrement de l'imposition du revenu de provenance étrangère selon une méthode intégrale de comptabilité d'exercice, si, par exemple, on considérait un jour cette dernière méthode comme souhaitable dans le cas des sociétés utilisant des refuges fiscaux ou dans le cas général du revenu provenant de placements directs à l'étranger (dans des pays autres que ceux expressément énumérés par règlement). On pourrait hausser chaque année le prix coûtant d'un placement direct à l'étranger du montant de revenu qui, les impôts étrangers déduits, serait gagné dans le pays étranger. Tous les dividendes payés, jusqu'à concurrence de ces additions au prix coûtant, seraient considérés comme un remboursement de capital et réduiraient le prix coûtant; s'ils excédaient le prix coûtant, l'excédent entrerait dans le revenu. Le placeur de fonds canadien aurait droit à un dégrèvement remboursable pour toute retenue d'impôt prélevée par le pays étranger au moment du versement du dividende. Une méthode de ce genre nécessiterait, aux fins de l'impôt canadien, un calcul annuel détaillé du revenu de provenance étrangère. Cependant, l'emploi de règles arbitraires pour les points déjà étudiés simplifierait ces calculs et empêcherait la méthode de devenir inutilement encombrante.

Taux de dégrèvement compensant l'impôt étranger sur les revenus de placements directs à l'étranger. Le choix du taux de majoration et de dégrèvement relativement aux impôts étrangers sur les sociétés et aux impôts retenus à la source

versés par les sociétés étrangères dans lesquelles des Canadiens détiennent des placements directs mérite un examen particulier. Supposons un moment qu'un placement de \$1,000 dans des actifs d'une société rapporte, avant imposition, un revenu de \$100 tant au Canada que dans le pays étranger. Supposons un taux d'impôt sur les sociétés de 50 p. 100 dans chaque pays. Si, d'une part, un résident canadien crée une société canadienne qui effectue ses opérations entièrement au Canada et distribue tout son revenu après imposition, les actionnaires taxés à des taux marginaux de 50 p. 100 reçoivent actuellement un revenu annuel de \$35 après déduction des impôts  $\frac{6}{100}$ . Si, d'autre part, la société canadienne crée une filiale étrangère, les \$1,000 investis dans les actifs de la société à l'étranger rapportent à l'actionnaire canadien de la société canadienne un montant de \$29.75 après déduction de l'impôt, si on présume que les taux de l'impôt étranger sont les mêmes que ceux utilisés dans le calcul qui précède. En d'autres termes, le revenu produit, avant déduction des impôts, sur les actifs d'une société ayant effectué un placement direct dans un pays étranger doit être de 16 p. 100 plus élevé que le rendement au Canada pour être aussi attrayant aux yeux d'un actionnaire canadien.

Par suite de la mesure d'intégration que nous proposons, s'il n'y avait aucun changement ou aucun redressement du taux de placement au Canada, un résident canadien taxé au taux marginal de 50 p. 100 et détenant des actions dans une société canadienne qui aurait un revenu de source canadienne gagnerait \$50 par \$1,000 d'actifs  $\frac{7}{100}$  dans une société, au lieu de \$35 comme c'est le cas présentement. Si le traitement fiscal du revenu provenant d'un placement direct à l'étranger demeurerait inchangé, le Canadien détenteur d'un placement direct (celui de l'exemple cité plus haut) devrait gagner sur les actifs de la société, avant déduction des impôts, un revenu qui serait d'environ 68 p. 100 plus élevé dans le pays étranger qu'au Canada, pour obtenir le même rendement après déduction de l'impôt  $\frac{8}{100}$ . Ce pourcentage varierait selon les taux des impôts étrangers sur le revenu des sociétés et des impôts retenus à l'étranger. D'après la proposition que nous avons faite

(un taux de majoration et de dégrèvement pour les impôts étrangers de 30 p. 100), le montant total des impôts sur les placements directs à l'étranger serait légèrement réduit dans la plupart des cas pour l'actionnaire taxé à un taux de 50 p. 100. Les impôts seraient plus réduits pour la plupart des actionnaires résidents qui ont un revenu moyen ou modeste (tel que nous l'indiquons au tableau 26-1). Le rendement d'un placement direct à l'étranger, après déduction de l'impôt, égalerait celui provenant d'un placement fait au Canada, dont le revenu avant imposition serait le même, seulement si le taux total de l'impôt étranger était de 30 p. 100 ou moins.

L'adoption du 30 p. 100 de majoration et de dégrèvement pour les impôts étrangers sur les sociétés aurait les conséquences suivantes:

1. dans la plupart des cas, un résident canadien détenant des placements directs dans un pays étranger ne serait pas plus mal placé que présentement quant aux dividendes reçus de tels placements;
2. dans la plupart des cas, l'impôt sur le revenu de placements directs à l'étranger serait beaucoup moins lourd qu'à l'heure actuelle pour les actionnaires canadiens à revenu modeste;
3. les remboursements, pour les impôts étrangers sur les sociétés faits aux actionnaires à revenu modeste seraient plus que compensés par les impôts canadiens perçus des actionnaires dont le revenu est très élevé;
4. il y aurait une réduction des recettes fiscales canadiennes tirées des placements directs effectués à l'étranger par les Canadiens, mais le Canada ne ferait aucun remboursement net des impôts prélevés par les gouvernements étrangers.

Un dégrèvement de moins de 30 p. 100 pour impôts étrangers sur les sociétés placerait les actionnaires à revenu élevé des sociétés canadiennes détenant des placements directs à l'étranger dans une moins bonne situation. Avec un dégrèvement plus élevé, le Canada rembourserait un montant plus

important au moyen du dégrèvement pour impôt étranger que celui qu'il percevrait du même revenu selon les taux progressifs de l'impôt canadien. Il en résulterait que les sociétés en concurrence avec des filiales étrangères canadiennes dans d'autres pays s'opposeraient, et avec raison, à ce que les filiales étrangères canadiennes soient favorisées par des remises nettes accordées par le Canada pour les impôts étrangers qui ont été payés.

Lorsqu'on estime que le rendement des actifs des sociétés avant imposition, dans le pays étranger prélevant une retenue d'impôt et un impôt sur les sociétés totalisant plus de 30 p. 100, devrait être plus élevé qu'au Canada (d'environ 68 p. 100 dans l'exemple cité) pour fournir à l'actionnaire canadien le même rendement après déduction de l'impôt, on se fonde, comme nous l'avons déjà dit, sur l'hypothèse qu'il n'y aurait, par suite de l'intégration, aucun changement dans le taux de rendement avant imposition obtenu des actifs des sociétés au Canada. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 19, nous ne croyons pas que cette hypothèse tienne.

Sous le régime d'intégration, il y aurait répercussion de la réduction d'impôt, c'est-à-dire qu'une partie de l'effet tangible de la réduction de l'impôt des sociétés passerait au consommateur ou au fournisseur, ou aux deux; de plus, la situation de caisse améliorée des sociétés et le prix plus élevé des actions canadiennes permettraient une nouvelle répartition des placements au Canada. Nous admettons que nous n'avons aucune prévision précise pouvant nous indiquer la rapidité avec laquelle ces transformations s'effectueraient, mais nous sommes persuadés qu'elles se réaliseraient, et qu'elles réduiraient avec le temps le taux de rendement, avant imposition, des actifs des sociétés au Canada.

Il est donc important de reconnaître que le résultat immédiat de l'adoption du régime d'intégration proposé serait de rendre les placements canadiens au Canada beaucoup plus intéressants pour les Canadiens, au point de vue fiscal, que la plupart des placements à l'étranger. Cependant, l'adaptation consécutive à l'intégration aurait tendance à réduire le taux



de rendement, avant déduction de l'impôt, des actifs des sociétés au Canada, et comme le taux de rendement, avant déduction de l'impôt, des actifs des sociétés à l'étranger ne serait vraisemblablement pas touché par le régime d'intégration au Canada, le manque relatif de propension des Canadiens à faire des placements à l'étranger serait graduellement réduit.

Comme on ne peut être certain de la rapidité avec laquelle le rendement des actifs des sociétés s'adapterait à ce régime d'intégration, il est extrêmement difficile de choisir le taux optimum de dégrèvement pour les impôts étrangers sur les sociétés. Si l'adaptation tardait à prendre forme, on devrait accorder un taux élevé de dégrèvement afin que les placements faits à l'étranger par les Canadiens ne soient pas réduits de façon significative sur une période prolongée. Si l'adaptation se faisait rapidement, on pourrait accepter un taux de dégrèvement moins élevé.

Le degré d'adaptation aussi est pertinent à l'établissement du taux de dégrèvement. Une fois complétée l'adaptation au régime d'intégration, le taux de rendement prévu, avant déduction de l'impôt, des actifs des sociétés au Canada serait-il égal, plus élevé, ou plus bas que les taux qui existent présentement? Quelle serait la différence entre les taux de rendement prévus au Canada et ceux des autres pays? Évidemment, cela dépend d'une multitude de facteurs, y compris l'épargne nationale et les taux de placements, les changements d'attitude devant le risque et l'évolution de la technologie. Heureusement, nous n'avons pas à répondre à ces questions car le dégrèvement ne doit pas nécessairement être à un niveau fixe et immuable.

Si les taux de rendement prévus, avant déduction de l'impôt, pour les actifs des sociétés canadiennes baissaient au point que les placements à l'étranger deviendraient plus intéressants que les placements au Canada, on pourrait évidemment réduire le dégrèvement fixé à 30 p. 100  $\frac{2}{1}$ . Quoi qu'il arrive, on pourra juger dans quelle mesure on devra inciter les Canadiens à faire des placements à l'étranger ou les en dissuader dans les années à venir en tenant compte des exigences futures de l'économie et de nos engagements

internationaux à ce moment-là. Le système de dégrèvement est suffisamment souple, à notre avis, pour qu'on l'emploie, selon les circonstances, à inciter les Canadiens à faire des placements à l'étranger ou à les en dissuader.

Calcul du revenu provenant de l'étranger aux fins de l'impôt canadien. On se souviendra qu'un point important de notre proposition consiste à exiger le paiement d'un impôt d'au moins 30 p. 100 sur le revenu de placements directs à l'étranger, d'année en année et au fur et à mesure qu'il s'accumule. Si les impôts étrangers sur le revenu étaient inférieurs à 30 p. 100 du revenu gagné à l'étranger, le Canada percevrait la différence au moyen d'un impôt spécial. Pour ce faire, il serait nécessaire de calculer le revenu étranger.

Il est extrêmement important, à notre avis, que toute méthode adoptée pour imposer le revenu de source étrangère soit sûre dans ses répercussions et relativement facile d'application. Des dispositions fiscales complexes dont les conséquences fiscales exactes apparaissent plusieurs années seulement après qu'une transaction a été effectuée sont inévitables et constituent une entrave sérieuse au commerce international.

Aussi nous recommandons que le calcul du revenu provenant de l'étranger, aux fins de l'impôt canadien, ne se fonde pas sur l'application intégrale et détaillée de la loi canadienne; à quelques exceptions près, il devrait se fonder sur le revenu déclaré aux autorités fiscales étrangères. Toutefois, certains principes généraux devraient s'appliquer au revenu provenant de l'étranger de la même façon qu'au revenu gagné au Canada, même si ces principes ne font pas partie de la loi du pays étranger. Par exemple, si on devait imposer tous les genres de gains des Canadiens et n'exonérer aucun type de revenu, il faudrait imposer en entier les gains de capital de source étrangère. De même, on ne devrait pas admettre l'allocation d'épuisement calculée en pourcentage du revenu aux entreprises minières et pétrolières, que le revenu provienne du Canada ou d'un pays étranger.

Par conséquent, les premiers chiffres du revenu imposable provenant de l'étranger devraient être ceux du revenu déclaré au fisc du pays étranger.

Mais il y aurait lieu de faire certaines rectifications de nature générale, afin que le revenu de source étrangère soit défini à peu près de la même façon que le revenu provenant du Canada. On ne devrait pas, cependant, recourir à des modifications pour établir sur exactement comme au Canada l'échelonnement du revenu dans l'assiette fiscale ou pour uniformiser l'admission ou le rejet de dépenses sans importance. L'amortissement ou l'allocation du coût en capital accordé par le pays étranger devrait généralement être accepté.

Afin de supprimer toute incertitude, on devrait préciser les rectifications requises dans les règlements. Ces règlements devraient aussi préciser quels impôts étrangers doivent être considérés comme impôts sur le revenu pour le calcul du dégrèvement.

Dans certains cas, comme lors de l'utilisation de certains refuges fiscaux, il n'y aura pas lieu de déclarer le revenu versé au fisc du pays étranger. Dans d'autres cas, le pays étranger concerné et le Canada ne définiront pas le concept de revenu imposable de façon identique. A ce moment-là, il serait probablement nécessaire de fonder le calcul sur le revenu tel qu'il apparaît dans les états financiers vérifiés, y apportant toutefois quelques rectifications pour le faire coïncider avec le concept utilisé au Canada aux fins de l'impôt. Lorsqu'un état financier vérifié et digne de foi n'est pas disponible, il faudrait calculer en détail le revenu d'après les critères de la Loi de l'impôt au Canada.

Afin de simplifier davantage la méthode, le revenu provenant des États-Unis ou du Royaume-Uni (peut-être y aurait-il lieu de désigner d'autres pays par la suite) ne devrait pratiquement faire l'objet d'aucune régularisation car, en général, un impôt sur le revenu d'au moins 30 p. 100 serait censé avoir été payé dans ces pays à l'égard de placements directs canadiens. Les seules situations qui nécessiteraient des rectifications surviendraient lorsque le montant du revenu de provenance étrangère, tel que défini aux fins de l'impôt étranger sur le revenu, serait sensiblement différent de ce qu'il

aurait été aux fins de l'impôt canadien, du fait qu'on ne tiendrait pas compte de certains éléments spécifiques particulièrement importants sous la Loi de l'impôt canadienne (comme les gains de capital, l'épuisement et quelques autres éléments). Ces rectifications deviendraient nécessaires seulement lorsque le montant en cause excéderait une proportion déterminée du revenu déclaré à l'autorité fiscale étrangère au cours d'une période de trois ou cinq ans. Dans ce cas, on devrait suivre la méthode applicable aux autres pays. Étant donné que plus des trois quarts du revenu provenant de placements directs à l'étranger, attribuables à des particuliers canadiens, proviennent de ces deux pays, et que l'exception s'appliquerait rarement, plus de la moitié du revenu provenant de placements directs à l'étranger que touchent les Canadiens ne demanderait pas de rectification.

Difficultés dues au manque de contrôle de la part des détenteurs de placements directs à l'étranger. Étant donné qu'un placement direct à l'étranger serait défini comme comportant une participation de 10 p. 100 ou plus dans une société étrangère, ce qui peut être moins qu'une participation majoritaire dans cette société étrangère, il se pourrait qu'un résident canadien ayant un tel placement soit dans l'impossibilité d'obtenir certains renseignements nécessaires au calcul de son obligation fiscale. Le cas échéant, lorsqu'un contribuable déclarerait être dans l'impossibilité d'obtenir les renseignements nécessaires sur la société, soit personnellement, soit en collaboration avec d'autres actionnaires avec qui il ne transigerait pas à distance, il devrait avoir la possibilité de faire considérer son placement comme un placement de portefeuille. Ce choix serait possible seulement après que le contribuable aurait utilisé tous les moyens raisonnables pour obtenir ces renseignements, et il ne serait pas permis dans le cas où le contribuable contrôlerait la société étrangère, soit seul ou conjointement avec d'autres actionnaires avec qui il ne transigerait pas à distance.

Il serait aussi possible qu'un actionnaire, possédant un placement direct dans une société étrangère assujettie à un faible taux d'impôt étranger sur

le revenu, ne puisse obtenir de la société le versement d'un montant qui lui permettrait de payer l'impôt spécial canadien sur le revenu gagné par la société. Si la société se trouvait dans un pays percevant des impôts sur le revenu à un taux de 30 p. 100 ou plus, il n'y aurait aucun impôt canadien exigible sur le revenu gagné (jusqu'à ce que le revenu soit distribué par la société canadienne détenant des placements directs à l'étranger) et il ne se présenterait pas alors de difficultés analogues à celles mentionnées plus haut. Si la société se trouvait dans un pays percevant des impôts sur le revenu à un taux inférieur, l'actionnaire serait assujéti à un impôt spécial. Toutefois, il y aurait "double" impôt seulement si le détenteur du placement direct à l'étranger en disposait sans en avoir reçu le revenu sur lequel il aurait versé l'impôt spécial. Dans ce cas, on devrait prévoir un allégement en accordant un dégrèvement pour le montant de l'impôt spécial payé sur ce revenu.

Taxes tenant lieu d'impôt sur le revenu. Certaines juridictions fiscales soumettent les industries à des impôts autres que l'impôt sur le revenu. Tout en nous rendant pleinement compte des complications que comporte une telle recommandation, nous estimons qu'en recourant de plus en plus à la méthode de la majoration et du dégrèvement, il serait essentiel de reconnaître tout impôt prélevé par un autre pays qu'on pourrait raisonnablement considérer en l'occurrence comme remplaçant l'impôt sur le revenu. Ces impôts peuvent revêtir la forme, par exemple, de taxes sur les listes de paye ou sur les ressources naturelles. Nous reconnaissons que des taxes comparables prélevées par le gouvernement fédéral du Canada seraient considérées comme un fardeau sur le bénéfice net; néanmoins, il pourrait être raisonnable de considérer que ces impôts étrangers constituent un impôt sur le revenu aux fins du calcul du dégrèvement à l'égard des impôts étrangers. Nous ne considérons pas utile d'étendre ce traitement aux taxes de vente ni aux droits d'entrée.

A l'heure actuelle, le Canada n'accorde pas de dégrèvement en compensation de l'impôt sur le revenu perçu par une subdivision politique d'un pays étranger.

Du point de vue du détenteur d'un placement, il ne semble ordinairement pas y avoir de différence, en principe, entre les impôts versés à un gouvernement central et ceux versés à un gouvernement provincial ou à un gouvernement d'État fédéré. Aussi serait-il préférable, dans certains cas, de présumer que les impôts sur le revenu ou les impôts équivalents versés à une subdivision politique d'un pays étranger auraient été payés au gouvernement central de ce pays, du moins si le gouvernement de ce pays accorde un dégrèvement pour les impôts sur le revenu perçus par les subdivisions politiques du Canada, tout comme pour les impôts perçus par le gouvernement fédéral du Canada.

L'intégration à l'impôt sur le revenu des particuliers au Canada. Nous avons proposé l'intégration partielle de l'impôt étranger sur les sociétés et de l'impôt canadien sur le revenu des particuliers lors de la distribution de dividendes aux actionnaires individuels canadiens. Nous avons aussi recommandé une majoration de 30 p. 100 de ces dividendes, ainsi qu'un dégrèvement applicable à l'impôt sur le revenu des particuliers au taux de 30 p. 100. Nous estimons que ce taux serait à peu près le taux moyen de l'impôt sur le revenu que les particuliers canadiens doivent acquitter sur le revenu des sociétés gagné à l'étranger 10/. Un tel dégrèvement procurerait, toutefois, des recettes fiscales au Canada, même si un certain nombre d'actionnaires avaient droit à un remboursement, car on percevrait un certain montant d'impôt sur le revenu des entreprises situées dans des refuges fiscaux. De plus, l'adoption de ce taux garantirait que la plupart des actionnaires canadiens ne recevraient pas un dégrèvement inférieur à celui dont ils bénéficient en vertu de la règle actuelle. Beaucoup d'actionnaires verraient leurs dégrèvements d'impôt sensiblement accrus.

Un taux de majoration uniforme de 50 p. 100 appliqué à tous les dividendes reçus de sociétés canadiennes, quelle que soit la source du revenu qui les engendre, simplifierait grandement le calcul pour l'actionnaire. Pour atteindre ce but, nous proposons qu'une société canadienne ayant des revenus de placements directs à l'étranger retienne à la source, au moment d'une

distribution ou d'une attribution de dividendes, un impôt supplémentaire de 20 p. 100 de la partie majorée des dividendes versés ou attribués aux actionnaires résidents et censée représenter un revenu de placements directs à l'étranger. A cette fin, nous avons recommandé au chapitre 19 que les distributions soient censées se faire au prorata des montants majorés des revenus provenant de l'étranger et des revenus provenant du Canada. On remarquera qu'une société tirant un revenu de placements directs à l'étranger et qui a effectué une attribution de revenu imposé, devrait faire un versement en espèces suffisant pour défrayer cette retenue d'impôt. L'appendice H de ce tome traite d'une méthode détaillée d'allocation et de calcul du dégrèvement pour cet impôt.

Le prélèvement de cet impôt supplémentaire, destiné à faciliter l'enregistrement des distributions aux Canadiens, aurait cependant des conséquences défavorables s'il s'appliquait aux bénéfices distribués aux actionnaires non résidents. Actuellement, les actionnaires non résidents ne paient au Canada qu'une retenue d'impôt sur les dividendes pris à même un revenu provenant de placements directs à l'étranger et que touche une société canadienne dont ils sont actionnaires. Étant donné que ces dividendes continueraient d'être assujettis à l'impôt régulier retenu à la source et applicable aux non-résidents, nous n'avons pas l'intention d'augmenter le total des impôts applicables à ces actionnaires. C'est pourquoi on ne devrait pas exiger que la retenue spéciale d'impôt de 20 p. 100 soit déduite ou payée sur les dividendes distribués aux actionnaires non résidents. Si des non-résidents détenaient en tant que bénéficiaires des actions immatriculées au nom de nominataires canadiens, on appliquerait évidemment la retenue spéciale de 20 p. 100 aux dividendes pris à même un revenu de placements directs à l'étranger, et la société faisant la distribution ou l'attribution remettrait le montant de cette retenue au gouvernement. Le bénéficiaire non résident de ces actions aurait alors le droit de demander un remboursement au gouvernement.

Si une société canadienne détenait une participation substantielle, disons 10 p. 100 au moins, dans une autre société et que cette dernière faisait une

distribution ou une attribution à même le revenu provenant de placements directs à l'étranger, la société recevant les bénéfices devrait pouvoir faire une demande de remboursement au gouvernement pour la retenue d'impôt de 20 p. 100 effectuée par la société effectuant la distribution ou l'attribution. Comme autre moyen, on pourrait permettre à la société recevant des dividendes de remplir avec la société faisant la distribution une formule qui exempterait de la retenue spéciale d'impôt les bénéfices qui lui seraient distribués ou assignés. Dans les deux cas, on considérerait les bénéfices distribués ou attribués provenant de placements directs à l'étranger comme un revenu de placements directs à l'étranger gagné par la société recevant les dividendes, de sorte que la retenue de 20 p. 100 s'effectuerait au moment où la société recevant les dividendes ferait elle-même une distribution.

Les effets de la proposition sur le revenu provenant de placements directs.

On peut résumer brièvement certains effets des propositions que nous venons d'énoncer:

1. En ce qui concerne le revenu provenant de placements directs dans des pays étrangers prélevant des impôts directs de 30 p. 100 ou plus sur le revenu des sociétés, on conserverait la méthode simple exposée à l'article 28(1)d). Évidemment, certains pays tombent dans cette catégorie. Nous proposons qu'ils soient désignés par l'administration comme étant des sources autorisées. Nous songeons en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni.
2. Le fait d'exiger qu'un impôt d'au moins 30 p. 100 soit acquitté selon la méthode de la comptabilité d'exercice sur le revenu provenant d'un placement direct à l'étranger rétablirait au moins en partie l'équité envers les actionnaires individuels canadiens en s'assurant qu'un taux important d'impôt sur le revenu grèverait tout revenu de placements quelle qu'en soit la provenance. Nous estimons que ce dispositif empêcherait en partie les Canadiens de se soustraire au paiement de l'impôt en recourant aux refuges fiscaux.



3. Le revenu de provenance étrangère serait assujéti à des taux progressifs d'impôt. L'emploi d'une majoration et d'un dégrèvement arbitraires étendrait au revenu provenant de pays étrangers la même méthode que celle qui s'applique aux revenus provenant de sociétés canadiennes. Cela assurerait l'application équitable de l'échelle de taux progressifs.
4. Le dégrèvement maximum permis à l'égard de l'impôt sur le revenu acquitté à l'étranger correspondrait à un certain montant de recettes fiscales que le Canada tirerait du revenu de placements directs à l'étranger.
5. Un inconvénient de la proposition, qui serait plus grave encore si on adoptait une méthode intégrale de majoration et de dégrèvement, c'est qu'elle "neutraliserait" les concessions fiscales octroyées par des pays en voie de développement. Nous avons choisi cette solution plutôt que les dispositions compliquées que nécessiterait une distinction entre les placements légitimes dans un pays en voie de développement et le recours à un refuge fiscal. Afin d'atténuer cet effet peu souhaitable, nous proposons qu'un "rabais d'impôt", c'est-à-dire l'octroi d'un dégrèvement à l'égard d'un impôt étranger payable ou non, soit autorisé selon chaque pays en cause. Cela pourrait se faire par voie de traités.
6. L'intégration partielle de l'impôt étranger sur le revenu des sociétés à l'impôt canadien sur le revenu des particuliers rétablirait l'allégement qui disparaîtrait lors du retrait du dégrèvement à l'égard de l'impôt sur les dividendes. On accorde actuellement ce dégrèvement relativement aux dividendes déclarés par une société canadienne et se rapportant au revenu provenant de l'étranger.

Comparativement à certains autres pays (les États-Unis, par exemple), le dégrèvement que nous recommandons à l'égard des impôts étrangers pourrait paraître restreint. Le dégrèvement canadien serait limité à 30 p. 100 à l'égard des impôts étrangers sur les sociétés et des impôts retenus à la source. Dans certains pays, le dégrèvement s'élève à 50 p. 100 ou plus. Il

ne faudrait cependant pas oublier que si les États-Unis accordent un dégrèvement complet à soustraire de l'impôt sur le revenu des sociétés pour le montant total des impôts étrangers (jusqu'à concurrence du taux effectif de l'impôt américain des sociétés) ce dégrèvement ne s'applique qu'aux sociétés américaines. Pour l'actionnaire particulier, ce dégrèvement n'a de valeur qu'en raison du bénéfice indirect retiré d'une réduction d'impôt sur les sociétés. Selon notre proposition l'actionnaire se verrait accorder un avantage qui se traduirait par une réduction directe de son impôt personnel sur le revenu et peut-être par un remboursement d'impôt. Le montant du remboursement pourrait être assez élevé dans le cas d'un actionnaire à faible revenu. Tout au long de ce Rapport, nous avons fait ressortir que c'est, avant tout, le fardeau fiscal de l'individu qui importe.

Le revenu d'entreprise. La proposition détaillée que nous venons d'étudier touche également la disposition du revenu d'entreprise gagné dans un pays étranger par une succursale non constituée en société. A l'heure actuelle, il est simplement considéré comme un revenu du résident canadien. Ce revenu est imposable au complet, selon la méthode de majoration, l'année où il est gagné, qu'il soit distribué ou non, et on accorde un dégrèvement pour les impôts directs payés au pays étranger. Il nous a fallu tenir compte, en particulier, du fait que les bénéfices provenant d'une succursale à l'étranger d'une société canadienne peuvent être la source de dividendes distribués aux actionnaires canadiens. Nous avons conclu que le revenu d'entreprise gagné à l'étranger par une succursale devrait être traité autant que possible comme du revenu provenant de placements directs dans des sociétés étrangères. Cela aurait pour effet d'assurer, en général, une certaine impartialité vis-à-vis des différentes manières de mener des affaires ou de détenir des biens dans un pays étranger. Le dégrèvement pour les impôts sur le revenu payés à l'étranger serait donc limité à 30 p. 100, et le montant du revenu apparaissant dans la déclaration du contribuable canadien serait le résultat de la majoration du revenu net d'entreprise gagné à l'étranger, après déduction de l'impôt; la majoration correspondrait à un impôt de 30 p. 100

censé avoir été payé, peu importe le montant réel des impôts étrangers payés sur le revenu. De plus, jusqu'à ce qu'elle attribue ou distribue le revenu des placements directs à l'étranger aux actionnaires résidents, la société canadienne ne serait assujettie à aucun impôt canadien, en outre du montant de quelque impôt spécial qui puisse être exigible advenant que les impôts sur le revenu payés à l'étranger soient inférieurs à 30 p. 100. Une différence entre les formes d'organisation d'entreprises demeurerait toutefois, car les particuliers canadiens exploitant des entreprises non constituées en compagnies à l'étranger seraient taxés intégralement selon la méthode de comptabilité d'exercice, alors que le fait de les constituer en sociétés leur permettrait de différer leur impôt canadien jusqu'à ce que les bénéfices entrent au Canada et soient distribués ou attribués aux actionnaires résidents.

#### Le revenu de titres en portefeuille

Le revenu de titres en portefeuille serait le revenu obtenu d'un placement à l'étranger, si ce placement représentait une participation inférieure à 10 p. 100 dans une société, une entreprise commerciale ou des biens. Nous recommandons qu'en général, sous réserve du choix indiqué ci-après, le revenu de titres en portefeuille, continue d'être imposé comme sous le régime actuel, et que le dividende ou tout autre paiement soit majoré du montant de l'impôt étranger retenu à la source (s'il y en a) et ajouté au revenu. On devrait accorder un dégrèvement seulement pour l'impôt étranger retenu à la source sur les dividendes ou autres revenus, et non pour l'impôt sur les sociétés en rapport à ces dividendes. Toutefois, pour les raisons énoncées plus loin, nous recommandons également que l'actionnaire détenant des actions en portefeuille ait le droit de choisir d'être imposé comme détenteur de placement direct sur certains dividendes reçus. Dans la pratique, nous supposons que ce choix ne serait exercé que pour les dividendes reçus de sociétés établies aux États-Unis et au Royaume-Uni, ou de sociétés établies dans d'autres pays désignés par les règlements comme étant des pays pour lesquels on accorderait le dégrèvement intégral de 30 p. 100. Cependant ce

choix pourrait aussi être rendu possible dans d'autres cas, si l'actionnaire était en mesure de fournir les renseignements détaillés et vérifiés concernant le revenu de la société étrangère et les impôts qu'elle aurait payés.

Une des raisons pour lesquelles nous pouvons proposer la pleine imposition des gains sur actions, c'est que, selon le régime d'intégration proposé, la "double imposition" du revenu provenant des sociétés disparaîtrait. Sur les bénéfices distribués, il n'y a que le taux d'imposition des particuliers qui s'appliquerait. De plus, en vertu de nos propositions, les bénéfices non distribués pourraient être attribués aux actionnaires résidents par les sociétés canadiennes de façon à empêcher la "double imposition" de cette partie des gains sur actions résultant de ce qui est retenu par les sociétés. Ces attributions des sociétés n'auraient aucune conséquence fiscale pour les actionnaires non résidents, mais elles seraient avantageuses pour les actionnaires résidents. Donc, les sociétés canadiennes n'auraient rien à perdre et tout à gagner de l'attribution des bénéfices non distribués.

La situation des actionnaires canadiens minoritaires dans des sociétés étrangères serait complètement différente. Si on accordait un dégrèvement d'impôt seulement pour les impôts retenus à la source, l'impôt étranger sur les sociétés donnerait lieu à une "double imposition". Que l'actionnaire canadien touchât son revenu sous forme de dividendes ou de gains sur actions, il serait encore assujéti au plein impôt personnel sur le montant brut du revenu (avant toute retenue d'impôt) et ne profiterait d'aucun dégrèvement se rapportant aux impôts sur les sociétés déjà payés et se rapportant à ses dividendes ou à ses gains. Donc, même si on continuait d'appliquer le dégrèvement actuel aux impôts retenus à la source, notre proposition visant à imposer complètement les gains sur actions pourrait augmenter considérablement le total des impôts sur le revenu des Canadiens, détenteurs de titres en portefeuille dans des sociétés étrangères, à moins qu'on n'accorde des dégrèvements supplémentaires pour les impôts étrangers sur les sociétés.

Pour éviter que la situation des portefeuillistes détenteurs des titres étrangers ne s'altère indûment en comparaison de celle qui prévaut actuellement, on devrait permettre aux portefeuillistes de réclamer, à leur choix, le même traitement arbitraire que celui accordé aux détenteurs de placements directs, soit la majoration et le dégrèvement de 30 p. 100, si des impôts retenus à la source et des impôts étrangers sur les sociétés dépassant ce montant étaient effectivement payés. Étant donné que les sociétés des États-Unis et du Royaume-Uni seraient normalement censées avoir payé les impôts étrangers au moins jusqu'à concurrence de 30 p. 100, les Canadiens détenant des titres en portefeuille de sociétés des États-Unis et du Royaume-Uni (ou dans des sociétés de n'importe quel autre pays qui pourrait être mentionné dans les règlements) pourraient généralement obtenir le dégrèvement de 30 p. 100 sans avoir à faire le calcul détaillé du revenu de la société étrangère et des impôts payés par celle-ci. Le rendement en dividendes de ces actions deviendrait plus intéressant qu'il l'est actuellement, et cela atténuerait l'effet de la pleine imposition des gains sur actions. Souvent, les actionnaires canadiens détenant des titres de portefeuille de sociétés étrangères ne seraient pas en mesure de déterminer le revenu courant de la société aux fins de leur exercice financier, et ainsi ne pourraient pas profiter de ce choix. Des restrictions à l'application de ce choix peuvent être nécessaires pour éviter que la disposition ne serve à l'évitement de l'impôt.

Les fiducies non résidentes. Il est fort possible que certains contribuables s'efforcent d'éviter l'impôt en créant des fiducies non résidentes qui recueilleraient le revenu et l'accumuleraient au profit de bénéficiaires canadiens. Cette opération peut constituer un défi important au fisc canadien à cause des possibilités de report d'impôt que comportent de tels procédés. Si les participations de bénéficiaires canadiens étaient soumises à des conditions ou à la discrétion des fiduciaires, il deviendrait parfois difficile d'élaborer une technique pour imposer, au Canada, un tel revenu selon une comptabilité d'exercice. Toutefois, dans la mesure où le revenu d'une fiducie

non résidente serait payable ou dévolu à un bénéficiaire canadien, nous recommandons que ce revenu soit considéré comme un revenu de placement direct et assujéti à l'impôt suivant les règles que nous avons recommandées pour les autres revenus de placements directs à l'étranger.

Dispositions transitoires. Il serait important de calculer les revenus accumulés par les filiales étrangères, à la date d'entrée en vigueur de la proposition, pour déterminer la situation fiscale des bénéficiaires à distribuer ultérieurement. En effet, nous avons recommandé que tout dividende payé à même les revenus accumulés avant la date de cette mise en vigueur, qu'ils aient été accumulés au pays ou par une filiale étrangère, soit considéré comme du capital distribué. Par conséquent, les sommes distribuées n'entreraient pas dans le revenu mais seraient considérées comme réduisant le prix coûtant des actions détenues. L'ordre de déboursé devrait être semblable à celui recommandé à l'égard des sociétés canadiennes: toute distribution serait censée se faire d'abord à même le revenu gagné après la date de mise en vigueur, et le produit de la distribution excédant ce revenu serait considéré comme payé à même le surplus existant déjà à la date d'entrée en vigueur de la mesure proposée.

#### IMPOSITION AU CANADA EN TANT QUE PAYS DE PROVENANCE

##### Équité et impartialité

Il est assez évident au départ qu'il serait impossible d'atteindre à l'équité en assurant que le revenu des non-résidents soit imposé sur la même base que celui des résidents. La règle fondamentale que nous avons adoptée relativement à l'imposition des résidents veut que tous les gains nets soient inclus dans l'assiette fiscale de l'individu ou de la famille et que ce revenu global soit imposé annuellement à des taux progressifs. Cette règle ne peut pas s'appliquer aux non-résidents, car le Canada n'est pas en mesure de déterminer les gains nets réalisés par les non-résidents hors du Canada, et, en fait, ne peut même pas déterminer tous les gains nets produits au Canada.

par des non-résidents (il est en effet difficile d'identifier un bon nombre de gains provenant de biens réalisés par des non-résidents). Même si on pouvait surmonter cet obstacle d'ordre administratif, et nous sommes convaincus qu'il est impossible de le faire, sauf dans des circonstances particulières, le problème ne serait pas résolu, car le fardeau global de l'impôt supporté par un non-résident dépend évidemment des taxes imposées par les autres pays aussi bien que par le Canada. Toute tentative d'imposer les non-résidents sur leurs revenus d'origine canadienne de la même façon que s'ils étaient des résidents impliquerait une adaptation des impôts canadiens pour permettre de compenser les autres impôts payés par ces non-résidents. Le Canada devrait imposer faiblement le revenu d'origine canadienne des non-résidents si le gouvernement de ces derniers n'accordait pas de dégrèvement pour les impôts canadiens, ou s'il appliquait des impôts plus lourds qu'au Canada. Cette méthode serait administrativement impraticable; elle tendrait aussi à inciter les autres pays à refuser d'accorder à leur résidents des dégrèvements pour leurs impôts canadiens, de sorte que l'avantage net des investissements étrangers au Canada s'en trouverait réduit.

Ayant conclu que les non-résidents ne peuvent généralement être taxés comme les résidents, nous pensons qu'il y a deux méthodes possibles dans l'imposition du revenu d'origine canadienne gagné par des non-résidents:

1. un taux uniforme d'impôt frappant tous genres de revenus d'origine canadienne;
2. différents taux d'impôt frappant différents genres de revenus d'origine canadienne.

La première méthode a l'avantage de réduire les possibilités d'évitement fiscal. S'il y avait différents taux d'impôt, on pourrait épargner un montant appréciable d'impôt en changeant la forme du placement au Canada ou la forme du paiement au placeur de fonds non résidant. Toutefois, la méthode du taux uniforme d'impôt renferme plusieurs imperfections importantes.

Puisque dans certains pays, le gouvernement accorde un dégrèvement pour les impôts étrangers, les non-résidents peuvent compenser certains impôts canadiens sur certains genres de revenus par une réduction de l'impôt de leur propre pays. En substance, l'impôt canadien est alors à la charge des trésors étrangers plutôt qu'à celle du placeur étranger. Parce que les dégrèvements accordés par les autres gouvernements ne sont pas uniformes à l'égard des divers genres de revenus, le Canada ne pourrait pas tirer le meilleur avantage de ces dispositions fiscales étrangères par l'adoption d'un taux uniforme.

Si le Canada abaissait les impôts que le placeur de fonds étranger ne paie pas à cause des dégrèvements qui lui sont accordés par d'autres gouvernements, le Canada perdrait ce revenu sans que le placeur étranger en bénéficie. Par ailleurs, si le Canada augmentait les impôts et que les placeurs étrangers avaient à payer le supplément parce que leurs gouvernements refuseraient tout dégrèvement ou n'accorderaient qu'un dégrèvement partiel, cette hausse pourrait nuire à l'investissement étranger. Dans ce dernier cas, ce qui serait gagné par l'utilisation d'un taux plus élevé serait probablement neutralisé par une assiette fiscale inférieure.

En conséquence, tant que les gouvernements étrangers continueront de varier les dégrèvements qu'ils accordent à leurs résidents pour les impôts étrangers payés sur les différents genres de revenus d'origine étrangère, le Canada ne devrait pas tenter d'imposer ces revenus à un taux uniforme. Cependant, pour réduire les risques d'évitement, le Canada devrait, en négociant des traités pour l'avenir, chercher à réduire les disparités de taux d'impôt relatifs à différents genres de revenus. Les filiales canadiennes de sociétés mères étrangères peuvent facilement réussir à transformer les genres de paiements qu'elles font à leurs sociétés mères de façon à réduire l'impôt. Ni la filiale ni la société mère ne se préoccupe généralement de la forme qu'on attribue au paiement, pourvu qu'on effectue ce dernier.

Ayant décidé que la disparité des taux d'impôt devrait être maintenue, nous abordons maintenant l'étude de certains facteurs à considérer dans la détermination des taux que devrait prescrire le Canada.



Comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, il n'y a aucun doute que le Canada retire un avantage net de l'investissement étranger. Une part considérable de ce bénéfice, mais non sa totalité, provient de l'imposition des revenus retirés par des non-résidents de leurs placements au Canada. Ce bénéfice net serait accru s'il était possible de prélever plus de recettes fiscales canadiennes de cette source sans directement réduire l'entrée de capitaux étrangers ou sans provoquer, de la part des autres gouvernements, des représailles dont l'effet serait de réduire indirectement cette entrée de fonds.

Le Canada pourrait, sans causer d'inconvénients sérieux, augmenter le niveau général des impôts perçus sur certains revenus d'origine canadienne allant à des placeurs étrangers. En revanche, le niveau actuel d'impôt sur le revenu provenant de sociétés et attribuable à des non-résidents est élevé, et, dans le cas des États-Unis et du Royaume-Uni, ce niveau atteint presque, ou excède même, le montant maximum que le placeur non résidant peut réclamer à titre de dégrèvement pour impôts étrangers. Il nous est impossible d'évaluer l'influence des variations des taux de rendement après imposition sur l'investissement étranger; nous ignorons quel serait l'effet d'un changement d'impôt donné sur la confiance dans les pays étrangers; nous ne pouvons juger de la probabilité des représailles étrangères, ni de la forme qu'elles pourraient prendre. Face à cette incertitude, nous croyons que, s'il est possible de le faire sans sacrifier la capacité du Canada de réformer son propre régime fiscal, il ne faudrait pas élever le niveau général des taux d'imposition des dividendes d'origine canadienne retirés par les placeurs de fonds étrangers.

Même si le Canada doit éviter les changements fiscaux qui ébranleraient la confiance des non-résidents ou entraîneraient des représailles de la part d'autres gouvernements, nous sommes convaincus que cette préoccupation à l'égard de l'intérêt des non-résidents ne devrait pas aller jusqu'au point où le Canada assurerait les non-résidents, ayant investi au Canada dans le

passé sous un régime fiscal donné, de ne jamais modifier les dispositions fiscales s'il devait en résulter pour eux un inconvénient. Toutes ou presque toutes les dispositions fiscales du Canada revêtent une certaine importance pour les non-résidents. La garantie que la situation fiscale des non-résidents ne serait jamais détériorée aurait pour effet de paralyser le régime fiscal canadien. Elle équivaudrait à accorder à des non-résidents une garantie qui serait refusée aux résidents canadiens et même aux non-résidents par leurs propres gouvernements. Nous estimons que le Canada se doit d'appliquer des dispositions transitoires généreuses et souples lorsqu'il modifie le régime fiscal. Les modifications fiscales devraient normalement s'appliquer aussi bien aux résidents qu'aux non-résidents. Mais ni les résidents, ni les non-résidents ne devraient échapper aux réformes fiscales générales pour la simple raison qu'ils auraient effectué leurs placements à un moment où les dispositions fiscales leur étaient favorables.

Cependant, le taux de retenue d'impôt sur un revenu tel que les intérêts et les redevances échappe à ces réserves, et nous recommandons de le porter de 15 p. 100 à 30 p. 100. Au début, ce changement ne défavoriserait que très peu de placeurs de fonds non résidents, parce que la plupart résident dans des pays avec lesquels le Canada a conclu des ententes fiscales qui établissent un taux de 15 p. 100. Cependant, le niveau d'impôt qui devrait éventuellement s'appliquer aux termes des ententes devrait faire l'objet de négociations. A l'égard de certains paiements, il semblerait que le Canada devrait s'efforcer de percevoir un taux plus élevé, alors que pour d'autres, un taux de 15 p. 100 ou moins conviendrait tout à fait. Cette augmentation serait aussi utile à l'économie intérieure canadienne. Quoique notre proposition d'imposer le revenu provenant de placements directs à l'étranger impliquerait le paiement d'un impôt d'au moins 30 p. 100 sur le revenu accumulé dans les refuges fiscaux, un taux plus élevé de retenue d'impôt fournirait néanmoins une certitude de plus, à savoir qu'un impôt d'au moins 30 p. 100 serait payé sur les versements faits à des sociétés se trouvant dans des refuges fiscaux. Parce que le taux de retenue d'impôt de 30 p. 100

est le taux "régulier" aux États-Unis et se rapproche du taux régulier de certains autres pays, et que c'est par traité qu'on réduit ce taux, il n'y aurait, advenant l'adoption de ce même taux au Canada, qu'un faible risque, sinon aucun risque, de représailles ou d'ébranlement de la confiance à l'étranger.

#### Le concept de résidence

Nous recommandons que la résidence continue d'être le principal critère dans la détermination de l'obligation fiscale, surtout parce que la résidence semble comporter, plus que la citoyenneté, l'idée d'une association étroite entre le contribuable et l'utilisation des services fournis par la juridiction concernée 11/. C'est d'ailleurs le critère qui a été suivi depuis la création de l'impôt canadien sur le revenu et sur lequel se fonde à peu près tout notre régime actuel.

Malheureusement, ce concept n'est pas sans réceler sa part d'imprécision. La Loi de l'impôt sur le revenu ne définit pas entièrement le terme "résident" et ne nous aide guère à en préciser le sens. C'est donc un sujet qui relève de la jurisprudence, et la doctrine et les causes juridiques montrent qu'il a donné lieu à de nombreuses controverses. Certaines propositions du présent Rapport (comme celle qui touche les gains censés être réalisés sur des biens lors d'un changement de résidence) demandent encore plus de certitude, et nous sommes donc bien conscients du désir d'éclairer encore plus la question. Toutefois, pour atteindre à une plus grande certitude au moyen de règles statutaires, il faudrait verser dans l'arbitraire. Un certain progrès reste quand même possible.

Pour un individu, la loi fournit une règle arbitraire selon laquelle le statut de personne résidente est établie d'après la durée de la présence physique au Canada (183 jours ou plus dans l'année) 12/. Toutefois, les règles de la jurisprudence sont, sinon plus, au moins aussi importantes. Ces dernières établissent que la détermination de la résidence est une question

de degré et que chaque cause porte sur des faits mettant une personne en relation avec le Canada, tel que le maintien d'un domicile au Canada, l'habitude de visites régulières au Canada, les motifs de ces visites et leur durée pendant l'année d'imposition et les années précédentes, la famille, et d'autres associations (clubs, propriété de biens, etc.) au Canada, et autres critères semblables.

Pour une société, la règle traditionnelle acceptée par la jurisprudence veut que celle-ci réside là où se trouve son centre de direction et de contrôle. C'est ordinairement l'endroit où se réunit le conseil d'administration, et où résident ses administrateurs, de sorte que tout changement du lieu de ces réunions peut entraîner un changement de résidence pour la société. Mais si on peut démontrer que la direction et le contrôle sont exercés, en fait, non par les administrateurs, mais par l'actionnaire majoritaire, la société peut être considérée comme résidant dans la juridiction où s'exerce le contrôle 13/.

L'importance des critères traditionnels au Canada a beaucoup diminué ces dernières années, car on a adopté des règles statutaires pour déjouer l'évitement fiscal au moyen de changements de résidence. En 1961, la loi 14/ édictait qu'une société serait censée avoir résidé au Canada durant toute une année d'imposition, si cette société était constituée en société par actions au Canada, et avait fait des affaires au Canada à n'importe quel moment de l'année. En vertu de cette disposition, une société répondant aux deux dernières conditions était résidente, même si son centre de direction et de contrôle se trouvait à l'étranger. Une modification apportée à cette disposition en 1965 établissait que le fait d'être constituée en société par actions au Canada était en soi une preuve concluante de la résidence pour les sociétés constituées après le 26 avril 1965, ou qui étaient résidentes ou faisaient affaire au Canada durant toute année d'imposition ayant pris fin après le 26 avril 1965. La portée générale de ces dispositions, c'est qu'une société est résidente du Canada si son centre de direction ou de contrôle se trouve

au Canada ou si elle a été constituée en société par actions au Canada, à moins qu'elle n'ait été une non-résidente et n'ait pas fait affaire au Canada depuis une date antérieure au 26 avril 1965.

Malgré cette disposition statutaire, le critère traditionnel s'appliquera quand même dans des cas de grande importance. La constitution en société par actions à l'étranger est encore un élément-clé de bien des astuces d'évitement fiscal, et il est essentiel que le concept élaboré par les tribunaux s'applique de façon pratique si l'on veut que des sociétés purement artificielles, qui sont en fait dirigées et contrôlées au Canada, n'échappent pas à l'impôt canadien. Nous avons vu que ces sociétés peuvent être considérées comme résidentes du Canada, nonobstant leur constitution à l'étranger et le fait qu'elles soient dirigées à l'étranger, et il est possible qu'en certains cas, le fisc canadien soit capable de se servir de ce critère pour établir l'assujettissement à l'impôt.

Nous recommandons plus loin des changements destinés à raffermir les procédures administratives. Nous voulons simplement mentionner ici qu'une déclaration annuelle des biens qu'on possède, aux fins de l'impôt proposé sur les gains ou plus-values de biens, devrait aider l'administration à identifier les véritables avoirs des Canadiens dans les sociétés étrangères qui peuvent être contrôlées en fait au Canada et, partant, être des résidentes du Canada.

L'exercice des affaires  
au Canada

Malheureusement, le concept d'affaires et celui de l'exercice des affaires ne sont pas plus clairement définis que celui de la résidence. La Loi de l'impôt sur le revenu ne nous éclaire guère. Elle définit les affaires comme comprenant: "une profession, un métier, un commerce, une fabrication ou une activité de quelque genre que ce soit et comprend une initiative ou affaire d'un caractère commercial, mais ne comprend pas une charge ou emploi" 15/. On a beaucoup cherché, dans la jurisprudence, à cerner le sens des données fondamentales de cette définition, comme métier, commerce,

fabrication, activité et initiative ou affaire d'un caractère commercial, de sorte que, sans faire appel aux décisions judiciaires, la définition dans son ensemble est incomplète. Les tribunaux ont souvent eu affaire à ces expressions pour déterminer le statut des gains aux fins de l'impôt canadien, et les critères qui se sont dégagés, par exemple les "symboles de commerce", se rattachent à la même question quand on l'examine dans son contexte international.

La Loi de l'impôt sur le revenu est allée un peu plus loin sur le plan international en étendant le sens de l'expression "exercer des affaires" dans le cas des non-résidents. Voici cette définition: 16/

"Lorsque, dans une année d'imposition, une personne non résidente a

- a) produit, cultivé, miné, créé, manufacturé, fabriqué, amélioré, emballé, conservé ou construit, en totalité ou en partie, quoi que ce soit au Canada, qu'elle l'ait ou non exporté sans le vendre avant l'exportation, ou
- b) sollicité des commandes ou offert en vente quoi que ce soit au Canada par l'entremise d'un mandataire ou préposé, que le contrat ou l'opération ait dû être parachevée au Canada ou hors du Canada, ou en partie au Canada et en partie hors du Canada,

elle est censée, pour l'application de la présente Loi, avoir exercé des affaires au Canada pendant l'année".

Les ententes fiscales sont une autre source de référence dans l'imposition internationale des entreprises. Avec le temps, certains concepts sont devenus communs à nombre de traités conclus entre les nations. Lorsqu'un tel traité s'applique et qu'il entre en conflit avec la loi générale, c'est le traité qui prévaut. Dans la plupart des traités, l'un des critères fondamentaux de l'imposition des revenus d'entreprise du genre des "bénéfices industriels et commerciaux" c'est l'existence d'un "établissement permanent" de l'entreprise étrangère dans le pays qui veut lever un impôt. La nature d'un établissement permanent est habituellement définie assez longuement.

L'adoption de notre assiette compréhensive de l'impôt réduirait l'importance de la distinction à faire entre l'exercice des affaires et l'activité

non commerciale sur le plan intérieur. Mais sur le plan international, nous devons continuer à compter sur des critères et des sauvegardes pour prévenir l'évitement de l'impôt canadien par des procédés artificiels et pour contrecarrer les projets de ceux qui voudraient se servir du Canada comme refuge fiscal. Nous n'avons pas de proposition à formuler pour reviser les concepts en cause puisqu'il semble impossible d'en donner une définition statutaire plus complète ou plus satisfaisante; seuls les tribunaux pourraient les élucider davantage. Nous proposons cependant que le concept "d'établissement permanent" soit incorporé à la législation, de sorte que l'existence d'un tel établissement permettrait de déduire avec certitude qu'une entreprise fait affaires au Canada. Plus loin dans nos recommandations relatives à l'administration, nous préconisons un recours plus énergique aux moyens déjà accessibles afin d'assurer au Canada toute sa part de l'impôt sur le revenu d'affaires gagné dans ce pays soit par une activité commerciale étrangère directe, soit par des placements étrangers directs.

#### Le revenu d'entreprise

En ce qui a trait à l'assujettissement du revenu d'entreprise à l'impôt canadien, nous n'avons que quelques remarques à ajouter à toutes ces observations. Tout d'abord, les recommandations déjà faites à l'égard de la détermination du revenu d'entreprise s'appliqueraient de la même façon aux résidents et aux non-résidents qui font des affaires au Canada. Le principal effet en serait que les gains réalisés ou les pertes subies lors de la disposition de biens seraient compris dans le revenu provenant de l'exercice des affaires au Canada par un non-résident. Nous avons aussi proposé qu'un non-résident soit présumé avoir un établissement permanent au Canada s'il détient un bien-fonds ou des droits afférents à un bien-fonds (y compris les droits miniers et pétroliers) au Canada. Ainsi, la propriété d'un droit sur un bien-fonds au Canada par un non-résident équivaudrait à "faire des affaires". Tout gain ou toute perte sur la disposition de ce bien ou d'un droit sur ce bien entrerait en ligne de compte aux fins de l'impôt

canadien. En vertu des dispositions transitoires proposées, on exclurait du revenu tout gain non réalisé au moment de la date d'entrée en vigueur de la législation.

La prochaine section traitera de l'imposition du revenu de biens gagné par un non-résident au Canada. Même si la définition du revenu provenant de biens excluait les revenus d'entreprise, un non-résident devrait être traité essentiellement de la même façon, qu'il tire son revenu directement de l'exploitation d'une entreprise au Canada ou de dividendes provenant d'une société faisant affaires au Canada. Pour cette raison, nous recommandons de maintenir l'impôt spécial actuellement appliqué par l'article 110B de la Loi de l'impôt sur le revenu sur une partie du revenu commercial d'une succursale canadienne d'une société non résidente. Cet impôt spécial devrait être maintenu au même niveau que l'impôt retenu à la source sur les dividendes.

#### Le revenu provenant de biens

Le revenu provenant de biens, que nous définissons comme étant tout revenu provenant de biens situés au Canada et autre que le revenu commercial, est assujéti à un impôt retenu à la source, ordinairement au taux de 15 p. 100. La méthode de l'impôt retenu à la source, et son application à cette forme particulière de revenu, soulèvent des questions quant au fondement théorique d'un impôt de cette nature, à la juste portée de son application et au taux approprié.

L'impôt retenu à la source est une solution expéditive pouvant remplacer l'exigence, impossible à mettre en vigueur, qui demande aux non-résidents de produire une déclaration d'impôt sur leur revenu gagné à l'échelle mondiale. Cette solution représente une déviation importante, mais inévitable, de l'imposition du revenu à des taux gradués.

Les taux statutaires de l'impôt retenu à la source ne traduisent en somme que ce que l'on considère comme étant le meilleur niveau pour entamer des négociations avec d'autres pays en vue d'en arriver à des réductions



réciproques. C'est ainsi que les taux de 30 p. 100 ou plus imposés par la loi de certains pays deviennent, après négociations, des taux de 15 p. 100 dans la plupart des traités.

Nous nous sommes demandé si, dans cette optique, le niveau statutaire du taux d'impôt retenu à la source utilisé par le Canada devrait être plus élevé, peut-être le double de son niveau actuel de 15 p. 100.

Dans le cas de paiements de dividendes, nous avons conclu que pareille augmentation serait contraire à nos objectifs généraux précédemment énoncés dans ce chapitre. Un taux supérieur au taux actuel de 15 p. 100 pourrait détourner certains investissements étrangers, à moins que le placeur de fonds puisse obtenir un dégrèvement pour impôt étranger à l'égard du plein montant de l'impôt retenu à la source, ce qui est improbable. Nous ne recommandons par conséquent aucune augmentation du taux d'impôt retenu à la source sur les dividendes. Nous recommandons que le taux soit le même, que la société soit ou non possédée dans une mesure quelconque par des Canadiens. Dans le cas d'un grand nombre de sociétés, le taux est actuellement de 10 p. 100, et en fait quelques sociétés ont émis des actions sur le marché canadien en s'appuyant sur la loi actuelle. Même si, dans bien des cas, le taux de 15 p. 100 ne serait pas trop onéreux puisqu'il pourrait être réclamé comme dégrèvement pour impôt étranger, il n'en est pas ainsi dans tous les cas. Par conséquent, nous suggérons que le taux soit fixé à 15 p. 100 et qu'ensuite une réduction à 10 p. 100 soit proposée dans les négociations avec d'autres pays. Si une société émettait ou vendait des actions pour pouvoir se prévaloir du taux inférieur d'impôt retenu à la source et si elle n'était pas couverte par un traité prévoyant un taux de 10 p. 100, une disposition spéciale devrait stipuler le maintien du taux de retenu à 10 p. 100.

Nous sommes portés à envisager différemment les paiements qui sortent du Canada sans avoir subi la moindre imposition canadienne directe parce qu'ils sont déductibles dans le calcul du revenu imposable (par exemple, les redevances, loyers, intérêts et paiements semblables). L'impôt retenu à la

source est le seul impôt perçu par le fisc canadien sur ces paiements. Un taux plus élevé de l'impôt retenu à la source augmenterait les recettes fiscales canadiennes et risquerait peu d'avoir un effet défavorable. De plus, il serait utile, lors de la négociation de traités, que le niveau général de l'impôt canadien retenu à la source soit plus élevé que celui que le Canada serait disposé à prélever sur les paiements allant vers le pays avec lequel le traité serait négocié. Nous recommandons, par conséquent, que le niveau général de l'impôt retenu à la source soit porté à 30 p. 100, mais que le fisc canadien continue à réduire ce taux quand, par suite de circonstances particulières, un taux moins élevé semble préférable pour certains pays et pour certains genres de paiements. En fait, le taux serait limité à 15 p. 100 selon plusieurs traités actuellement en vigueur. Toutefois pour plusieurs genres de paiements, et en l'absence de réduction de taux par traité, il serait avantageux pour le Canada d'imposer un taux d'impôt retenu à la source supérieur à 15 p. 100.

Un autre inconvénient provient du fait que les dégrèvements accordés pour les impôts étrangers par certains pays font en sorte qu'il devient avantageux de modifier la forme du placement dans une filiale opérant à l'étranger.

Avec un impôt sur les sociétés d'environ 50 p. 100 et une retenue d'impôt maximum de 15 p. 100 au Canada, la plupart des sociétés mères étrangères peuvent compenser presque tous les impôts canadiens par une réduction des impôts exigibles dans leur pays. Réduire substantiellement leurs impôts canadiens ne diminuerait donc pas l'impôt global payé par ces sociétés mères. Selon le régime fiscal des États-Unis, les sociétés mères américaines ayant des filiales dans différents pays peuvent établir la limite de leur dégrèvement pour impôts payés à l'étranger soit séparément pour chaque pays, soit globalement en groupant les revenus des filiales opérant à l'étranger et les impôts payés dans chacun de ces pays. Il s'ensuit que les impôts étrangers peu élevés payés dans certains pays peuvent compenser les impôts étrangers

élevés payés dans d'autres. De plus, les impôts étrangers retenus à la source sur les dividendes, les intérêts (compte tenu de certaines exceptions), les redevances et autres formes de rendement de capital sont traités de la même façon que les impôts étrangers sur le revenu des sociétés dans le calcul du dégrèvement américain pour impôt étranger. Une société mère américaine qui ne peut déduire de son impôt exigible aux États-Unis, tous ses impôts canadiens sur les sociétés et ses impôts canadiens retenus à la source cherchera à modifier la forme de son placement dans sa filiale canadienne afin de diminuer l'impôt canadien sur les sociétés. Si la société mère américaine a des revenus provenant de pays étrangers autres que le Canada et dans la mesure où les impôts à payer dans ces autres pays étrangers sont supérieurs à l'impôt à payer aux États-Unis, elle cherchera à réduire ses impôts canadiens. Cela peut se faire en prenant le profit provenant de la filiale canadienne sous une forme autre que les dividendes.

Pour envisager cette question plutôt complexe d'une façon quelque peu différente, signalons qu'une société mère américaine n'a rien à gagner en réduisant l'impôt canadien sur le revenu de sa filiale si cet impôt peut être entièrement compensé par des dégrèvements américains. Toutefois, elle y gagne à réduire les impôts canadiens dans la mesure où ces derniers sont supérieurs aux impôts américains ou dans la mesure où les impôts d'une filiale située ailleurs qu'au Canada ou aux États-Unis sont plus élevés que les impôts à payer aux États-Unis. Comme il peut être assez facile de modifier la forme du placement d'une société mère américaine dans sa filiale canadienne sans toucher à la substance de ce placement, le régime fiscal actuel, qui comporte un impôt de 50 p. 100 sur les bénéfices et de 15 p. 100 sur les dividendes, soit un impôt total de 57.5 p. 100, mais qui comporte un simple impôt de 15 p. 100 sur les intérêts, les redevances et autres rémunérations du capital, se prête facilement à ce genre de manoeuvre.

D'après les enquêtes que nous avons menées, nous ne croyons pas que le fait de transformer les versements de dividendes en une autre forme de paiements

ait constitué un problème important dans le passé. Néanmoins, vu la diminution des impôts sur les sociétés aux États-Unis, l'accroissement des impôts étrangers sur les sociétés et la pression exercée sur les sociétés mères américaines par le gouvernement des États-Unis pour la rentrée aux États-Unis des bénéfices provenant de filiales étrangères, nous entrevoyons le jour où cette transformation dans la forme des paiements pourrait constituer un grave problème pour le Canada, surtout en ce qui concerne les filiales de sociétés américaines qui s'établiront au Canada dans l'avenir. A notre avis, le Canada touche à l'heure actuelle des revenus fiscaux suffisants de la plupart des investissements étrangers au Canada. Toutefois, si une partie des revenus d'origine canadienne provenant des placements directs des non-résidents devait, en fait, devenir peu à peu assujettie à un impôt de 15 p. 100, au lieu de 57.5 p. 100, le bénéfice net provenant de l'investissement étranger au Canada s'en trouverait considérablement réduit.

Si l'on adoptait la recommandation énoncée au chapitre 19, selon laquelle certains paiements d'intérêts effectués par une filiale à une société mère non résidante devraient être considérés comme des dividendes et ainsi n'être plus admis en déduction, il en résulterait une réduction du nombre de cas où l'on pourrait s'adonner à des manœuvres entre ces genres de paiements. Toutefois, il semblerait logique de diminuer les écarts relatifs au total des impôts levés sur le revenu de différents placements de capitaux. Il n'est pas facile d'effectuer cette diminution, puisqu'il faut, d'une part, tenter de tirer le maximum de recettes fiscales des investissements étrangers et, d'autre part, ne pas hausser les impôts à un niveau qui nuirait à ce genre d'investissement. Une réduction importante des taux actuellement prélevés sur les dividendes pourrait se révéler coûteuse sur le plan des recettes, tandis qu'une hausse considérable du taux d'impôt sur les intérêts tendrait peut-être à réduire cette forme fort souhaitable d'investissement étranger. Par conséquent, nous recommandons pour le moment d'augmenter seulement le taux de base de l'impôt retenu à la source sur les versements d'intérêts (et sur d'autres formes de rendement de capital autres que les dividendes),

et nous proposons que le gouvernement offre une légère réduction du taux de l'impôt retenu à la source sur les dividendes dans ses futures négociations de traités. Cette dernière modification, portant le taux, mettons, à 10 p. 100, devrait être adoptée de préférence par voie de traité fiscal, et elle devrait être accompagnée de concessions équivalentes de la part de l'autre pays signataire. Une telle réduction du taux de l'impôt retenu à la source sur les dividendes, pourvu qu'elle profite au placeur de fonds non résidant et ne se traduise pas tout simplement par un accroissement des impôts qu'il doit payer dans son pays, aurait l'avantage d'équivaloir, du moins en partie, au stimulant accordé à la plupart des placeurs de fonds canadiens par notre proposition d'intégrer l'impôt canadien sur le revenu des sociétés à l'impôt sur le revenu des particuliers.

On devrait maintenir l'exemption de la retenue d'impôt sur les intérêts versés aux placeurs de fonds étrangers. Ces derniers sont des sources importantes de capital d'investissement pour le Canada. Comme le placeur étranger est exempté de l'impôt, il ne peut réclamer de dégrèvement pour aucun impôt canadien payé. L'établissement d'un impôt retenu à la source sur les versements effectués à ce genre de prêteurs ne servirait sans doute qu'à accroître le taux d'intérêt exigé de l'emprunteur canadien. En vertu des amendements apportés en 1966 à la Loi de l'impôt sur le revenu, l'application de l'exemption s'étend à tous les placeurs de fonds non résidants à l'égard de leurs placements dans des titres émis après le 15 avril 1966 par les gouvernements fédéral et provinciaux 17/. Alors que l'extension de cette exemption aux placeurs de fonds assujettis à l'impôt semble ne procurer que des avantages directs limités, il y a certains acheteurs éventuels de valeurs du gouvernement qui, semble-t-il, accordent de l'importance à la retenue d'impôt. Toutefois, toute extension plus poussée de cette exemption (notamment aux titres émis par les sociétés) comporterait apparemment certains désavantages qui l'emporteraient sur ses avantages possibles. L'effet d'une telle disposition serait non seulement limité, au point de constituer un stimulant peu efficace, mais il faudrait en outre imposer un certain nombre

de restrictions afin d'empêcher les placeurs de fonds ordinaires d'employer l'exemption comme un moyen de tirer du Canada un revenu exempt d'impôt.

Le revenu provenant de services personnels

Nous nous sommes demandé s'il n'y aurait pas d'autres méthodes praticables ou souhaitables pouvant remplacer la méthode actuelle selon laquelle un non-résident employé au Canada présente une déclaration du revenu provenant de son emploi au Canada et paye l'impôt sur celui-ci à des taux progressifs, comme si son revenu canadien constituait son revenu total. Il semble n'y avoir que deux autres méthodes qui méritent de retenir notre attention.

Selon la première méthode, le contribuable serait tenu de présenter une déclaration indiquant le total de son revenu gagné à l'échelle mondiale, y compris son revenu du Canada, et il serait assujéti à un taux d'impôt déterminé selon cette assiette. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous croyons que cette exigence serait difficile à appliquer. Le fisc canadien n'aurait d'autre moyen de contrôler son revenu total que d'obtenir du contribuable des exemplaires certifiés de sa déclaration d'impôts produite à l'étranger, et il n'aurait pour ainsi dire aucun recours contre lui si la déclaration canadienne se révélait fausse alors que le contribuable ne toucherait plus de revenu du Canada.

La seconde méthode serait d'établir un impôt à taux uniforme sur le revenu de services personnels, analogue à l'impôt retenu à la source sur le revenu provenant de biens. C'est la méthode en vigueur aux États-Unis à l'égard des étrangers non résidants qui n'exercent pas d'activité commerciale et n'exploitent pas d'entreprise aux États-Unis (selon la définition de ces termes), et qui sont assujéttis à un impôt de 30 p. 100 tenant lieu de tout autre impôt sur le revenu.

Nous estimons que les arguments jouant pour ou contre l'impôt retenu à la source sont partagés également. D'une part, on peut soutenir que la retenue

d'impôt est reconnue comme convenant à bien d'autres formes de revenus et qu'elle pourrait s'appliquer tout aussi facilement au revenu d'emploi. D'autre part, on peut dire que l'établissement d'un impôt à taux uniforme sur plusieurs formes de paiements s'impose en raison des différences de revenus des destinataires étrangers, que le taux uniforme est un compromis relatif aux divers taux d'impôt marginaux qui s'appliqueraient si les destinataires étrangers payaient l'impôt en tant que résidents du Canada, et qu'ainsi le taux moyen implique que certains sont imposés en trop et que d'autres ne le sont pas suffisamment.

Bien que le régime actuel ne soit pas sérieusement défectueux, l'application de taux progressifs uniquement à la partie du revenu gagnée au Canada par la personne s'écarte du principe de l'imposition intégrale à des taux progressifs et alors ne convient pas. Aussi nous recommandons d'envisager la possibilité de retenir à la source un impôt fixé à un taux uniforme de 30 p. 100 sur le revenu provenant de services personnels et gagné au Canada par des non-résidents; on pourrait alors accorder un allégement aux destinataires qui auraient été sujets à des taux moins élevés en permettant au non-résident d'être taxé à titre de résident du Canada et, par conséquent, de présenter une déclaration indiquant son revenu gagné à l'échelle mondiale. Nous traitons plus à fond de cette possibilité ci-après. Bien que le contrôle des remboursements dépendrait largement de l'honnêteté du contribuable, cette méthode devrait néanmoins accroître les recettes fiscales. Le même taux de retenue et la même option s'appliqueraient, comme nous l'indiquons au chapitre 16, à la partie de revenu qui est comprise dans les prestations de retraite et des rentes.

Nous avons été frappés aussi par l'importance des paiements sortant du Canada et versés pour des services personnels n'exigeant pas la présence physique au Canada de la personne qui les rend. Il s'agit surtout d'honoraires pour services de consultation, de caractère professionnel, de gestion et d'administration, honoraires qui, comme en fait foi le rapport de 1962

présenté sous le régime de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers (p. 41), excèdent 100 millions de dollars. Cette somme se compare avec les 169 millions de dollars que les sociétés ont déclaré avoir versés en intérêts à des non-résidents en vertu de cette même Loi. Comme le non-résident n'est pas physiquement présent au Canada, ces paiements ne sont généralement pas imposables aux termes de la loi actuelle.

Une raison de faire une distinction d'ordre fiscal entre le revenu international provenant de capital, imposé là où on utilise le capital, et le revenu international provenant de services, imposé là où la personne rend physiquement le service et non où ce service est exploité, c'est peut-être que le service rendu a plus de chance d'impliquer des dépenses importantes à l'étranger que le capital fourni. Mais cela militerait en faveur de l'établissement d'une retenue d'impôt sur le revenu de services qui soit inférieure à l'impôt sur le revenu provenant de biens, plutôt que d'une exemption totale. De plus, la nécessité de la présence réelle dans le pays semble reposer sur des suppositions que le perfectionnement des moyens de communication est en train de démentir. L'imposition du revenu provenant de nombreuses formes de services ne semble pas présenter de problèmes majeurs de mise en vigueur de l'impôt par le pays d'origine. Si on appliquait une large assiette fiscale à la plupart des paiements pour services, certains problèmes de définition surgiraient, du moins au début, mais on pourrait les régler facilement. La méthode actuelle donne lieu à de fréquentes anomalies telles que, par exemple, l'imposition de la partie d'un paiement relatif à un droit d'utilisation d'un bien au Canada (disons, un brevet) et l'exemption de la partie du paiement relative aux conseils prodigués pour l'administration quant à l'emploi de ce brevet.

A notre avis, l'imposition du revenu provenant de services personnels, par les pays où ces services sont rendus, se justifie. Le taux de l'impôt retenu à la source pourrait être de l'ordre de 10 p. 100. Comme cet impôt ne serait normalement pas admissible au dégrèvement pour impôts étrangers



dans le pays de destination, il y aurait lieu d'établir un taux assez bas.

Nous ne voulons pas dire que cet impôt retenu à la source devrait frapper les paiements pour services de nature personnelle. Il devrait s'appliquer seulement lorsqu'on bénéficierait de ces services au Canada et lorsque le paiement serait admis en déduction dans le calcul du revenu d'entreprise ou de biens aux fins de l'impôt canadien. Étant donné que ce serait un impôt sur les paiements pour services, on ne devrait pas l'appliquer aux montants payés en remboursement de dépenses. On devrait définir soigneusement cette exclusion des paiements pour dépenses, car il peut être difficile de distinguer un paiement de service et un remboursement d'une dépense ordinaire.

Dons et paiements provenant de  
fiducies et de successions

Les recommandations que nous avons faites au chapitre 21 quant à l'imposition du revenu des fiducies et des successions impliquent le paiement d'un impôt initial sur le revenu reçu par la fiducie ou la succession. Cet impôt serait prélevé à des taux différents selon le genre de revenu et selon le bénéficiaire à qui il devrait être versé ou pour qui il était accumulé dans la fiducie.

Nous avons proposé que le revenu d'une fiducie (autre que les dons, les successions et le revenu provenant de placements directs à l'étranger) qui serait distribuable à des bénéficiaires non résidants ou serait accumulé au compte de non-résidents devrait être assujéti à un impôt initial fixé au taux de 50 p. 100. Évidemment, l'impôt initial serait réduit du montant des dégrèvements auxquels la fiducie avait droit quant aux dividendes provenant des sociétés canadiennes. Lors du paiement effectué à un bénéficiaire non résidant, celui-ci n'aurait droit à aucun dégrèvement pour l'impôt initial et un impôt retenu à la source frapperait ce paiement au taux applicable aux dividendes.

A cause du fardeau que pourraient causer l'application de l'impôt initial de 50 p. 100 et de l'impôt retenu à la source, nous avons aussi recommandé qu'un bénéficiaire non résidant puisse choisir que, au lieu d'être assujetti à ces impôts, on assujettisse le revenu qui lui est payable au même impôt retenu à la source que si sa part du revenu fiduciaire de toutes provenances lui avait été payée directement. Par conséquent, si la fiducie avait un revenu provenant d'intérêts, de location ou de sources similaires, un non-résident qui aurait fait ce choix paierait en fait un impôt de 30 p. 100 sur sa part de ce revenu et obtiendrait un remboursement pour tout impôt excédant ce montant que la fiducie aurait acquitté.

Le revenu d'une fiducie résidante provenant de placements directs à l'étranger serait imposable comme le serait un revenu semblable reçu par une société. Les dons reçus par une fiducie, y compris les biens transmis par décès dans le cas d'une fiducie prenant effet lors d'un décès, seraient assujettis à un impôt initial de 30 p. 100. Ces genres de revenu ne seraient assujettis à aucun autre impôt retenu à la source lors de leur remise à un bénéficiaire non résidant.

Le nombre de fiducies non résidentes et de fiducies résidentes pour le compte de bénéficiaires non résidents, et créées dans le but d'éviter l'impôt a augmenté. En 1965, on décréta des mesures particulières pour que les fiduciaires n'aient pas droit, en général, à une déduction à l'égard d'un revenu d'entreprise versé à des bénéficiaires non résidents ou à des sociétés de placements possédées par des non-résidents 18/. Voilà un exemple d'évitement où l'on cherche à tirer du Canada un revenu qui serait ordinairement assujetti à un taux d'impôt plus élevé, en ne payant que l'impôt retenu à la source. Grâce aux impôts retenus à la source que nous proposons, ce genre d'évitement serait réduit, surtout en ce qui concerne les dons, le revenu d'entreprise et le revenu provenant de dividendes.

Production facultative d'une  
déclaration d'impôt au Canada

Nous avons conclu que, la plupart du temps, il serait peu pratique d'obliger les non-résidents à produire une déclaration d'impôt au Canada et à faire rapport de leur revenu de toutes provenances au fisc canadien. D'autre part, nous avons proposé que le niveau des impôts retenus à la source sur certains genres de revenus soit plus élevé et que des impôts retenus à la source soient prélevés sur d'autres genres de versements faits à des non-résidents et qui ne sont pas actuellement assujettis à l'impôt. Aux chapitres 15, 16 et 17, qui traitent de ces catégories particulières de paiements (les revenus provenant de biens, le revenu différé et les dons et les héritages), nous avons signalé pourquoi l'impôt retenu à la source sur ces paiements devrait être établi à un niveau assez élevé (c'est-à-dire au moins à 30 p. 100). Nous avons également reconnu que, même si un taux d'impôt retenu à la source inférieur à 50 p. 100 rendait possible l'évitement de l'impôt, un taux approchant ce niveau maximum pourrait imposer un lourd fardeau aux contribuables à revenu moyen ou faible. C'est pour cette dernière raison que nous recommandons le taux de 30 p. 100 à l'égard des paiements aux non-résidents dans le cas de dons, de legs, de l'élément revenu d'une pension ou d'une rente et peut-être de certains revenus d'emploi. Toutefois, même ce taux pourrait se révéler inéquitable pour certains bénéficiaires. Nous avons alors suggéré qu'un non-résident touchant un tel paiement soit autorisé à produire une déclaration d'impôt sur son revenu de toutes provenances comme s'il était résident du Canada. Dans le calcul de l'impôt canadien exigible, les dégrèvements pour impôts payés à l'étranger sur le revenu de provenance étrangère seraient admissibles jusqu'à concurrence d'un montant égal à l'impôt canadien sur le revenu de provenance étrangère, et s'effectueraient comme à l'heure actuelle. On n'accorderait à ces contribuables aucun dégrèvement pour l'impôt étranger sur le revenu provenant du Canada. Ce non-résident serait remboursé de l'impôt canadien payé dans la mesure où l'impôt retenu à la source excéderait l'impôt canadien exigible selon le choix exercé.

Nous avons proposé en outre que tout résident canadien devenu non-résident puisse choisir d'être taxé comme résident canadien, pourvu qu'il exerce ce même choix chaque année après le changement de résidence. Il n'y aurait plus lieu de présumer une disposition de ses biens, mesure dont nous avons recommandé la mise en oeuvre lorsqu'un contribuable cesserait d'être imposé comme résident canadien. Un choix analogue s'imposerait au contribuable qui deviendrait non résidant et qui désirerait continuer à participer à un régime enregistré individuel de revenu-retraite. (Les non-résidents auraient le droit de participer à des régimes collectifs enregistrés). De plus, ce choix pourrait être profitable à une personne à charge qui deviendrait non résidente mais qui désirerait continuer à faire partie de son unité familiale. En faisant le choix approprié, cette personne pourrait recevoir des dons et des legs d'autres membres de l'unité familiale et être exemptée de l'impôt retenu à la source, et les transferts de biens à une telle personne à charge ne constitueraient pas une disposition de biens pour l'unité familiale (qui pourraient entraîner des gains imposables). Un non-résident serait dans tous les cas exempt de l'impôt retenu à la source sur un don reçu de son conjoint résidant, mais il devrait opter pour cette méthode afin d'empêcher que se produise une disposition aux fins de l'impôt, lors du transfert d'un bien provenant d'un autre membre de l'unité familiale. Il est vraisemblable qu'en pratique ce genre de choix ne serait fait que dans le cas où on s'attend à ce que le changement de résidence soit temporaire. Aux contribuables qui feraient ce choix, on devrait accorder un dégrèvement pour tous les impôts sur le revenu payés à l'étranger sur les revenus de provenance canadienne ou étrangère, selon les mêmes critères que sous la loi actuelle, le dégrèvement se limitant au taux d'imposition alors en vigueur au Canada sur ce même revenu.

Bien qu'il serait difficile de vérifier l'exactitude de la déclaration canadienne, même si le contribuable était tenu de présenter un exemplaire authentiqué de sa déclaration d'impôt étrangère, le fait que la production de cet exemplaire serait facultative et que le gouvernement n'aurait à faire

de remboursement que s'il était satisfait des renseignements fournis, distinguerait cette méthode de celle qui exigerait que le non-résident produise une déclaration au Canada. Bon nombre de ceux qui choisiraient cette solution seraient sans doute d'anciens résidents canadiens de qui le fisc canadien aurait déjà reçu des déclarations.

De plus, il serait logique, selon nous, de modifier le principe de l'impôt retenu à la source lorsque le paiement pourrait être compensé par de fortes dépenses d'affaires. A l'heure actuelle, on permet la production d'une déclaration fiscale auprès des autorités canadiennes, lorsque le revenu reçu provient de la location de biens immobiliers ou de redevances d'exploitation forestière. A notre avis, il serait opportun d'étendre le droit de présenter une déclaration sur le revenu net à d'autres formes de paiements faits à des non-résidents si cela ne suscitait pas de trop graves difficultés administratives. En faisant cette suggestion, nous proposons que toutes les dépenses qui pourraient être réclamées à titre de déductions dans le calcul du revenu net, mais qui seraient assujetties à l'impôt retenu à la source si elles étaient payées par un résident canadien, ne devraient pas être déductibles. Toutefois, dans le cas d'un revenu d'emploi, nous doutons qu'il soit opportun d'appliquer les taux progressifs uniquement à l'égard de la partie du revenu gagné au Canada par le contribuable. En conséquence, si on suivait la méthode facultative proposée, la déclaration et la demande de remboursement devraient se fonder sur le revenu à l'échelle mondiale du contribuable.

#### Certaines catégories spéciales de sociétés

An Canada, deux classes spéciales de sociétés ont une importance particulière dans le domaine de la fiscalité internationale: la société opérant à l'étranger, et la société de placement possédée par des non-résidents.

La société opérant à l'étranger. Une société opérant à l'étranger est une entreprise qui fait presque toutes ses affaires hors du Canada (article 71 de

la Loi de l'impôt sur le revenu), bien qu'elle puisse être constituée en société par actions au Canada et y résider. Comme telle, elle jouit d'une exemption complète de l'impôt canadien. Cette catégorie d'entreprises fut créée en 1918 par l'introduction dans la loi de dispositions rédigées en termes très généraux et, pendant quarante ans, ces dispositions furent modifiées petit à petit à mesure qu'apparaissaient des contradictions et des abus. Il est finalement apparu que les dispositions de la loi permettaient aux Canadiens non seulement d'éviter trop facilement l'impôt, mais qu'elles attiraient de plus des étrangers qui, selon le ministre des Finances de l'époque, "cherchaient à utiliser le Canada comme un pied-à-terre et non comme un domicile", ce qui facilitait un évitement fiscal important à l'échelle internationale. Le principal procédé consistait à acheter des marchandises aux États-Unis et à les vendre dans d'autres pays sous la protection d'accords canadiens. En 1959, l'application des dispositions fut limitée aux sociétés reconnues par la loi comme étant des sociétés opérant à l'étranger cette année-là et reconnues par la loi chaque année par la suite. En conséquence, le nombre de sociétés opérant à l'étranger diminue graduellement, mais il en reste quelques-unes. Certaines sont authentiques, en ce sens que c'est le genre de sociétés que la loi cherchait à aider. Mais plusieurs sont le produit de projets ambitieux d'évitement fiscal. Il nous paraît anormal qu'aucune restriction n'ait été imposée à l'égard des changements dans le contrôle des sociétés qui avaient droit à l'exemption d'impôt en 1959, car les actions de ces sociétés changent de mains de temps à autre, et l'on suppose que l'opération a lieu lorsqu'un groupe réussit à mettre à exécution son plan pour éviter l'impôt et qu'un autre s'appête à prendre la relève.

Nous croyons que les dispositions de la loi touchant les sociétés opérant à l'étranger sont de toute évidence injustes et favorisent l'évitement fiscal à l'échelle internationale. Pour ces deux motifs, nous en recommandons l'abrogation complète. On invoque toujours l'argument qu'un changement soudain provoquerait des difficultés indues lorsqu'une importante entreprise

s'est constituée en fonction des règles existantes. Puisque certaines des sociétés canadiennes établies depuis longtemps peuvent opposer cet argument à l'abrogation, il semblerait raisonnable d'étendre le procédé d'abrogation sur plusieurs années et ainsi de permettre à ces contribuables de régler leurs affaires en conséquence. Une telle abrogation ferait probablement perdre certains revenus au Canada, mais, à tout prendre, il semble peu probable que le montant soit considérable. En conséquence, nous recommandons que les dispositions relatives aux sociétés opérant à l'étranger cessent de s'appliquer à toute société après, disons, cinq ans, mais qu'elles cessent immédiatement de s'appliquer à toute société qui n'est pas une société publique inscrite à une bourse canadienne reconnue.

La société de placement possédée par des non-résidents. En vertu de l'article 70 de la Loi de l'impôt sur le revenu, une société dont 95 p. 100 des actions sont détenues par des personnes ne résidant pas au Canada peut choisir de payer un impôt de 15 p. 100 sur son revenu, pourvu que ce revenu soit d'un genre bien défini. En général, le revenu doit découler de la propriété ou du commerce de placements, tels que ceux qu'on effectue dans des obligations, des actions, des débentures, des hypothèques etc.; du prêt d'argent; de loyers, de la location de biens meubles et autres rémunérations semblables; ou encore de successions ou de fiducies. Il ne faut pas que plus de 10 p. 100 du revenu provienne de loyers et que le commerce principal de la société ne soit pas le prêt d'argent, le commerce de valeurs mobilières ou d'hypothèques etc. Aucun autre impôt n'est exigible lors du retrait des fonds de la société par ses propriétaires non résidents.

L'effet réel de la disposition est d'anticiper la retenue d'impôt de 15 p. 100 sur les dividendes versés à des non-résidents et de réduire à 15 p. 100 le taux de l'impôt sur les sociétés qui s'appliquerait autrement sur des revenus tels que les intérêts, les loyers, les redevances et ainsi de suite, s'ils étaient reçus par une société ordinaire.

La justification générale de cette mesure, élaborée depuis son introduction dans le contexte fiscal moins complexe de 1936, c'est qu'elle encourage les placements de capitaux étrangers au Canada, sans perte sensible d'impôt pour le gouvernement.

Nous nous demandons si cette disposition sert les intérêts réels du Canada, surtout à la lumière des possibilités qu'elle offre de recourir à un refuge fiscal. Une analyse de ces dispositions laisse croire qu'elles ne tendent pas à favoriser les placements de portefeuille dans des actions canadiennes, mais plutôt qu'elles encouragent les placements dans les valeurs portant intérêts et dans les biens de location. Les sociétés de placement possédées par des non-résidents sont assujetties à un impôt de 15 p. 100 sur tout leur revenu imposable, y compris les dividendes provenant de sociétés canadiennes. L'inclusion de tels dividendes désavantage ces sociétés par rapport aux sociétés canadiennes ordinaires. La société canadienne ordinaire serait la forme d'organisation habituellement utilisée par les non-résidents désireux de faire des placements en portefeuille dans des actions de sociétés canadiennes. Selon cette forme d'organisation, tout l'impôt canadien serait différé jusqu'à ce que cette société verse des dividendes à ses actionnaires, et cela rendrait possible une accumulation à un rythme plus rapide que ne le permettrait une société d'investissement possédée par des non-résidents. Dans le cas de revenus découlant d'intérêts et de loyers, la société d'investissement possédée par des non-résidents est nettement préférable parce qu'un impôt de 15 p. 100 vient remplacer le taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés.

Nous concluons que l'effet des lois relatives aux sociétés de placement possédées par des non-résidents sous leur forme actuelle, quel qu'ait pu être le but visé ou celui qu'on leur attribue, est de permettre aux non-résidents d'investir dans des valeurs portant intérêts et, directement ou indirectement au moyen de filiales, dans des biens de location, et d'être taxés selon des taux d'impôt canadien ne dépassant pas les taux de l'impôt retenu à la source.



Si c'est là un moyen d'encourager les placements au Canada, on n'y parvient qu'en créant des rouages qui permettent aux investisseurs étrangers d'éviter l'impôt dans leur pays de résidence sans charge de la part du Canada. Nous croyons que les dispositions relatives aux sociétés de placement possédées par des non-résidents sont contraires à nos principes qui veulent qu'on ne facilite pas l'évitement de l'impôt à l'échelle internationale. Par conséquent, nous recommandons de supprimer les dispositions relatives aux sociétés de placement possédées par des non-résidents, quoique cela devrait se faire graduellement et par des dispositions transitoires convenables, étant donné le grand nombre de sociétés actuellement autorisées à bénéficier du traitement spécial. On pourrait prévoir, par exemple, qu'après la date d'entrée en vigueur, les seules sociétés pouvant être reconnues comme sociétés de placement possédées par des non-résidents seraient celles qui seraient reconnues comme telles durant l'année d'entrée en vigueur et à chacune des années subséquentes, et qui réduiraient le montant de leur actif net d'au moins 10 p. 100 chaque année après la date d'entrée en vigueur. Après dix ans, les dispositions pourraient être complètement retirées.

#### MESURES ADMINISTRATIVES

Nous recommandons ailleurs des mesures qui, à notre avis, amélioreront l'efficacité de l'administration de l'impôt fédéral. Nous présentons ici des recommandations particulières au domaine de la fiscalité internationale.

#### L'évitement de l'impôt à l'échelle internationale

Une des difficultés les plus épineuses que pose l'administration de la fiscalité internationale, c'est l'évitement ou la réduction de l'impôt exigible, grâce à des transactions conclues avec des personnes soumises à une autre juridiction et qui ne traitent pas à distance avec le contribuable. La différence entre la situation nationale et la situation internationale est une question de degré plutôt que de nature. Les moyens de mettre en échec ou de déjouer les manoeuvres d'évitement fiscal dans les transactions

non conclues à distance dans le domaine international suscitent des difficultés grandement accrues du fait que le fisc canadien est limité, pour des raisons d'ordre juridictionnel et d'ordre pratique à n'examiner qu'une partie de la transaction. On montre, dans la discussion qui suit, quelques-uns des principaux domaines où peut se produire cet évitement, sans entrer dans les détails des différentes sortes de transactions.

Les transactions entre sociétés. Par des charges ou des paiements pour des biens ou des services échangés à des prix autres que ceux du marché, que ces prix soient à des niveaux anormalement bas ou élevés, des sociétés associées peuvent transférer des profits d'un pays où l'impôt est élevé à un autre pays où l'impôt est plus faible. Le problème n'est pas tellement différent de celui que l'on rencontre fréquemment entre les contribuables d'un même pays, et il ne peut être résolu par le fisc qu'au moyen d'une surveillance constante de la politique des prix entre sociétés. Une solution possible serait d'exiger un compte rendu annuel spécial et détaillé de toutes les factures échangées entre les sociétés internationales ne traitant pas à distance. On pourrait exiger en outre que, lorsque le montant dû à l'occasion d'une transaction entre sociétés diffère considérablement du prix coûtant, le contribuable ait à assurer le fisc que le profit est raisonnable.

Une des plus grandes lacunes que l'on trouve dans l'imposition internationale des profits d'affaires, lacune qui donne lieu à de nombreuses difficultés, provient du manque de règles généralement acceptées au sujet de l'attribution des revenus entre les pays lorsqu'une entreprise fait des affaires dans plusieurs pays grâce à des filiales ou à des succursales. De telles règles seraient comparables, pour donner un exemple courant, à celles utilisées au Canada pour la répartition des profits entre les provinces aux fins de l'impôt provincial, étant donné que des questions identiques sont en jeu. La méthode générale actuelle, telle que contenue dans les statuts nationaux et les traités internationaux en matière de fiscalité, consiste d'abord à examiner les profits indiqués dans les livres de la société, puis

à effectuer tous les redressements justifiables. C'est à peu près la seule méthode acceptée. Le cas des États-Unis est une exception, puisqu'on a prévu dans la loi une formule statutaire de répartition qui joue lorsqu'une répartition raisonnable ne peut être effectuée ni d'après le coût considéré comme facteur indépendant, ni par le redressement des livres du contribuable.

Nous recommandons que le fisc canadien étudie les conséquences qui découleraient de l'adoption d'une formule pouvant remplacer le redressement des livres comptables et d'un règlement sanctionnant de cette formule. Lorsque la chose est possible, une telle formule pourrait être incluse dans quelques-uns des traités fiscaux internationaux auxquels le Canada est une des parties.

Le situs d'une transaction. La règle générale veut qu'une vente soit conclue là où le contrat de vente de la marchandise est conclu. Cette règle offre la possibilité juridique de choisir comme situs d'une transaction un lieu d'imposition qui convienne au contribuable, c'est-à-dire un pays à faible imposition, au moyen d'un procédé aussi simple que la constitution d'une société qui tient des registres. Comme la règle en elle-même est assez raisonnable, l'évitement fiscal qui en résulte peut être efficacement maîtrisé par des mesures générales visant à assurer l'imposition immédiate ou finale des profits sur de telles transactions. Les récentes mesures américaines et les recommandations précitées concernant les sociétés qui font affaires dans des refuges fiscaux produiraient ce résultat.

La transformation des paiements. La tendance à faire passer des paiements d'une forme imposable à une forme non imposable se présente lorsque, par exemple, les versements de dividendes à une société mère proviennent des profits après imposition et sont sujets à un impôt retenu à la source. On cherche surtout à transférer des profits à la société mère sous forme de paiements accrus pour la gestion, les brevets, les droits d'auteur, la recherche, la publicité etc. Les récentes mesures fiscales canadiennes visant à étendre la portée de l'impôt retenu à la source semblent avoir été dirigées contre de telles pratiques.

S'il faut payer les dividendes à même le revenu après imposition, tandis que les intérêts font l'objet d'une déduction reliée à l'exploitation d'une entreprise, on mettra davantage l'accent sur les rapports de créancier à débiteur entre les sociétés afin que les paiements entre sociétés prennent la forme d'intérêts plutôt que de dividendes. Nous avons déjà examiné cette question en traitant de l'impôt retenu à la source.

#### Organisation et recrutement

Nous recommandons que des groupes de spécialistes soient formés tant au ministère des Finances qu'au ministère du Revenu national (ou à son successeur). Leur mission consisterait à supprimer les cas et les causes de surimposition, à réduire les cas et les causes d'évitement fiscal à l'échelle internationale et à collaborer davantage avec le fisc des autres pays.

Le groupe de spécialistes au ministère des Finances pourrait remplir entre autres les fonctions suivantes:

1. étudier les observations formulées par les contribuables au sujet de la politique et de la législation canadiennes en matière de fiscalité internationale;
2. se tenir au courant des changements apportés aux lois fiscales des autres pays et de leurs conséquences sur l'imposition par le Canada, des transactions internationales;
3. travailler en étroite collaboration avec les groupes correspondants des autres pays en vue d'apporter des solutions, par statuts ou par traités, aux problèmes de surimposition et de sous-imposition qui sont portés à sa connaissance;
4. agir comme groupe conseil sur les politiques de fiscalité en général et sur la législation fiscale en particulier, en ce qui touche les opérations internationales;

5. agir comme groupe conseil dans les négociations de traités et entreprendre de telles négociations;
6. se tenir au courant des techniques d'évitement fiscal international et conseiller le fisc dans les domaines qui devraient faire l'objet d'un examen approfondi.

Le groupe de spécialistes au ministère du Revenu national (ou son successeur) pourrait remplir entre autres les fonctions suivantes:

1. s'occuper des contribuables qui ont des problèmes précis de fiscalité internationale et, en particulier, communiquer par anticipation l'interprétation des règles dans le domaine international;
2. déterminer les renseignements à exiger dans les déclarations du contribuable, afin que ces renseignements soient présentés sous une forme qui soit la plus utile aux fins de cotisation;
3. préparer des projets de règlements et des bulletins de renseignements concernant les transactions internationales;
4. appliquer à certaines déclarations d'impôt et à certains renseignements exigés par le fisc des méthodes spéciales de comparaison et d'enquête;
5. se tenir au courant des lois fiscales d'autres pays et de leur administration;
6. informer le ministère des Finances des domaines qui causent des ennuis sous le régime des lois et des traités en vigueur.

Il serait nécessaire aux deux groupes de se tenir continuellement et étroitement en contact afin d'éviter le double emploi et de faciliter l'élaboration d'une politique fiscale.

Les tâches énumérées ci-dessus nécessiteraient un personnel plus nombreux que celui qui s'occupe actuellement des questions fiscales internationales

aux ministères des Finances et du Revenu national. Par exemple, les rapports d'information que nous recommandons ci-dessous, loin de réduire le nombre d'employés assignés à la cotisation des transactions internationales, exigeraient plus de cotiseurs si l'on veut arriver aux résultats visés.

De plus, compte tenu des complexités dans ce domaine de l'imposition, le personnel qui y serait affecté devrait comprendre une proportion exceptionnellement élevée de personnes expérimentées dans les techniques de sélection et d'enquête et connaissant bien les façons dont on pourrait tirer parti, aux fins de l'impôt, des situations dans lesquelles on ne traite pas à distance. A vrai dire, il faudrait que le personnel fasse preuve d'autant d'imagination que ceux qui auraient pour mission d'arranger les transactions de façon à réduire le montant d'impôt à payer.

Le besoin d'un personnel plus nombreux serait plus accentué dans le domaine de l'administration fiscale à cause de la division des responsabilités entre les deux ministères. A mesure que le groupe administratif qui s'occuperait des problèmes de fiscalité internationale élargirait le champ de son activité, il deviendrait sans doute opportun de répartir le personnel dans divers bureaux régionaux.

Rapports et déclarations. Nous avons mentionné plusieurs domaines où les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ont permis la manipulation fiscale dans des transactions internationales. Bien que nous croyions que, même avec les dispositions actuelles, on pourrait assujettir de nombreuses transactions de ce genre à un impôt additionnel, cela comporterait des procédés d'information, de sélection et d'examen pour lesquels le personnel du ministère du Revenu national dans le domaine international n'est pas équipé en ce moment.

Nous croyons que plusieurs des recommandations sur la structure de l'impôt sur le revenu en général, par exemple le rapport annuel de renseignements détaillés sur la possession, l'acquisition et les dispositions de biens

(faisant partie intégrante de l'imposition des gains sur la disposition des biens de capital) tendraient à réduire considérablement l'évitement de l'impôt. De plus, nous recommandons spécifiquement que les contribuables ne traitant pas à distance présentent un rapport détaillé de leurs transactions internationales. L'adaptation d'ordinateurs électroniques à l'étude de telles données ajouterait considérablement à leur utilité possible. Cependant, la réception et l'examen de ces nombreux renseignements ne fourniraient pas automatiquement une solution efficace au problème de l'évitement fiscal dans le domaine des transactions internationales; il faudrait sélectionner dans cette masse des opérations particulières en vue d'un plus ample examen et, s'il y avait lieu, d'un examen très minutieux.

Nous avons recommandé que les personnes émigrant du Canada soient tenues de se procurer une preuve de leur libération d'impôt, pour garantir l'acquittement de tout l'impôt canadien, y compris l'impôt prélevé sur tous gains découlant de la disposition présumée de biens. Pour s'assurer que tous les émigrants sont au courant de cette exigence, il serait nécessaire de questionner brièvement les personnes quittant le pays. A celles déclarant qu'elles émigrent, on poserait quelques questions supplémentaires pour s'assurer qu'elles ont une preuve de libération de l'impôt. Afin que cette exigence ne retarde pas indûment les voyages, on pourrait s'abstenir de cette formalité aux passages de frontière durant les périodes de circulation frontalière importante.

L'échange de renseignements. Les ententes fiscales du Canada prévoient actuellement l'échange de renseignements d'ordre fiscal et la remise d'un pays à l'autre, à chaque année, de certains renseignements de routine. Le fisc canadien devrait traiter, avec ses homologues des pays qui utilisent l'outillage électronique pour l'étude des données fournies par les déclarations d'impôt, des diverses façons d'appliquer cet outillage aux renseignements routiniers d'une manière plus efficace qu'à l'heure actuelle. Par exemple, une copie de tous les bordereaux de l'impôt retenu à la source au Canada sur les paiements faits à des résidents des États-Unis sont actuellement fournies

aux autorités américaines. Nous recommanderions en outre que, si le Canada devait être disposé à négocier avec d'autres gouvernements l'échange, sur demande expresse, d'un plus grand nombre de renseignements d'ordre fiscal, il soit préalablement entendu que ces renseignements seraient fournis seulement aux fonctionnaires du fisc et traités confidentiellement.

#### LES TRAITÉS FISCAUX

Ce chapitre réfère fondamentalement au droit statutaire et à la jurisprudence du Canada; il n'est question qu'à l'occasion de l'effet des traités fiscaux que le Canada a conclus avec d'autres pays. Voici un bref examen de leurs points principaux.

Les traités, qui sont maintenant au nombre de treize pour le Canada (si on exclut trois autres traités déjà signés mais pas encore déclarés en vigueur), sont des instruments fiscaux internationaux importants. Comme entente négociée, un traité constitue un moyen souple de concilier certains aspects autrement incompatibles des régimes fiscaux de base de chaque pays. Les traités ont en même temps permis d'élaborer des règles de conduite en matière d'imposition sur le plan international qui ont été incorporées dans des conventions "modèles", établies sous l'égide d'organisations comme la Ligue des Nations, les Nations-Unies et l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques. Fréquemment, l'effet d'un accord est de substituer certains de ces concepts "modèles" aux dispositions statutaires fondamentales d'un pays, car les termes de l'entente l'emportent sur les dispositions de la loi nationale.

Le Canada a conclu ses premières ententes avec les États-Unis (1936) et le Royaume-Uni (1946). Le traité conclu avec les États-Unis a été remplacé en 1941 par une convention plus étendue. Le traité conclu avec le Royaume-Uni a expiré le 1er janvier 1965, alors qu'un nouveau traité, plus restreint celui-là, entrerait en vigueur. Depuis, on a signé un nouveau traité, mais on ne l'a pas déclaré en vigueur. Le Canada a de plus des traités concernant



l'impôt sur le revenu avec l'Australie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Suède et l'Afrique du Sud. Il a signé un nouveau traité avec l'Irlande et des traités avec la Norvège, la Belgique, Trinidad et Tobago, mais ces traités ne sont pas encore entrés en vigueur. Le Canada a aussi des conventions avec cinq pays concernant l'impôt sur les successions.

Le but premier des ententes est de faciliter le commerce et l'investissement à l'échelle mondiale par l'élimination de la double imposition ou des pratiques fiscales discriminatoires, et aussi d'empêcher l'évitement de l'impôt et la fraude fiscale par l'échange de renseignements et d'autres formes de collaboration.

#### Prévention de la double imposition

Les traités renferment souvent des définitions plus précises que la législation fiscale d'un pays. Ils dissipent toute équivoque, par exemple en précisant quels impôts prélevés par chaque pays sont considérés comme des impôts sur le revenu, en définissant des concepts comme "personne", "société" et "résident", en convenant d'une assiette d'imposition des bénéficiaires. Il est ordinairement convenu que l'imposition des bénéficiaires d'une entité de l'autre pays se limite aux bénéficiaires "industriels et commerciaux" d'un "établissement permanent", ce dernier terme étant défini longuement, mais étant en gros une place d'affaires fixe.

Les ententes exemptent également certaines formes de revenu. Quand il est plus commode, du point de vue administratif, d'exempter un revenu que d'en exiger la déclaration par le contribuable pour ensuite lui accorder un dégrèvement, les pays dont les impôts sont à peu près égaux adoptent souvent ce procédé. Les bénéficiaires des sociétés de navigations et d'aviation internationales sont ordinairement exemptés. Les rentes, les pensions et les revenus semblables sont fréquemment exemptés de la retenue d'impôt, et on s'occupe également de la rémunération des employés de l'autre gouvernement.

En vue d'une simplification administrative, on étend souvent l'exemption aux revenus gagnés par les résidents d'un pays à l'occasion de courtes visites dans l'autre pays.

Les traités prévoient une limitation du droit d'imposition. Le secteur le plus courant de limitation des droits d'imposition est celui de l'impôt retenu à la source sur les dividendes, les intérêts et les paiements semblables. Aux termes de certains traités canadiens, le taux de 15 p. 100 a été réduit et, dans un ou deux cas, complètement supprimé de part et d'autre.

Les parties contractantes s'engagent à accorder un dégrèvement d'impôt à l'égard du revenu imposé à la source dans l'autre pays. Cet aspect des conventions du Canada, souvent d'une grande importance dans les ententes des autres pays, a été presque insignifiant, pour ce qui est de l'impôt canadien, car le Canada accorde un dégrèvement pour les impôts étrangers, presque depuis l'institution de l'impôt sur le revenu.

Les traités prévoient ordinairement que les "autorités compétentes" des deux pays pourront se consulter afin d'alléger le fardeau d'un contribuable particulier subissant une double taxation.

#### Prévention de la fraude fiscale

D'ordinaire, la disposition relative à l'échange de renseignements est rédigée en termes très généraux et souligne que l'échange a pour but de prévenir la fraude ou l'évasion.

Lorsqu'une entreprise d'un pays a un établissement permanent dans un autre pays, on établit quelquefois une méthode générale régissant la rectification des comptes de l'établissement permanent de façon que ces comptes indiquent les bénéfices de ce dernier comme s'il avait été une entreprise indépendante.

On prévoit ordinairement une consultation et une collaboration administrative de part et d'autre dans l'exécution de l'entente.

### Appréciation de la valeur des traités

Nous approuvons la portée actuelle des ententes du Canada et nous proposons la négociation d'autres traités avec d'autres pays qui ont des relations commerciales et financières étroites et grandissantes avec le Canada, tels l'Italie, la Suisse, le Mexique, le Venezuela, l'Inde et le Brésil. Nous trouvons également que la tendance à l'adoption d'ententes modèles est encourageante, même si nous faisons certaines réserves quant à la mesure dans laquelle un modèle en particulier, comme celui qu'a promulgué l'OCDE, peut s'adapter aux besoins de tous les pays. Il est évident que l'imposition sur le plan international subit une évolution rapide et complexe, et que les idées et les situations nouvelles exigent une révision constante des traités du Canada. Nous avons déjà proposé des changements administratifs à cette fin.

Il y a aussi beaucoup à gagner de l'échange maximum de renseignements que prévoient les traités du Canada, et nous avons proposé des changements administratifs en vue de faciliter ces échanges. L'accord avec les États-Unis devrait restreindre à l'Internal Revenue Service l'usage de tout renseignement fourni par le Canada, comme le prévoient plusieurs traités des États-Unis avec d'autres pays.

Un point des traités qu'il y a lieu d'améliorer, c'est la disposition relative à "l'autorité compétente". Les mesures actuelles ne sont pas satisfaisantes, étant donné que leur application dépend du bon vouloir des autorités fiscales en cause. A notre avis, c'est à un tribunal formé d'un représentant de chaque pays et d'un troisième membre choisi par les deux pays qu'on devrait confier la tâche de déterminer l'existence et le degré de la double imposition; ce tribunal devrait avoir le pouvoir, s'il constatait une double imposition, de répartir le revenu entre les deux pays ou même de permettre un remboursement selon des principes équitables.

Nous estimons également que l'absence d'une collaboration qui puisse assurer le respect des obligations envers un autre pays, en matière d'impôt,

constitue une grave lacune sur le plan international. Nous avons proposé au chapitre 33 que des arrangements soient pris au moyen de traités prévoyant que les tribunaux canadiens et ceux des autres pays feraient respecter les obligations, envers l'autre pays, des personnes sur lesquelles elles ont juridiction.

#### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

##### OBJECTIFS

1. Le régime fiscal que nous proposons pour le Canada est complètement différent des régimes d'imposition en vigueur dans les autres pays. En conséquence, il est très important que nous prévoyions des mesures visant à imposer les revenus qui passent d'un pays à un autre d'une manière qui soit compatible avec les réformes que nous proposons pour notre pays. Ces réformes
  - a) ne devraient pas avoir d'effet nocif sur les liens économiques que le Canada a avec le reste du monde;
  - b) devraient maintenir et, de préférence, accroître l'avantage économique net que le Canada retire des placements étrangers au pays; et
  - c) ne devraient pas résilier les obligations résultant de traités conclus avec les pays étrangers, ni porter atteinte aux normes d'imposition internationale admises.
2. Il est également essentiel qu'on impose le revenu des Canadiens provenant de l'étranger aux pleins taux progressifs comme on le fait pour toutes les autres catégories de revenus. Il importe également de trouver les moyens de réduire au minimum la remise à plus tard du paiement des impôts et d'éliminer les possibilités d'échapper à l'impôt que le régime actuel offre à ceux qui se réfugient dans des abris contre le fisc.

3. Le fait d'imposer à des taux différents les divers genres de revenus gagnés au Canada par des non-résidents offre à ceux-ci des moyens d'éviter l'impôt, ce qui ne manque pas d'amener une réduction de l'avantage économique net que le Canada retire des placements étrangers. Il serait souhaitable que l'on réduise ces différences.
4. L'établissement d'un régime impartial d'imposition à l'échelle internationale n'est probablement pas réalisable et n'est peut-être même pas souhaitable, étant donné l'existence d'autres barrières économiques, comme les tarifs, les lois de l'immigration, les directives portant sur les placements étrangers et la réglementation relative aux devises étrangères.
5. Même si à long terme il est préférable pour le Canada de ne pas ériger d'autres barrières économiques internationales ou de ne pas inciter d'autres pays à en ériger, il n'en est pas moins vrai qu'il est à peu près impossible de déterminer les principes sur lesquels devrait se fonder l'imposition établie par le Canada des revenus qui passent d'un pays à un autre de manière à assurer la meilleure répartition possible des richesses mondiales. Pour cette raison, il est nécessaire d'adopter à l'égard de l'imposition des revenus gagnés à l'échelle internationale une attitude plus pragmatique que celle qui prévaudrait dans le cas de l'imposition des revenus provenant du Canada.

#### CONCLUSIONS GÉNÉRALES

6. Le Canada ne devrait pas faire bénéficier les non-résidents des avantages de la mesure que nous recommandons visant à intégrer l'impôt sur le revenu des sociétés à celui des particuliers.
7. On ne devrait pas hausser le niveau des impôts qui frappent les actionnaires étrangers de sociétés canadiennes, sauf lorsque cela serait nécessaire pour mener à bien les réformes de l'imposition au pays.

8. En vue d'accroître l'avantage économique net dont bénéficie le Canada et afin de réduire la possibilité d'échapper à l'impôt, on devrait accroître les retenues d'impôts prélevées sur les paiements autres que les dividendes effectués du Canada à des non-résidents.
9. Le Canada ne devrait pas chercher à prélever un impôt sur les gains provenant de biens que les non-résidents possèdent au Canada, excepté si ces gains sont réalisés par une entreprise exerçant son activité au Canada. (L'activité dont il est question englobe les transactions relatives à des biens-fonds ou une participation dans des biens-fonds situés au Canada.)
10. Le Canada devrait accorder un dégrèvement à l'égard des retenues d'impôt effectuées par des pays étrangers ainsi qu'à l'égard des impôts étrangers versés présentement sur le revenu des sociétés. Ce dégrèvement devrait être calculé de façon que la plupart des actionnaires ne subissent pas une majoration des impôts canadiens prélevés sur les dividendes de sociétés étrangères.

#### RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

11. L'article 28(1)d) de la Loi qui exempte de l'impôt certains dividendes étrangers reçus par une société canadienne devrait être aboli, et il faudrait trouver une nouvelle méthode pour imposer le revenu des placements directs faits à l'étranger.
12. On devrait définir un placement direct fait à l'étranger comme étant un placement effectué par un résident canadien ou un groupe associé de Canadiens résidant au pays a) dans une société étrangère dans laquelle le résident canadien ou le groupe détiendrait une participation de 10 p. 100 ou plus au droit de vote, à la participation aux bénéfices ou à la distribution des actifs au moment de la liquidation de la société non résidente, ou b) dans une propriété ou une entreprise étrangère dans laquelle le résident canadien ou le groupe détiendrait une participation de 10 p. 100 ou plus.

13. Les contribuables canadiens qui possèdent des placements directs à l'étranger devraient être tenus de déclarer tous les ans le revenu qui a été gagné à l'étranger et les impôts sur le revenu qui ont été payés à chaque gouvernement étranger. Si les impôts sur le revenu payés à l'étranger s'élevaient à au moins 30 p. 100, il n'y aurait plus aucun autre impôt à payer au gouvernement canadien à moins que le revenu étranger ne soit reçu par un particulier canadien ou jusqu'à ce que ce revenu soit versé à ce dernier. Si les impôts payés à l'étranger et calculés sur le revenu courant étaient inférieurs à 30 p. 100 du revenu gagné à l'étranger, il faudrait que la différence soit payée au Canada sous la forme d'un impôt spécial. Cette façon de procéder assurerait que tous les revenus provenant de placements directs effectués à l'étranger seraient immédiatement sujets à un impôt d'au moins 30 p. 100, que les revenus soient distribués ou non. Si le revenu étranger était par la suite sujet à une retenue d'impôt effectuée par le gouvernement étranger lors d'une distribution faite en faveur d'un placeur de fonds canadien, l'impôt spécial prélevé sur ce revenu serait remboursé jusqu'à concurrence de la retenue d'impôt. Dans les cas où un contribuable canadien, détenant une participation dans un placement direct étranger insuffisante pour exercer un contrôle, pouvait prouver qu'il ne peut obtenir suffisamment de renseignements pour calculer le revenu étranger qu'il a gagné, on devrait permettre à ce contribuable de payer l'impôt comme s'il était bénéficiaire d'un revenu de titres en portefeuille.
14. Aux fins de ces calculs, le revenu étranger devrait être défini comme étant le revenu déclaré au gouvernement étranger (ou le revenu indiqué dans un état financier vérifié). Il y aurait lieu, toutefois, d'effectuer certains redressements afin que le revenu obtenu en dernière analyse soit davantage comparable à celui sur lequel se fonderait le calcul de l'impôt canadien. Ces redressements ne seraient ni nombreux ni détaillés.

15. En vue de faciliter la solution des difficultés portant sur l'observation de la loi, on devrait généralement présumer que le revenu provenant des États-Unis et du Royaume-Uni a été frappé d'un impôt s'élevant à au moins 30 p. 100. En conséquence, étant donné qu'il serait rarement nécessaire de payer l'impôt canadien spécial, le calcul du revenu des placements directs provenant de ces deux pays n'aurait pas lieu d'être effectué, sauf dans certaines circonstances qui pourraient se présenter et que les règlements devront préciser.
16. Aux fins de ces calculs, on devrait définir ce qu'on entend par impôts sur le revenu et y faire entrer les impôts dont il est question dans les ententes fiscales internationales, du moins dans les cas où ces ententes existent. Cependant, on pourrait très bien considérer que certains autres impôts sont, de fait, des impôts sur le revenu. De plus, si dans l'intérêt de la collectivité, on adoptait une politique destinée à encourager les Canadiens à effectuer des placements dans certains pays, on pourrait décider que des impôts sur le revenu s'élevant à un certain montant seraient censés avoir été acquittés sans égard au montant des impôts qui ont été effectivement prélevés.
17. On devrait présumer qu'un impôt étranger calculé à un taux de 30 p. 100 a été prélevé sur les dividendes ou les autres revenus (après déduction des retenues d'impôt) provenant de placements directs effectués à l'étranger. Le contribuable canadien (qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société) devrait être tenu d'inclure dans son revenu les dividendes ou les autres revenus qu'il a reçus, majorés de l'impôt présumé de 30 p. 100. Le montant ainsi inclus dans le revenu serait égal à  $\frac{100}{70}$  du dividende net effectivement encaissé.
18. Lorsque le contribuable canadien qui reçoit un revenu découlant d'un placement direct effectué à l'étranger serait une société, celle-ci n'aurait aucun autre impôt à payer au moment de l'encaissement du revenu. Plus tard, lorsque ce revenu serait distribué ou attribué aux actionnaires



canadiens de cette société, un dégrèvement fondé sur le revenu distribué ou attribué, majoré du montant d'impôt déjà payé, serait consenti à l'égard de l'impôt étranger de 30 p. 100 qui est censé avoir été payé. Afin de faciliter la mise en application des mesures qui ont été recommandées, une retenue d'impôt égale à 20 p. 100 du revenu distribué ou attribué, majoré du montant d'impôt déjà payé, serait effectuée au moment où le revenu est distribué ou attribué en faveur d'actionnaires canadiens résidant au Canada afin que le total du dégrèvement accordé s'élève à 50 p. 100 comme dans le cas de dividendes de provenance canadienne. En conséquence, le montant distribué ou attribué serait majoré par l'actionnaire comme si le taux de l'impôt sur le revenu avait été de 50 p. 100. Si le dégrèvement consenti était supérieur à l'impôt que doit payer l'actionnaire canadien, celui-ci aurait droit à un remboursement du gouvernement canadien.

19. Lorsque le contribuable canadien qui reçoit du revenu découlant d'un placement direct effectué à l'étranger serait un particulier, le revenu net après impôt serait majoré de  $\frac{100}{70}$  et un dégrèvement serait consenti au contribuable à l'égard de l'impôt étranger de 30 p. 100 qui est censé avoir été payé; si le dégrèvement était supérieur à l'impôt que le particulier doit payer, un remboursement lui serait consenti par le gouvernement canadien.
20. Les portefeuillistes canadiens (c'est-à-dire les Canadiens qui ne font pas de placements directs) devraient avoir le choix entre:
  - a) recevoir le même traitement que ceux qui font des placements directs et, en conséquence, être imposés de la manière décrite ci-dessus; ou
  - b) être imposés comme ils le sont actuellement et bénéficier d'un dégrèvement fondé uniquement sur les retenues d'impôt effectuées.

21. On devrait porter de 15 à 30 p. 100 le taux de base servant à calculer la retenue d'impôt effectuée sur la plupart des montants versés à des non-résidents, à l'exclusion des dividendes. Cette retenue d'impôt devrait être effectuée à l'égard des dons, des legs et de la portion des prestations de retraite représentant un revenu. En plus d'effectuer cette retenue sur les revenus d'intérêts, les redevances, etc., il faudrait peut-être aussi traiter de la même manière le revenu d'emploi gagné au Canada par des non-résidents. On pourrait réduire ce taux de 30 p. 100 pour certaines catégories spécifiques de paiements (par exemple, on pourrait maintenir l'exemption accordée actuellement à l'égard des paiements d'intérêts effectués aux organismes exonérés d'impôt). On pourrait également accorder une réduction de taux à l'égard de certains paiements à la suite de traités conclus avec des pays en particulier.
22. Étant donné que nous croyons que l'adoption de notre proposition visant à intégrer l'impôt sur le revenu des sociétés à l'impôt sur le revenu des particuliers encouragerait les filiales de sociétés étrangères à émettre des actions au Canada, on devrait abolir les différences de taux existant en raison du degré de participation canadienne dans ces sociétés et servant à calculer les retenues d'impôt sur les dividendes. Le taux de la retenue d'impôt ne devrait pas être accru effectivement et on devrait songer à le fixer à 15 p. 100, pour le réduire par la suite à 10 p. 100 après avoir conclu des traités avec certains gouvernements étrangers et obtenu des allègements appropriés ayant trait aux retenues d'impôt qui doivent être effectuées sur certaines autres catégories de paiements. De plus, le taux de 10 p. 100 devrait continuer de s'appliquer dans le cas des sociétés qui profitent actuellement de ce taux parce qu'elles ont émis ou vendu des actions après la date où la législation relative au "degré de participation canadienne" est entrée en vigueur.

23. Le revenu des fiducies, tout comme celui des sociétés par actions, qui peut être distribué aux non-résidents ou qui est accumulé en leur nom, devrait être soumis à un taux d'impôt de 50 p. 100; de plus, le montant net distribué serait sujet à une retenue d'impôt calculée au même taux que celui qui s'applique aux dividendes. Cependant, le bénéficiaire qui ne réside pas au Canada devrait avoir le droit, au lieu de l'impôt initial de 50 p. 100 et de la retenue d'impôt, de choisir que le revenu qui doit lui être payé soit sujet à un impôt égal à la retenue d'impôt qui aurait été prélevée si ce revenu lui avait été versé directement. Les dons et les legs reçus par une société de fiducie et susceptibles d'être distribués à des bénéficiaires ne résidant pas au Canada seraient sujets à un impôt initial de 30 p. 100 et aucune retenue d'impôt ne serait effectuée au moment de leur distribution.
24. On devrait effectuer une retenue d'impôt s'élevant jusqu'à 10 p. 100 sur les paiements effectués pour des services rendus et déduits dans le calcul du revenu d'entreprise ou du revenu découlant de biens lorsque ces paiements ne feraient pas déjà l'objet d'une retenue d'impôt. Dans ce cas, il s'agirait de services rendus à l'extérieur du Canada mais dont le bénéficiaire a reçu du Canada les paiements qui lui ont été versés. On devrait n'effectuer cette retenue d'impôt que pour les paiements qui sont admis à la déduction aux fins de l'impôt canadien et on ne devrait prélever aucun impôt lorsque les montants versés ne constituent qu'un remboursement de dépenses.
25. Dans certains cas particuliers, les non-résidents devraient pouvoir choisir d'être imposés comme s'ils résidaient au Canada. Les non-résidents qui profiteraient de cette option devraient déclarer leur revenu de toutes provenances, gagné à l'échelle mondiale, et déduire les dégrèvements consentis à l'égard des impôts payés à l'étranger de la même façon qu'on le fait actuellement pour les impôts étrangers payés sur du revenu de provenance étrangère. On pourrait recourir à cette option dans les cas suivants:

- a) lorsqu'un Canadien résidant au Canada est devenu un non-résident et a choisi d'être imposé comme s'il était résident canadien pour chacune des années écoulées après que le changement de résidence s'est produit; ou
  - b) lorsqu'un non-résident a reçu certaines catégories spécifiques de revenus du Canada, y compris des dons ou des legs, du revenu d'emploi et la portion de revenu comprise dans les prestations de retraite ou dans les rentes.
26. On devrait abroger les dispositions relatives aux sociétés commerciales étrangères. Cette abrogation entrerait en vigueur après une période de, disons, cinq ans dans le cas des sociétés dont les actions sont inscrites à une bourse canadienne reconnue. Par ailleurs, cette abrogation pourrait entrer en vigueur immédiatement ou après un court intervalle dans le cas des autres sociétés.
27. On devrait échelonner sur un certain nombre d'années le retrait des dispositions relatives aux sociétés de placements appartenant à des non-résidents.

#### MESURES ADMINISTRATIVES

28. Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national (ou l'organisme qui lui succéderait) devrait former des groupes spécialisés dans les questions d'impôt qui se posent à l'échelle internationale afin d'assurer que la loi et sa mise en application soient tenues à jour.
29. On devrait exiger que des déclarations détaillées soient produites en rapport avec les transactions internationales conclues entre des contribuables qui ne traitent pas à distance. On devrait incorporer à la loi des dispositions spéciales visant à empêcher les contribuables d'éviter l'impôt en recourant à des transactions de cette nature.

## LES TRAITÉS FISCAUX

30. Le Canada devrait poursuivre ses négociations en vue de conclure des traités fiscaux avec d'autres pays et il faudrait, dans la mesure du possible, réviser ces traités et les tenir à jour.
31. Le Canada devrait s'efforcer d'améliorer les arrangements conclus avec d'autres pays en ce qui a trait à l'échange de renseignements. On ne devrait communiquer ces renseignements qu'à la condition qu'ils soient considérés comme confidentiels et qu'ils soient accessibles au fisc seulement.
32. Si cela était possible, les traités fiscaux devraient prévoir la formation d'un tribunal composé d'un représentant de chacun des pays en cause et d'un troisième membre choisi par eux en vue de résoudre les différends et les problèmes que suscite la double imposition.

## NOTES

1/ Notons deux cas où tous les pays n'auraient pas à fournir nécessairement les mêmes biens, services et prestations sociales pour que se réalise l'impartialité fiscale à l'échelle internationale: les personnes vivant dans des pays où l'on perçoit des impôts élevés encourent des frais de subsistance relativement moins élevés que ceux qu'ils encouraient dans des pays où l'impôt est peu élevé; les entreprises et les organismes faisant affaires dans des pays où l'on perçoit des impôts élevés encourent des frais d'exploitation relativement moins élevés que ceux qu'ils encouraient dans des pays où l'impôt est peu élevé. Toutefois, il est peu probable que les impôts et les dépenses du secteur privé puissent se substituer parfaitement les uns aux autres, et que les impôts nécessaires au financement des dépenses publiques correspondent aux dépenses qui seraient encourues sans ces dépenses du secteur public. Les impôts sont prélevés afin d'obliger les gens à défrayer une partie des dépenses qu'ils n'effectueraient pas autrement.

2/ Si les États pouvaient convenir de la méthode "appropriée" de partage des revenus entre les pays d'où proviennent les revenus et les pays qui les reçoivent, cette condition pourrait être réalisée en principe par l'adoption universelle des techniques suivantes (en supposant que tous les pays utilisent la même assiette d'imposition et les mêmes taux d'imposition):

- a) les pays d'où proviennent les revenus lèveraient des impôts au taux personnel maximum sur le revenu des non-résidents;
- b) les pays qui reçoivent les revenus lèveraient des impôts au taux personnel maximum sur le revenu de source mondiale des résidents;
- c) les contribuables produiraient une déclaration d'impôt sur leur revenu de source mondiale dans chaque pays d'où proviennent les revenus;

- d) chaque pays d'où proviennent les revenus déterminerait la partie de l'impôt total auquel il aurait droit sur le revenu de source mondiale du non-résident et ferait un remboursement approprié à ce non-résident;
  - e) les pays qui reçoivent les revenus accorderaient un dégrèvement complet pour les impôts nets payés aux pays d'où proviennent les revenus.
- 3/ Même si on peut soutenir que le Canada devrait réduire ou éliminer sa dépendance vis-à-vis de l'épargne étrangère, et ainsi réduire ou éliminer l'affluence nette de capitaux, on ne peut guère douter que l'élimination de la circulation brute des capitaux (tant des placements faits au Canada par des non-résidents que des placements faits à l'étranger par des Canadiens) n'entraînerait une perte économique grave; il existe en effet au Canada des placements que des Canadiens ne sauraient effectuer avec avantage, comme il en existe à l'étranger qui sont plus profitables aux Canadiens qu'à d'autres.
- 4/ Nous analysons plus en détail cette législation américaine dans l'appendice L de ce tome.
- 5/ Nous avons proposé que tout impôt dû au fisc canadien devienne normalement exigible seulement au moment où un particulier résidant au Canada reçoit le revenu d'un placement direct à l'étranger. Par contre, nous avons recommandé que l'impôt canadien soit exigible de la société détenant des placements directs, même si le revenu en était distribué à une seconde société canadienne, de sorte que tous les bénéfices distribués par les sociétés seraient admissibles à la majoration et au dégrèvement de 50 p. 100.
- 6/ \$100 du revenu d'une société moins l'impôt sur les sociétés de \$50; l'actionnaire paie sur le solde un impôt de \$25, moins un dégrèvement pour l'impôt sur les dividendes de \$10.

- 7/ Dividende de \$50 (revenu de société de \$100 avant déduction des impôts) porté par majoration à \$100, ajouté au revenu, grevé d'un impôt de \$50 duquel on dégrève \$50.
- 8/ En supposant aucun changement dans les impôts étrangers, aucun changement dans le traitement canadien des placements directs faits à l'étranger par des Canadiens, ainsi que l'adoption du régime d'intégration au Canada, \$100 de revenu d'une société avant imposition, rapporterait \$50 à l'actionnaire canadien (soit un taux marginal de 50 p. 100) sur les actifs utilisés par une société canadienne au Canada et \$29.75 sur les actifs utilisés par une filiale étrangère d'une société canadienne. Par conséquent, \$1,000 d'actif d'une société investi dans un pays étranger devrait rapporter \$168 avant imposition, pour donner à l'actionnaire canadien le même rendement, après déduction de l'impôt, qu'il obtiendrait si \$1,000 d'actif d'une société rapportait \$100 de bénéfices au Canada.
- 9/ La répercussion de la réduction d'impôt aura lieu probablement (en autant qu'elle ait lieu) au cours des premières années qui suivront la mise en application du régime d'intégration. L'adaptation à ce régime, devant se traduire par des changements dans la répartition des placements, prendra vraisemblablement quelques années à se faire, si ce ne sont pas des décades. Il n'y a aucun danger que les Canadiens transportent leurs placements canadiens à l'étranger rapidement et en bloc.
- 10/ Le taux moyen d'impôt applicable à un revenu provenant de sociétés est presque de 30 p. 100, mais il semblerait que les particuliers à revenu élevé reçoivent relativement plus de revenu de sociétés étrangères que de revenu semblable provenant du Canada.
- 11/ Divers critères d'imposition du revenu sont étudiés dans Sherbaniuk, Hutcheon and Brissenden, "Liability for Tax—Residence, Domicile or Citizenship?" 1963 Tax Conference Report (Canadian Tax Foundation) 315.



- 12/ Loi de l'impôt sur le revenu, article 139(3).
- 13/ Bullock v. Unit Construction Co. Ltd., [1959] 3 All E.R. 831.
- 14/ Article 139(4a).
- 15/ Article 139(1)e.
- 16/ Article 139(7).
- 17/ Article 106(1)b)ii)C).
- 18/ Article 63(4b).

APPENDICE A

COPIE DE LA LETTRE SOUMISE A L'INSTITUT CANADIEN DES  
COMPTABLES AGRÉÉS PAR SON COMITÉ DES RECHERCHES  
EN COMPTABILITÉ ET VÉRIFICATION 1/

Le 27 juin 1963.

Monsieur A.J. Little, F.C.A.  
Président  
Comité spécial de la fiscalité  
L'Institut Canadien des Comptables Agréés

Monsieur,

Dans votre lettre du 26 avril 1963 vous avez demandé au Comité des recherches en comptabilité et vérification d'exprimer une opinion qui faciliterait à votre comité la présentation de son mémoire à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Votre question était la suivante: est-ce qu'on améliorerait la Loi de l'impôt sur le revenu en prévoyant aux termes de l'article 4 que, sous réserve des autres dispositions de cette partie, le revenu provenant d'une entreprise ou de biens soit établi en conformité des normes comptables généralement reconnues, ou encore des méthodes comptables généralement acceptées? Nous avons longuement étudié votre question au cours des assises du Comité des recherches tenues les 6 et 7 mai, ainsi que lors d'une réunion d'un sous-comité tenue le 20 juin. Voici donc l'avis de la majorité des membres du comité.

La comptabilité vise à une juste évaluation du revenu d'après des normes qui se sont imposées au cours de l'histoire. Elle doit, toutefois, demeurer suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution des conditions et des concepts économiques sans les restrictions dictées par la législation ou imposées par les tribunaux et sans les pressions inhérentes au désir naturel qu'éprouvent les contribuables d'amoinrir leurs impôts.

De son côté, la Loi de l'impôt sur le revenu vise à évaluer le revenu de façon qu'il puisse être imposé. Il va sans dire que les mesures législatives et l'interprétation des tribunaux jouent un rôle important dans la

détermination de ce revenu. L'évolution normale des normes et des méthodes comptables pourrait être entravée par cette situation si on les conjugait avec la législation. De plus, pour que le régime fiscal soit mis en oeuvre avec précision et simplicité nous sommes d'avis que la Loi doit être explicite au lieu de se fonder sur une déclaration de principes généraux.

Pour en arriver à cette conclusion, le comité a tenu compte des considérations suivantes:

- (1) Dans l'histoire de la comptabilité, les normes et les méthodes comptables reconnues ont subi d'importants changements. Ce phénomène d'évolution se poursuit et rien n'autorise à croire qu'il doive s'arrêter. Au contraire, de nombreux problèmes se posent à l'heure actuelle (par exemple, celui de tenir compte des variations de la valeur monétaire) qui pourraient bien, avec les années, transformer sensiblement les normes de comptabilité.
- (2) En partie à cause de ce phénomène d'évolution, et à cause aussi de la variété des circonstances et des opinions, la pratique de la comptabilité se prête, à un moment donné, à la diversité. Cette dernière se manifeste non seulement au niveau de la théorie et des principes, mais aussi au niveau de l'application des méthodes comptables (à preuve, dans le calcul du prix de revient des stocks de marchandises, l'éventail des méthodes auxquelles on peut recourir).
- (3) Il existe actuellement et il continuera probablement d'exister dans les lois fiscales, des dérogations particulières aux méthodes comptables reconnues, afin de faciliter une application de la Loi, qui soit à la fois équitable et particulièrement stimulante à certains égards.

Malgré les différences et les incertitudes précitées, il est évident que les normes qui régissent la détermination du revenu aux fins de la fiscalité et de la comptabilité ne devraient pas diverger carrément. Le but des normes comptables, c'est la juste détermination du revenu, si l'impôt sur le revenu doit frapper le revenu et non pas la fortune, les

recettes ou autres éléments imposables, il faut que la Loi de l'impôt et, ce qui importe tout autant, son interprétation par le fisc et les tribunaux suivent d'assez près les normes comptables appropriées. Une telle affinité aurait évité certaines injustices passées comme le rejet total de nombreuses dépenses nécessaires pour certaines entreprises fondé sur l'allégation qu'elles procurent des avantages à long terme et qu'ainsi elles constituent des dépenses de capital, bien qu'elles ne soient pas amortissables.

Il s'agit donc de savoir quel est le meilleur moyen d'harmoniser les normes de comptabilité et la Loi de l'impôt. La méthode à l'étude consisterait à décréter qu'aux fins de l'impôt, sous réserve des exceptions précises énoncées dans la Loi et mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus, le revenu d'une entreprise ou de biens soit déterminé conformément aux normes et aux méthodes comptables généralement reconnues. On a signalé que, dans ces conditions, une foule d'articles détaillés de la Loi pourraient être écartés puisqu'ils sont là aux seules fins de préciser ce qui doit ou ne doit pas être inclus dans le calcul du revenu. En outre, les iniquités comme celles qui sont mentionnées au paragraphe précédent seraient en grande partie évitées.

En dépit de ces avantages possibles, la majorité des membres du comité sont d'avis que le changement proposé, comme tel, n'aurait pas pour effet d'améliorer le fonctionnement de la Loi et entraînerait probablement quelques conséquences accessoires inopportunes. A cause de la diversité des normes de comptabilité, de la diversité encore plus grande des méthodes comptables et des modifications que le temps apporte aussi bien aux normes qu'aux méthodes, nous sommes d'avis qu'une simple disposition de ce genre provoquerait beaucoup d'incertitude. L'adoption d'articles précis serait ensuite réclamée pour dissiper les incertitudes (à moins qu'elles ne soient dissipées par voie de décisions judiciaires).

Un grave inconvénient de cette façon de procéder résiderait dans l'influence qu'elle pourrait avoir sur l'évolution des normes de comptabilité. Là où existent actuellement des différences dans les normes de comptabilité, on peut tenter de les résoudre en tenant compte de leur nature. Si, toutefois, le revenu assujéti à l'impôt devait être fondé plus directement sur le revenu comptable déclaré, les arguments en faveur des modes comptables les plus prudents seraient de beaucoup renforcés. L'effet global de ces tendances aussi bien que des décisions judiciaires portant sur les normes ou les méthodes comptables pourrait porter préjudice à l'évolution éventuelle de la comptabilité.

Bref, le comité est d'avis que tout avantage provenant de cette modification possible de la Loi de l'impôt sur le revenu serait plus que compensé par les difficultés d'application et les dangers qui menaceraient l'évolution de l'art comptable. A notre avis, la Loi ne peut être améliorée que par une rédaction nouvelle, attentive et détaillée. Les responsables du nouveau texte de Loi devront avoir présents à l'esprit les objectifs primordiaux d'une détermination juste et pratique du revenu imposable. En ceci, ils devront se laisser guider par les meilleures méthodes comptables. Toutefois, de l'avis du comité, il ne conviendrait pas de modifier tout simplement la Loi en y incorporant la mention soit des normes de comptabilité généralement reconnue, soit des méthodes comptables généralement acceptées.

Veuillez agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

Le président du  
Comité des recherches en  
comptabilité et vérification.

(signé) J.R. Church, F.C.A.

NOTE

1/ Le chapitre II du mémoire soumis par l'Institut Canadien des Comptables Agréés se réfère à cette lettre.

## APPENDICE B

### L'IMPOSITION ÉTRANGÈRE DU REVENU FIDUCIAIRE

Au Royaume-Uni

Le fiduciaire est soumis à l'imposition à titre de "personne qui reçoit ou a droit de recevoir le revenu de la masse "fiduciaire", et doit payer le taux normal d'impôt. Le fiduciaire n'est généralement pas responsable de la surtaxe. Le fiduciaire n'a pas droit aux déductions personnelles, qui sont réclamées par le bénéficiaire. Le fiduciaire n'est pas soumis à l'imposition sur le revenu de provenance étrangère, dans le cas où le bénéficiaire ne l'aurait pas lui-même été s'il avait reçu le revenu directement. Il n'existe pas d'impôt sur les dons au Royaume-Uni, et ainsi les dons ou transmissions entre vifs en fiducie ne sont pas imposables. L'impôt sur les biens transmis par décès s'applique aux successions détenues en fiducie.

Le revenu distribuable et le revenu qui doit être accumulé sont tous deux imposés au taux normal de l'impôt, qui est ordinairement acquitté par le fiduciaire, bien que le revenu puisse être cotisé directement au compte du bénéficiaire. Lorsque ce dernier touche un revenu, on considère que le paiement a déjà été imposé au taux normal, et le montant est majoré pour tenir compte du taux normal et on l'inclut dans le revenu du bénéficiaire. Les allocations personnelles et la surtaxe sont calculées sur le revenu total ainsi majoré.

Le traitement du revenu accumulé dans la fiducie est plus complexe que celui du revenu qui est distribué couramment. On traite comme revenu du bénéficiaire le revenu accumulé qui est assigné, c'est-à-dire celui que le bénéficiaire a le droit de réclamer dès que le revenu est gagné mais qu'il s'abstient de réclamer, ou ne peut pas réclamer parce que, étant en bas âge, il n'en peut donner une quittance valable. Si le bénéficiaire ne possède qu'un droit contingent au revenu, c'est-à-dire s'il n'a pas droit au revenu dès qu'il est gagné mais seulement à une date ultérieure, le

revenu est imposable dès sa réception par le fiduciaire au taux normal de l'impôt mais il n'est pas assujéti à la surtaxe. Le revenu se transforme alors en capital et le bénéficiaire le reçoit comme tel au moment où il y a droit. Il existe cependant une disposition spéciale qui permet au bénéficiaire, dont le droit dépend de l'âge ou du mariage, de réclamer ses déductions personnelles pour la période d'accumulation, mais cela ne constitue pas à son égard un revenu sujet à la surtaxe pour cette période.

Le traitement du revenu provenant d'une succession sous gestion est régi par d'autres dispositions qui ont sensiblement le même effet, à savoir que le bénéficiaire est réputé posséder une part aliquote du revenu réalisé durant la gestion, part sur laquelle il est imposable, mais en l'occurrence il aurait à acquitter la surtaxe. Le produit des distributions découlant de droits limités, comme les droits viagers, sont majorés sur une base provisoire aux fins de l'impôt, mais au terme de la gestion, le revenu reçu est réparti sur toute la période et on y apporte les redressements appropriés.

Une rente touchée par un bénéficiaire est un revenu, qu'elle soit versée à même le revenu ou le capital de la fiducie. En général, les autres droits au revenu sont traités selon le principe du "moyen de canalisation" selon lequel le traitement du paiement dans les mains du bénéficiaire dépend de l'origine du revenu.

La législation britannique comporte des dispositions complexes pour empêcher l'évitement fiscal par le transfert de revenus ou de biens, y compris les transports en fiducie qui sont aussi techniquement décrits comme "dispositions" et "arrangements". La méthode générale consiste à traiter le revenu transféré ou le revenu des biens transférés comme le revenu du cédant. Les résultats sont variables. Parfois, le cédant ne doit acquitter que la surtaxe, et parfois il doit aussi acquitter l'impôt normal. En certains cas, surtout si le cédant n'en retire aucun bénéfice

personnel, le fardeau fiscal supplémentaire est imposé au cessionnaire. Cette formule destinée à empêcher l'évitement de la nature progressive de la structure des taux par l'"attribution du revenu" se retrouve aussi dans les lois fiscales du Canada et des États-Unis.

#### Aux États-Unis

L'imposition des fiducies, tant entre vifs que testamentaires, est essentiellement semblable aux États-Unis et au Canada; c'est-à-dire qu'on impose la fiducie sur son revenu au même titre qu'un individu, mais on prévoit la déduction du revenu qui est distribuable aux bénéficiaires. L'imposition de ce revenu est à la charge du bénéficiaire, mais, selon le principe du "moyen de canalisation", il est traité comme s'il avait été directement touché par le bénéficiaire. Ce revenu comporte donc, dans les mains de ce dernier, les mêmes attributs fiscaux que s'il avait été reçu par la fiducie. Par exemple, si la fiducie reçoit un intérêt exempt d'impôt et distribuable, cet intérêt sera considéré comme exempt d'impôt en ce qui touche le bénéficiaire. En général, les mêmes normes régissent aussi les biens transmis par décès. Le fiduciaire ou l'exécuteur testamentaire produit une déclaration fiduciaire et acquitte l'impôt exigible. La déclaration comporte une liste des bénéficiaires et des sommes dues à chacun.

Une succession bénéficie d'une déduction personnelle de \$600, mais une fiducie ne jouit que d'une exemption personnelle limitée à \$300 si tout le revenu est couramment distribuable, ou à \$100 dans les autres cas. Les successions et les fiducies bénéficient également de déductions relatives aux pertes nettes d'exploitation, à l'amortissement et à l'épuisement. Les allocations d'amortissement sont réparties conformément à l'acte de fiducie, ou en l'absence de telles dispositions, conformément aux normes d'attribution du revenu fiduciaire. On permet aussi des dégrèvements en ce qui a trait aux intérêts partiellement exonérés d'impôts et à l'impôt étranger, et une déduction illimitée pour les dons de charité.



D'après la notion de "revenu net distribuable", l'imposition du bénéficiaire ne portera pas sur un montant supérieur à celui qu'il touche ou qu'il a le droit de recevoir, mais pourra s'appliquer à un montant inférieur. Toute distribution qui excède le revenu net distribuable est traitée comme une distribution de la masse fiduciaire, tant pour le calcul du montant imposable au compte du bénéficiaire que pour celui du montant que peut déduire la fiducie. En général, le "revenu net distribuable" est égal au revenu imposable de la fiducie, mais on procède à des redressements statutaires. Ainsi, pour accorder au bénéficiaire l'avantage de l'exonération fiscale du revenu, et donc satisfaire au principe du "moyen de canalisation", l'intérêt exonéré est ajouté au revenu net distribuable. Les gains de capitaux sont généralement exclus du revenu net distribuable, sauf s'ils sont distribuables au bénéficiaire durant l'année. Dans le cas des fiducies simples, les dividendes extraordinaires et les dividendes en actions imposables sont également exclus, s'ils sont attribués de bonne foi par le fiduciaire à la masse de la fiducie. Les frais admis en déduction sont entièrement déduits du revenu net distribuable même si en vertu du droit des fiducies une partie des frais, comme par exemple la rémunération du fiduciaire devait être imputée à la masse.

On distingue entre les fiducies simples, dont la totalité du revenu est couramment distribuable, et les fiducies à pouvoirs discrétionnaires ou complexes, qui peuvent faire des distributions à même les revenus accumulés aussi bien qu'à même la masse fiduciaire. Des dispositions statutaires spéciales réglementent la détermination de la proportion du revenu net global distribuable qui doit être attribuée à chaque bénéficiaire, lorsque les distributions excèdent le "revenu net distribuable", et le fiduciaire établit la distribution à sa discrétion 1/.

Ce système est connu sous le nom de système de "gradins", et il détermine la priorité selon laquelle le revenu net global distribuable de la fiducie pour l'année est réparti en fonction des distributions réelles faites en

vertu de l'acte de fiducie ou du droit des fiducies. Le principe général veut que le revenu net distribuable soit attribué d'abord en fonction des montants qui sont censés être des revenus, d'après le droit des fiducies, tels que les intérêts et les dividendes, et qui doivent être distribués couramment, qu'ils le soient effectivement ou non, et qui sont ainsi imposés au compte des bénéficiaires à titre de revenus bruts (premier gradin). Si ces montants du premier gradin égalent ou dépassent le revenu net distribuable pour l'année, alors aucune autre distribution ne sera ajoutée au revenu brut des bénéficiaires, sauf lorsque s'applique le principe du report rétroactif examiné plus loin. Si les sommes du premier gradin sont inférieures au revenu net distribuable tel que défini, les sommes du second gradin doivent alors s'ajouter au revenu brut du bénéficiaire pour l'année, jusqu'à concurrence de la part du bénéficiaire dans le revenu net distribuable qui subsiste après l'attribution des sommes du premier gradin. Les sommes du second gradin comprennent tous les montants excédentaires des sommes du premier gradin qui sont "versées, créditées ou qui doivent être distribuées" au bénéficiaire, telles que le revenu courant que le fiduciaire peut distribuer ou accumuler à sa discrétion, le revenu accumulé, et la masse fiduciaire autre que les legs spécifiques. Les parts substantiellement distinctes et indépendantes de différents bénéficiaires dans la fiducie sont traitées comme des fiducies distinctes dans la détermination du revenu net distribuable de la fiducie afin d'empêcher les attributions injustes du revenu net distribuable, comme, lorsqu'un bénéficiaire reçoit le produit des distributions d'une partie du revenu courant en outre de la masse fiduciaire, et lorsque le solde du revenu courant est accumulé pour un autre bénéficiaire.

En outre, l'Internal Revenue Code comporte des dispositions spéciales pour empêcher d'amenuiser l'impôt par l'accumulation du revenu dans une fiducie lorsque le taux d'imposition de la fiducie est inférieur à celui qui s'applique au bénéficiaire, accumulation suivie d'une distribution du

revenu, exempté d'impôt, dans une année subséquente. Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux fiducies complexes et non aux successions qui sont encore sous exécution. Fondamentalement, toute distribution faite à même le revenu accumulé au cours des cinq années précédentes est imposable au compte du bénéficiaire. Mais si le bénéficiaire en fait le choix (comme il le fait d'habitude), l'impôt payable sur la distribution du revenu accumulé se détermine comme si le bénéficiaire l'avait touché dans l'année où la fiducie l'a reçu. Le bénéficiaire jouit d'un dégrèvement, en réduction de l'impôt qu'il doit payer, quant aux impôts payés par la fiducie sur ce revenu accumulé. Plusieurs exceptions limitent cette règle du "report rétroactif sur cinq ans", comme par exemple l'accumulation du revenu jusqu'à ce que le bénéficiaire atteigne 21 ans.

L'utilisation des fiducies multiples a donné lieu à un problème d'évitement fiscal qui fait encore l'objet de contestation devant les tribunaux. Les propositions soumises au Congrès en 1960 pour résoudre le problème des fiducies multiples selon les mêmes principes que ceux de l'article 63(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada, n'ont pas été adoptées.

Les États-Unis ont également estimé nécessaire de prévenir l'évitement de l'impôt résultant de dons faits à une fiducie lorsque le donateur conserve quelque bénéfice ou avantage. Certaines dispositions contenues dans l'Internal Revenue Code et les Règlements attribuent le revenu de la fiducie au donateur dans l'une des conjonctures suivantes:

1. le donateur conserve un droit dans le revenu de la fiducie;
2. la masse fiduciaire peut retourner au donateur dans les dix années suivantes;
3. le donateur se réserve, ou confère à une "partie non adverse", le pouvoir de contrôler le droit de jouissance des biens en fiducie;

4. le donateur conserve certains pouvoirs administratifs discrétionnaires sur la fiducie;
5. le donateur se réserve le pouvoir de révoquer la fiducie;
6. le revenu fiduciaire peut être affecté à l'acquittement de primes d'assurance sur la vie du donateur;
7. le revenu fiduciaire est effectivement utilisé pour acquitter une obligation légale du donateur relative à des personnes à charge 2/.

## NOTES

- 1/ Les dispositions des articles 661 et 663 de l'Internal Revenue Code sont assez complexes et elles traitent des normes relatives à une variété de sujets. La description qui figure au texte doit s'interpréter comme un sommaire très général.
- 2/ Il est à remarquer que l'analyse qui précède ne porte que sur les répercussions de l'impôt sur le revenu. Le résultat pourrait être différent en ce qui concerne l'impôt sur les dons ou les biens transmis par décès. On trouvera une excellente analyse de ces problèmes dans Federal Estate and Gift Taxes: A Proposal for Integration and for Correlation with the Income Tax, Washington, United States Government Printing Office, 1947.

## LES FIDUCIES COMMERCIALES

La fiducie commerciale, que nous avons qualifiée au chapitre 21 de fiducie par parts, est une forme d'organisme qui se situe entre la société en nom collectif et la société par actions et possède certaines caractéristiques de chacune. Juridiquement, c'est une fiducie, mais la souplesse même de sa nature fiduciaire lui permet de s'adapter à maintes situations et d'imiter d'autres genres d'organisme. Cette forme d'organisation s'est révélée extrêmement populaire en Angleterre jusqu'à l'adoption des premières lois sur les compagnies au dix-neuvième siècle, et elle fonctionnait sous l'appellation de compagnie à fonds social. Après 1880, en Angleterre, elle tombe presque en désuétude jusqu'à sa renaissance vers 1930, sous la forme moderne de fiducie par parts. Aujourd'hui, la fiducie par parts est largement répandue dans de nombreux champs de l'activité commerciale britannique.

De ce côté-ci de l'Atlantique, la fiducie commerciale a connu une grande vogue aux États-Unis, surtout au Massachusetts, au début du siècle. A l'origine, on y a eu recours surtout pour éviter les caractéristiques des sociétés par actions. Par suite de l'usage généralisé qu'on en a fait au Massachusetts comme moyen de mettre en valeur les biens immobiliers, on l'a nommée "Massachusetts Trust". Il existe aux États-Unis une jurisprudence abondante sur les aspects juridiques incidents découlant de cette forme d'organisation.

Au Canada, on a préféré la société par actions à ce genre d'arrangement. Il est juste d'affirmer qu'en général, la fiducie commerciale est inconnue et inusitée, sauf dans les domaines des fiducies de placement, de l'exploitation du pétrole et du gaz et de l'immeuble, surtout dans les petits groupes privés. Récemment, la fiducie commerciale a acquis une certaine popularité comme moyen d'éviter les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives aux sociétés associées.

Aux États-Unis, au contraire, la fiducie commerciale a servi à l'exploitation de puits de pétrole, de postes d'essence, de buanderies commerciales, d'agences d'affaires, d'entreprises de distribution, de projets de construction immobilière, de productions cinématographiques et d'une myriade d'autres entreprises.

#### Aspects juridiques généraux des fiducies commerciales

Contrairement aux sociétés, la fiducie comme telle ne possède pas de personnalité juridique distincte. L'opinion générale au sujet de la nature de la fiducie est exprimée dans le passage suivant d'un arrêt du Massachusetts (traduction):

"D'une façon générale une fiducie n'est pas une personne juridique. Sous réserve de l'exception dont on traitera plus loin (une loi), on ne peut pas la poursuivre. Elle est représentée par un fiduciaire. Celui-ci l'incarne. Il en détient les titres et les droits. Il pose les actes concernant les biens affectés par la création d'une fiducie.

Les contrats concernant les droits et les biens transportés en fiducie sont conclus par le fiduciaire. Lui-même en est responsable personnellement. Il n'agit pas comme représentant ou mandataire d'une autre personne. Il agit pour lui-même, mais tout en ayant des obligations de nature fiduciaire envers d'autres." 1/

Une fiducie commerciale diffère quelque peu d'une fiducie ordinaire. On peut dire que la différence fondamentale, et même essentielle, c'est qu'elle a pour fin principale de diriger et d'exploiter une entreprise. A cet égard, elle est une espèce très souple d'organisme, parce qu'elle peut être créée pour toute fin en raison de laquelle un contrat peut être fait.

On a formulé dans ces termes une définition pratique d'une fiducie commerciale:

"Elle est une fusion de capital transporté à des fiduciaires qui émettent des certificats de parts transférables et font une déclaration de fiducie conçue de façon à fournir aux possesseurs de parts tous les privilèges inhérents à la détention d'actions de sociétés." 2/

On trouve dans cette définition les mêmes éléments qui caractérisent toute fiducie, entre autres, un constituant, un fiduciaire, un bénéficiaire et une masse de biens en fiducie.

On a dit qu'une fiducie commerciale se situe quelque part entre la société en nom collectif et la société par actions, et qu'elle offre des caractéristiques propres à chacune. Mais la façon de voir qui prévaut maintenant dans le droit américain et britannique, c'est que la fiducie commerciale est sui generis, et qu'on doit la traiter en droit comme une entité légale distincte qui diffère de la société en nom collectif et de la société par actions.

Une disposition en tableau des différences entre la fiducie commerciale et la société par actions fera ressortir quelques-uns des caractères juridiques de la fiducie commerciale:

| <u>Société par actions</u>  | <u>Fiducie commerciale</u>   |
|---|--|
| 1. Doit son existence à la loi.   | Doit son existence au principe légal de l'équité.  |
| 2. Créée sous l'égide du gouvernement, par charte, lettres-patentes ou mémoire de conventions.  | Créée par convention.  |
| 3. Est une entité légale distincte.   | N'est pas une entité légale.   |
| 4. Les actionnaires d'une société existant en tant que corps, sont mutuellement liés par les règlements de la société et possèdent collectivement la direction des affaires de la société.  | La masse fiduciaire ne consiste qu'en des biens sans éléments humains. Le droit aux bénéfices appartient aux bénéficiaires qui ne sont entre eux soumis à aucune relation contractuelle. Ils peuvent, ou non, avoir le pouvoir de diriger le fiduciaire. |
| 5. Les actionnaires ont une responsabilité limitée conférée par la loi.   | On ne peut établir la responsabilité limitée du fiduciaire que par un avis approprié aux créanciers.   |
| 6. Les administrateurs gèrent le fonds social et les biens comme des mandataires.   | Les fiduciaires gèrent les biens en fiducie à titre d'administrateurs dépositaires, et sont assujettis à une obligation équitable de rendre compte.  |
| 7. Les administrateurs ne sont pas personnellement responsables de leurs actes lorsqu'ils agissent pour le compte de la société, sous réserve de certaines exceptions créées par la loi, par la charte de la société ou par ses règlements. | Un fiduciaire est personnellement responsable de ses actes comme fiduciaire, sauf s'il est déchargé de toute responsabilité par l'acte de fiducie.   |

Voici, en résumé, quelques-uns des critères qui ont été élaborés aux

États-Unis en vue de distinguer entre les sociétés en nom collectif et les fiducies commerciales.

1. Participation aux profits. Une simple participation aux profits n'est pas une preuve concluante qu'il s'agit d'une fiducie. Les tribunaux considéreront la clause prévoyant la distribution des pertes et les autres dispositions de l'acte de fiducie afin de déterminer si les parties avaient l'intention de s'associer.
2. Critère de la direction des affaires. Le critère de la direction concerne la façon dont l'entreprise est dirigée et le dépositaire du pouvoir définitif d'administration des affaires et des biens de la fiducie. Si, en vertu de l'acte de fiducie, les fiduciaires ont tous les titres et droits sur les biens, et le droit exclusif de gérer les entreprises et les affaires de la fiducie sans aucun contrôle des bénéficiaires, l'organisme est considéré comme une fiducie commerciale. Si, par contre, les bénéficiaires dirigent ou ont le pouvoir de diriger les affaires, l'organisme est considéré comme une société en nom collectif.

Les tribunaux ont souligné qu'ils se réfèrent à l'acte de fiducie afin de déterminer si ce contrôle des bénéficiaires existe. En d'autres termes, on n'applique pas de critère de fait. Le contrôle doit être conféré par les termes mêmes de l'acte de fiducie. Il est intéressant de remarquer que certains pouvoirs ont ici été maintenus sans pour autant créer une société. Par exemple, on a décidé que le pouvoir de modifier une fiducie ou d'y mettre fin, mais à la condition que les bénéficiaires y consentent, ne transforme pas l'organisme en société. On a aussi dit que, lorsque les fiduciaires ont une liberté complète de décision, le seul pouvoir des bénéficiaires de les destituer n'opère pas la création d'une société. Par contre, on a décidé que le pouvoir de modifier la fiducie, de destituer les fiduciaires, d'en nommer d'autres, de combler les charges vacantes, de mettre fin à la fiducie, de tenir des assemblées régulières, et de modifier les règlements donne aux bénéficiaires une autorité suffisante pour créer une société.



Le critère de la direction peut être assimilé au droit du bénéficiaire d'une fiducie personnelle d'exiger la suppression d'une fiducie, auquel cas les biens de la fiducie seraient considérés comme lui appartenant en équité. Ce serait la conjoncture, si le bénéficiaire avait pleine capacité juridique et si le fiduciaire ne jouissait d'aucun pouvoir d'administration ou d'aucune discrétion. Dans ces conditions, la cour, sur requête à cet effet, mettrait fin à la fiducie et ordonnerait le transfert des biens au bénéficiaire.

#### Recours aux fiducies commerciales

On peut se demander pourquoi les contribuables auraient recours à une fiducie commerciale lorsque la constitution d'une société par actions est possible. Plusieurs avantages peuvent découler des fiducies commerciales. On peut résumer ces avantages comme suit:

1. Exonération de l'impôt sur les sociétés et réglementation gouvernementale réduite au minimum: Les lois concernant les émissions de valeurs, la doctrine de l'ultra vires, les méthodes comptables compliquées et embrouillées, les rapports annuels et l'enregistrement de l'entreprise ne s'appliquent pas souvent à la fiducie commerciale.
2. Pour les membres, aucune responsabilité personnelle comme celle qui est imposée aux associés. Aux États-Unis, on a jugé que l'absence de responsabilité dépend principalement du degré de contrôle que les bénéficiaires peuvent exercer sur les fiduciaires.
3. Perpétuité de la fiducie, qui fait qu'elle ne se dissout pas comme une société en nom collectif lors du transfert d'une part, ou advenant le décès, l'aliénation mentale ou la faillite d'un associé.
4. Frais de constitution moins élevés.

Par contre, la fiducie commerciale comporte certains désavantages qui peuvent être résumés comme suit:

1. Responsabilité possible des bénéficiaires pour les dettes de la fiducie et les dommages qu'elle cause. Comme on l'a déjà fait remarquer, cette responsabilité dépend, dans une large mesure, du degré de contrôle que les bénéficiaires exercent sur les fiduciaires.
2. Incertitude des droits et des obligations créés par une fiducie commerciale. Au Canada, il n'y a pratiquement aucune loi régissant spécifiquement ce genre d'organisme, de sorte que plusieurs questions touchant les droits, les devoirs, les obligations, ou les privilèges des fiduciaires, des bénéficiaires et des tiers demeurent sans réponse.

Pourquoi la fiducie commerciale n'a-t-elle pas connu la même vogue au Canada que dans d'autres pays, comme forme d'organisation? Peut-être est-ce à cause de l'attention spéciale accordée à la notion de "constitution en compagnie", de l'apparente facilité de constitution des sociétés par actions et du manque d'enthousiasme particulier pour le recours aux fiducies, comme celui qui a présidé à l'élaboration des "Massachusetts trusts." Quelles qu'en soient les raisons, il est évident qu'au Canada, la loi n'a pas assez évolué à ce sujet. Il y a certes des principes généraux de droit concernant les fiducies, qui ont été élaborés et acceptés depuis plusieurs années. L'élaboration de nouveaux concepts touchant spécifiquement les fiducies commerciales exigera probablement des tribunaux canadiens qu'il s'inspirent de l'expérience de l'Angleterre et des États-Unis.

Il semble probable que la fiducie commerciale ne deviendra pas une forme importante d'organisation au Canada. Néanmoins, vu sa souplesse quant à la forme, si la fiducie commerciale bénéficiait de certains avantages fiscaux importants, plusieurs entreprises exploitées maintenant par des sociétés par actions ou par des sociétés en nom collectif, le seraient par des fiducies commerciales.

## NOTES

- 1/ Larson v. Sylvester, (1933), 185 N.E. 44, pp. 45-46. Voir aussi Smith v. Anderson, (1880), 15 ch. D. 247.
- 2/ S.R. Wrightington, Voluntary Associations in Massachusetts, (1911-12) 21 Yale Law Journal 311.

UNE FAIBLESSE IMPORTANTE DU RÉGIME  
ACTUEL D'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS:  
"LE DÉPOUILLEMENT DU SURPLUS"

D'après la méthode actuelle d'imposition du revenu des sociétés au Canada, à certaines exceptions près, on ne prélève aucun impôt personnel sur ce revenu tant qu'il n'est pas distribué, ou présumé distribué, à des actionnaires individuels, qu'ils soient résidents ou des non-résidents. Pourtant, le revenu non distribué des sociétés comporte une obligation contributive possible d'impôt personnel au moment où il sera distribué. Dans les sociétés ayant un grand nombre d'actionnaires, les actionnaires peuvent assez facilement réaliser au moins une partie du revenu non distribué simplement en vendant des actions. La vente d'actions rend également l'acheteur virtuellement responsable de l'impôt personnel lié au revenu non distribué, mais d'ordinaire on n'attribue pas d'importance à cette obligation parce que le paiement de l'impôt peut être reporté.

Le prix auquel se vendent sur le marché les actions des sociétés ayant un grand nombre d'actionnaires est déterminé par le jeu réciproque de plusieurs facteurs et de plusieurs acheteurs et vendeurs. La valeur de l'actif sous-jacent qui représente le revenu non distribué, et l'obligation fiscale virtuelle liée à ce revenu, ne sont que deux des facteurs, et, dans bien des cas, d'autres facteurs auront plus de poids comme éléments déterminants du prix. L'obligation fiscale virtuelle liée au revenu non distribué variera entre acheteurs et vendeurs. A la limite, l'une des deux parties à une transaction peut être assujettie à un taux marginal d'impôt de 80 p. 100, ou de 60 p. 100 après le dégrèvement pour dividendes, tandis que l'autre pourra ne pas être assujettie à l'impôt lors de l'encaissement d'un dividende. Dans des situations normales, on doit supposer que le prix du marché ne saurait refléter les situations fiscales spéciales de certains acheteurs et vendeurs, mais qu'il reflète un ensemble assez complexe. Cependant, il semble bien que lorsque le revenu d'une société doit être distribué, un actionnaire assujetti à un taux d'impôt très bas ou qui n'est assujetti à

aucun impôt sur réception de dividendes canadiens gardera une plus grande partie des dividendes nets d'impôts qu'un actionnaire soumis à un taux d'impôt élevé. Si, antérieurement à la distribution d'un montant important du revenu de la société un actionnaire de la dernière catégorie avait vendu ses actions à un prix qui reflétait la majeure partie du revenu non distribué de la société, il aurait réalisé un bénéfice équivalant à la majeure partie de l'impôt personnel qu'il aurait eu à payer sur cette distribution 1/. Si l'acheteur n'était pas imposable lorsqu'il a encaissé un dividende canadien, il aurait également réalisé un bénéfice dans la mesure où le montant ainsi distribué n'était pas complètement reflété dans le prix d'achat. Une telle réciprocité totale d'avantages entre acheteur et vendeur, conjuguée avec une distribution importante de revenus de société, se présente rarement dans le cas de sociétés ayant un grand nombre d'actionnaires mais lorsqu'elle existe vraiment 2/, l'acheteur et le vendeur sont tous les deux avantagés par le genre de vente précitée, et l'obligation fiscale virtuelle lors de la distribution disparaît en grande partie ou même totalement. Il est facile d'imaginer que les actionnaires d'une société à nombre restreint d'actionnaires qui possèdent des revenus non distribués élevés et que l'on désire liquider, seraient fortement encouragés à rechercher un acheteur qui pourrait toucher, sans avoir à acquitter d'impôt, la distribution du revenu non distribué de la société lors de la liquidation. On pourrait alors organiser une vente à un prix réciproquement avantageux, le profit commun provenant du fait de la réduction de l'obligation fiscale qui aurait été encourue si le revenu avait été distribué aux actionnaires vendeurs.

Lorsqu'un actionnaire qui n'a aucune raison particulière de conserver sa participation dans une société apprend qu'une importante distribution est imminente, il est normal qu'il désire vendre ses actions à un tiers dont la situation fiscale est telle que tous deux en retireraient un avantage maximum. Lorsque cette transaction a pour but de restreindre l'obligation fiscale, on peut la considérer comme un évitement de l'impôt.

Il est naturel que certains actionnaires cherchent à obtenir le même résultat tout en conservant le contrôle de la société, ou la gestion de l'entreprise exploitée par la société. En réalité, ils ont cherché à organiser à même une entreprise en exploitation une distribution franche d'impôts qui aurait normalement constitué un dividende imposable. A cette fin, on a recouru à divers artifices et conclu diverses ententes pour permettre aux actionnaires de recevoir sous une forme non imposable ce qui était en réalité des distributions de revenu 3/.

Ces méthodes d'éviter l'impôt sont connues sous le nom de "dépouillement du surplus". On ne saurait fournir une définition précise de cette expression, et la ligne de démarcation entre le "dépouillement de surplus" et la planification fiscale est extrêmement ténue. En 1963, le ministre du Revenu national a déclaré :

"Il n'existe aucune définition précise de l'expression "distribution de fonds excédentaires". On s'en sert souvent quand on veut parler du procédé suivi par les sociétés pour remettre des surplus à leurs actionnaires en payant le moins d'impôts possible." 4/

Évidemment, on pourrait interpréter cette description très générale comme incluant les procédés prévus dans la Loi de l'impôt sur le revenu et que ni le contribuable, ni le ministère du Revenu national ne considéreraient comme un "dépouillement du surplus", par exemple, l'exercice du choix offert en vertu de l'article 105. Dans la majorité des projets visant au "dépouillement du surplus", les ventes ou les rachats d'actions sont effectués de telle manière qu'une tranche du produit non imposable constitue, en fait, un dividende déguisé. La difficulté que l'on éprouve à définir l'expression se situe au niveau de la distinction entre les ventes normales et celles qui font partie de projets ingénieux, particulièrement du fait que les projets revêtent une multiplicité de formes, selon des circonstances propres à chaque société et à ses actionnaires. Il n'est pas nécessaire de décrire les nombreuses méthodes qui permettent de retirer un revenu non distribué en ne payant que peu ou pas d'impôts, puisqu'elles ont fait l'objet de multiples articles et discours au cours des dernières années.

L'évitement fiscal de ce genre n'est pas particulier au système fiscal canadien. Il se retrouve sous tous les systèmes fiscaux qui n'imposent pas les gains de capital, ou les imposent à des taux peu élevés, et qui frappent les distributions des sociétés d'un impôt exigible au moment de la distribution. Subséquemment, nous examinerons l'historique de la législation canadienne sur l'évitement fiscal ainsi que la législation similaire adoptée par certains autres pays aux prises avec la même difficulté.

LA LÉGISLATION CANADIENNE DESTINÉE A EMPÊCHER LE  
"DÉPOUILLEMENT DU SURPLUS"

Comme la législation canadienne de l'impôt sur le revenu a été complètement remaniée pour entrer en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1949, il est plus facile d'examiner la législation concernant le "dépouillement du surplus" avant cette date séparément de celle qui a été en vigueur par la suite.

La législation antérieure à 1949

Dès 1924, on constate l'intention d'assujettir le revenu de la société à un impôt personnel au moment de sa distribution finale. Exempter, comme on l'a fait depuis 1926, de l'impôt sur le revenu les dividendes entre sociétés aurait pu fournir, à défaut de législation préventive, un moyen facile par lequel les biens de la société représentant son revenu non distribué auraient pu en fait être distribués aux actionnaires, francs d'impôt. Sous sa forme la plus simple, on aurait pu obtenir ce résultat en vendant toutes les actions de la société ayant un revenu non distribué à une deuxième société dont les actions auraient été détenues par les mêmes actionnaires pour un prix qui comprenait la valeur de l'actif représentant le revenu non distribué. La première société pourrait ainsi transmettre à la seconde de l'argent, ou autre actif liquide comme dividende entre sociétés francs d'impôt, et le verser ainsi aux actionnaires initiaux à l'acquit partiel de l'obligation encourue relativement au prix d'achat des actions de la première société. Pour parer à cette éventualité, la législation de 1926 prévoyait que les actionnaires vendant des actions dans ces circonstances seraient assujettis à l'impôt

relativement aux dividendes entre sociétés comme s'ils les recevaient eux-mêmes. Au cours de la même année, d'autres mesures visant à empêcher l'évitement fiscal en matière de distributions du revenu des sociétés ont été promulguées pour empêcher que l'on rembourse le capital sans au préalable distribuer le revenu non distribué ou du moins sans acquitter l'impôt sur ce revenu, et pour décréter que certaines transactions seraient censées constituer des dividendes jusqu'à concurrence du revenu non distribué de la société. Ces transactions comprenaient certaines avances ou prêts faits aux actionnaires, le versement d'une prime au rachat d'actions et la déclaration de dividendes en actions.

En 1936, on a jugé utile de raffermir la partie de la législation de 1926 destinée à empêcher l'évitement fiscal au moyen de la vente d'actions et de l'utilisation des dividendes entre sociétés francs d'impôt, mais ces initiatives se sont également révélées insuffisantes. La lutte destinée à empêcher les actionnaires de retirer, franc d'impôt, le revenu non distribué dans la période antérieure à 1949, a culminé par l'adoption, en 1938, de l'article 32A de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu. L'article 32A accordait au Conseil du Trésor le pouvoir de prescrire les conséquences fiscales des opérations qui, à son avis, étaient principalement destinées à réduire ou à éviter l'impôt. Tel que finalement modifié, il renfermait un paragraphe rédigé en termes généraux susceptibles de s'appliquer à n'importe quelle opération motivée par des raisons fiscales, et cette disposition, sous une forme quelque peu modifiée, subsiste dans la Loi actuelle à l'article 138. Les pouvoirs qu'il conférait n'ont jamais été exercés après 1949 et les contribuables avertis et leurs conseillers en étaient venus à le considérer comme une sorte d'épouvantail. Deux des paragraphes de l'article 32A qui avaient été ajoutés en 1943 et qui visaient plus précisément le dépouillement du surplus n'ont pas été conservés dans la nouvelle Loi. L'un d'eux envisageait certaines circonstances spécifiques mais l'autre, rédigé en termes généraux, avait trait aux paiements ou bénéfices reçus directement ou indirectement d'une société ayant un revenu non distribué. Même si l'article 32A



accordait des pouvoirs étendus au Conseil du Trésor, il renfermait aussi une disposition selon laquelle, sur appel d'une cotisation effectuée en conformité de ces pouvoirs, la Cour de l'Échiquier du Canada avait compétence pour décider si l'objectif principal des transactions était l'évitement fiscal.

La législation postérieure à 1948

L'adoption en 1948 de la Loi de l'impôt sur le revenu a entraîné des modifications capitales dans la législation fiscale, y compris l'élimination quasi-totale de la discrétion ministérielle. Les paragraphes de l'article 32A visant expressément le dépouillement des surplus et certains autres articles portant sur ce sujet, ont été abrogés et subséquemment remplacés par le nouveau concept du "surplus désigné". En termes généraux, la nouvelle législation prévoyait que lorsqu'une société acquiert le contrôle d'une autre à un moment où cette dernière avait en main un revenu non distribué, ce revenu non distribué deviendrait un "surplus désigné", et que les dividendes versés à même ce surplus ne seraient pas exempts d'impôt entre les mains de la société contrôleuse. L'impôt prohibitif qui découlerait normalement de l'application des taux ordinaires d'impôt sur les sociétés à un pareil dividende indique qu'il s'agissait là d'une mesure préventive et non d'un moyen d'augmenter les recettes fiscales.

Comme les contribuables ont cherché et trouvé des moyens de contourner ces dispositions, on a recommencé à introduire périodiquement des modifications s'attaquant à des combines précises. En 1955, on a adopté des mesures visant les cas où une société non résidente, une personne exempte d'impôt, un commerçant ou négociant en valeurs mobilières touchaient un dividende payé à même le surplus désigné de la société 5/. Étant donné que, dans la plupart des cas, ces récipiendaires d'un dividende versé à même le surplus désigné payaient peu ou pas d'impôt sur ce dividende, la législation imposait une taxe spéciale à la société payeuse. Le taux de l'impôt s'élève nominalement à 20 p. 100 dans le cas d'un dividende versé à un négociant en valeur mobilières et à 15 p. 100 à l'égard des autres personnes décrites, mais étant donné que

l'impôt payable réduit le revenu non distribué de la société payeuse, le taux effectif d'impôt frappant le surplus désigné peut être réduit à 16.66 p. 100 et à 13.05 p. 100 respectivement. L'adoption, en 1958, d'une disposition visant les fusions 6/, avait ouvert une autre faille importante dans le mur déjà lézardé de la législation édiflée pour empêcher le dépouillement du surplus. En 1959, d'autres mesures ont été promulguées pour étayer le concept du surplus désigné dans le cas d'une fusion 7/. En termes généraux, elles imposaient un taux fixe d'impôt, en l'occurrence 20 p. 100, sur le montant du revenu non distribué des sociétés antérieures qui n'était pas représenté par l'actif net de la nouvelle société résultant de la fusion. Cette mesure a été modifiée en 1960 mais elle s'est révélée malgré tout relativement inefficace, surtout à cause des lacunes de ses dispositions.

Outre ces faiblesses évidentes, la définition du surplus désigné se prête en soi à la dérobade. Sans nous engager dans une discussion approfondie et technique, nous pouvons dire que la définition du contrôle et celle du montant du revenu non distribué qui doit être "désigné" constituent deux de ses points faibles. Étant donné la souplesse actuelle avec laquelle on peut organiser et réorganiser une société ou plusieurs sociétés, il a été possible d'éviter le but de la législation par une planification intelligente, ou, à défaut, par une réorganisation des structures du capital ou des relations entre sociétés. On peut juger de l'efficacité de cette législation par le fait que la pratique du dépouillement du surplus s'est généralisée.

En 1963, le législateur a réagi devant ce contournement évident de l'intention de la loi par l'adoption de l'article 138A. La majeure partie de cet article s'attaque à la question du dépouillement du surplus et, en termes généraux, l'article prévoit que lorsqu'un contribuable a reçu un montant à titre de cause ou considération de la vente ou autre aliénation d'actions, ou par suite du fait qu'une société a racheté, acquis, réduit ou converti son capital social, ou à titre de versement qui serait considéré comme revenu

exempté, le ministre peut décider que la totalité ou une partie de ce montant sera incluse dans le revenu du contribuable si, de l'avis du ministre, le montant a été touché dans le cadre d'un projet de dépouillement du surplus. Pour sauvegarder les intérêts du contribuable, l'article l'autorise à interjeter appel de la décision, à la Commission d'appel de l'impôt ou à la Cour de l'Échiquier. La cour peut confirmer ou modifier la directive, ou, si elle précise qu'aucun des objets de la transaction ou de la série de transaction ne visait le dépouillement du surplus, elle peut infirmer la directive.

On constate une similarité frappante dans l'historique des deux périodes de législation destinée à empêcher le dépouillement du surplus. Dans chaque cas, on s'est efforcé à l'origine d'adopter une législation qui décrivait en détail les méthodes alors connues de dépouillement du surplus ainsi que les conséquences fiscales qui résultaient du recours à une méthode particulière. Dans chaque cas, les tentatives ont échoué et les modifications subséquentes apportées pour étendre ou renforcer la législation ont été également infructueuses jusqu'à ce que, en fin de compte, on s'en remette au pouvoir discrétionnaire. Dans la période antérieure à 1949, le pouvoir discrétionnaire était confié au Conseil du Trésor, tandis qu'au cours de la période subséquentes il était conféré au ministre du Revenu national. Dans chaque cas, le contribuable était protégé puisque les tribunaux avaient compétence pour reviser l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

Les conséquences de la législation canadienne  
visant à empêcher le dépouillement du surplus

L'article 138A(1): L'adoption de l'article 138A(1), accordant un certain pouvoir discrétionnaire au ministre du Revenu national pour lui permettre d'empêcher cette forme particulière d'évitement fiscal, a sans aucun doute ralenti énormément la pratique et l'a peut-être interrompue complètement. Il ne s'est pas écoulé suffisamment de temps pour constater si l'ingéniosité du contribuable lui permettra de trouver un moyen de surmonter ce dernier et formidable obstacle au retrait franc d'impôt du revenu non distribué des

sociétés, mais, sur la foi de l'expérience passée, on peut croire qu'il s'y essaiera probablement. Cette mesure sera efficace si les conditions qui précèdent l'exercice de la discrétion ministérielle sont rédigées en termes suffisamment généraux pour englober tous les projets possibles visant au dépouillement du surplus. Nous avons lieu d'en douter, mais lorsqu'il découvrira ou prévoira une omission, le législateur pourra promptement y parer pour l'inclure dans le cadre de l'article, lui redonnant ainsi son efficacité. Dans une grande mesure, l'efficacité de cette législation dépendra aussi de l'exactitude avec laquelle le ministre utilisera cet article et de la manière que les tribunaux interpréteront ses dispositions lorsque les contribuables interjetteront appel des directives du ministre.

L'article 138A(1) reflète la décision du Parlement, du moins à titre de mesure temporaire en attendant de trouver une meilleure solution, de ne pas chercher à spécifier exactement toutes les transactions qui sont soumises à l'impôt dans un certain domaine très vaste, mais d'autoriser le ministre à le faire à sa place. Fondamentalement, le ministre est autorisé à percevoir les impôts qui, d'après lui, ont été évités grâce à des moyens techniques. L'incertitude doit donc subsister tant que le ministre n'a pas décidé d'émettre une cotisation, ce qu'il peut retarder jusqu'à l'écoulement de quatre années après la date d'émission de la cotisation initiale pour l'année dans laquelle le contribuable a touché "un montant" jugé imposable en vertu de cet article. Ces décisions peuvent être extrêmement difficiles à prendre, parce que le ministre ne saurait d'ordinaire voir au-delà des transactions couramment complétées ou projetées. Dans les cas où l'intention des contribuables au sujet des transactions à venir n'est pas claire, le ministre peut naturellement hésiter à rendre une directive à l'avance, simplement parce qu'il ne peut déterminer le véritable but des transactions.

L'article 138A(1) stipule que certaines conditions de fait doivent exister avant que le ministre puisse exercer sa discrétion. Un contribuable doit avoir reçu "un montant", dont la signification est très large aux termes de

la Loi, à titre de considération ~~déroulant~~ de transactions spécifiques ou par suite de telles transactions. Lorsque pareil montant a été reçu, le ministre peut en ajouter la totalité ou une partie au revenu du contribuable, s'il croit que l'un des objectifs de la transaction ou de la série de transactions est le dépouillement du surplus. L'article pourrait s'appliquer de façon à imposer des personnes qui ne songeaient pas à réaliser un dépouillement du surplus 8/, et s'appliquer à des opérations qui ne sont normalement pas envisagées comme un dépouillement du surplus. Le libellé même de cet article n'apporte que peu de certitude et la loi actuelle ne renferme aucune disposition obligeant le ministre à rendre une directive à l'avance 9/. Cependant, les fonctionnaires du ministère ont indiqué que l'article ne s'appliquera pas aux opérations où tout le revenu non distribué, tiré ou susceptible d'être tiré de la société, sera assujetti à l'impôt en vertu de l'article 105 ou d'une autre disposition. Il est aussi entendu que le ministère, sans toutefois se lier, donnera au contribuable une opinion favorable dans les cas de transactions effectuées à distance et lorsque le ministère est convaincu que l'opération est faite de bonne foi et qu'elle n'est aucunement destinée à produire un dépouillement du surplus. Dans la plupart des autres cas, le ministère n'a pas consenti à émettre une directive favorable.

Les contribuables et leurs conseillers ont manifesté une vive inquiétude à l'égard de cette extension de la discrétion ministérielle ainsi que des aléas qui l'accompagnent. La législation a réussi à paralyser un bon nombre d'opérations qui n'étaient pas considérées en général comme des dépouillements du surplus. Il faut songer à cette éventualité, par exemple, dans tous les cas où une société achète une tranche importante des actions d'une autre société. En pareil cas, le vendeur d'actions peut être exposé à l'imposition du fait de quelque initiative prise subséquentement par l'acheteur, et sur laquelle il n'a aucun droit de regard. L'incertitude existe non seulement quant à la détermination des pratiques qui sont considérées comme des dépouillements du surplus mais aussi à cause de l'impossibilité de prévoir le comportement éventuel d'un tiers.

Il existe une autre source d'incertitude, même si l'article 138A(1) était appliqué, parce que le contribuable n'a aucune assurance que subséquentement, l'on ne se servira pas de quelque autre article de la Loi pour imposer le même revenu non distribué. Cette situation pourrait se produire lorsqu'il est distribué par la suite. L'absence d'efforts par le Parlement en vue d'intégrer les dispositions de l'article 138A(1) au reste de la Loi reflète le caractère de palliatif temporaire de cette mesure.

Même si l'article 138A(1) a été adopté comme une arme ultime, les autres mesures destinées à éviter le dépouillement du surplus sont encore en vigueur et nous allons envisager certaines de leurs conséquences dans les paragraphes qui suivent sous des titres différents.

Choix de taux d'impôt multiples lors du retrait du revenu non distribué. Nous avons indiqué que dès 1924 on avait l'intention d'imposer le revenu des sociétés, à des taux personnels, au moment de la distribution définitive. Certaines dispositions de l'article 105 ont énormément diminué la progressivité de l'impôt prélevé lors de la distribution du revenu des sociétés. Certaines des dispositions visant à empêcher l'évitement fiscal, dont nous avons parlé précédemment, ont eu pour conséquence de fournir des moyens de retirer des revenus des sociétés par le paiement de plusieurs taux fixes d'impôt par la société seulement. Ces taux, du moins pour certains actionnaires, sont très inférieurs à ceux qui seraient payés si des dividendes étaient distribués de façon normale; et ils sont même plus intéressants que les taux effectifs qui résultent de l'application des dispositions de l'article 105 portant sur le revenu des sociétés postérieur à 1949. Le tableau D-1 illustre les coûts comparatifs en impôts encourus pour retirer un revenu d'une société par certaines méthodes spécifiées 10/:

TABLEAU D-1

COÛT FISCAL COMPARATIF DU RETRAIT DU REVENU DES SOCIÉTÉS  
NET DE L'IMPÔT NORMAL SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS  
(tous les chiffres représentent des pourcentages)

|  |                                | Coût de l'impôt sur le dollar marginal a/ |  |  |                   |
|--|--------------------------------|---|--|--|-------------------|
| Taux de l'impôt<br>marginal de<br>l'actionnaire<br>(1) | Dividende<br>en espèces<br>(2) | Article 105 b/                            | Article 105B                                 |  | Article 105C      |
|  |                                | (3)                                       | Négociant<br>en valeurs<br>mobilières<br>(4) | Personnes<br>exemptées<br>d'impôt<br>(5) | Fusions c/<br>(6) |
| 0  | -                              | 7.5                                       | 16.66  | 13.05                                    | 20                |
| 20   | -                              | 7.5                                       | 16.66  | 13.05                                    | 20                |
| 40   | 20                             | 17.5                                      | 16.66  | 13.05                                    | 20                |
| 60   | 40                             | 27.5                                      | 16.66  | 13.05                                    | 20                |
| 80   | 60                             | 37.5                                      | 16.66  | 13.05                                    | 20                |

a/ Au coût de l'impôt viennent s'ajouter certains frais additionnels qui seraient encourus lorsqu'on suit les méthodes envisagées sous les colonnes 3, 4, 5 et 6. Cependant, lorsqu'un montant important de revenu non distribué est concerné, les seuls coûts qui joueraient un rôle important seraient le bénéfice accordé au négociant en valeurs mobilières ou à la personne exemptée d'impôt dans les cas envisagés aux colonnes 4 et 5 respectivement.

b/ La moitié du revenu distribué est imposée comme dividende en espèces et l'autre moitié à 15 p. 100.

c/ Normalement, cet impôt ne s'appliquerait pas au montant distribué, mais plutôt au montant par lequel le revenu non distribué cesse d'être représenté par un actif net tangible. Voir aussi la section suivante pour la description d'une anomalie consécutive aux dispositions de l'article 105C.

A propos des mesures qui sont destinées à empêcher l'évitement fiscal et qui figurent aux articles 105B et 105C, il est intéressant de remarquer qu'elles profitent à certains contribuables, et que le taux fixe comparativement bas résultant de leur application sert désormais à certains contribuables à étayer leurs propositions, sous prétexte qu'elles seraient pour le gouvernement à la fois "justes" et acceptables, selon lesquelles le revenu provenant de dividendes devrait être exclu de la structure des taux progressifs de l'impôt personnel et assujetti à un taux d'impôt fixe et modéré.

Surplus désigné. Comme nous l'avons vu, la théorie du surplus désigné n'a pas pu empêcher le dépouillement du surplus même si elle peut à l'occasion avoir dissuadé certains contribuables de recourir à cette pratique. Malheureusement, ses dispositions peuvent aussi prendre au piège des contribuables qui n'ont aucune intention de pratiquer le dépouillement du surplus, et dont l'absence d'une telle intention est en certains cas rendue évidente par la nature de la transaction. Lorsqu'une société acquiert la totalité ou presque des actions d'une autre société, qu'elle ait un nombre restreint ou élevé d'actionnaires, par l'émission de ses propres actions ordinaires, peut-on dire qu'il s'agit là d'une transaction visant au dépouillement du surplus? Il est vrai que, si la société ainsi acquise a un nombre restreint d'actionnaires et si la société acheteuse en a un grand nombre et si ses actions sont l'objet de nombreuses transactions, les actionnaires antérieurs de la société acquise détiennent désormais un actif liquide et peuvent en réalité réaliser une partie du revenu non distribué de la société acquise de la même manière que tout autre actionnaire d'une société ayant un grand nombre d'actionnaires. Mais s'agit-il là d'un dépouillement du surplus? Le revenu non distribué demeure intact; il est représenté par le même actif, et s'il est distribué il sera soumis à l'impôt. Il pourrait bien être avantageux de fusionner l'activité des deux sociétés mais la filiale ne peut être liquidée et incorporée à la société mère sans entraîner des frais d'impôt importants. En conséquence, un grand nombre de filiales semblables ne sont en réalité que des carapaces. Par quelque moyen artificiel, la société mère s'est emparée de leur activité et de leur actif, et la seule raison du maintien en existence de ces filiales, jusqu'au moment où le surplus désigné a complètement disparu 11/, est de conserver la fiction légale à l'effet qu'aucune distribution du surplus désigné n'a été faite à la société mère. A cet égard et à d'autres, la solution 12/ en quelque sorte indirecte qu'apporte le concept du surplus désigné a gêné la réorganisation normale et très souvent souhaitable des sociétés tout en ratant du même coup son objectif principal.



On a suggéré que le concept du surplus désigné plaçait les sociétés non résidentes dans une situation avantageuse en comparaison des sociétés résidentes lorsqu'elles se font la concurrence pour l'acquisition d'une société canadienne qui possède un surplus important. Si la société acquise doit continuer son activité sous sa forme actuelle et ne pas faire de distribution excédant ses bénéfices courants, la récrimination serait sans valeur parce que ni l'une ni l'autre des sociétés ne serait soumise à un impôt immédiat sur le surplus. Cependant, si la société acquise devait être liquidée, le coût fiscal pourrait atteindre 26.1 p. 100 du surplus pour la société non résidente 13/, et 50 p. 100 du surplus pour la société résidente 14/. Il est improbable que la société résidente accepte d'acquitter l'impôt de 50 p. 100; au contraire, elle aura probablement recours à quelques autres méthodes de distribution prévues dans la loi de sorte que le coût de l'impôt serait inférieur à celui de la société non résidente.

Anomalies consécutives à la législation canadienne visant à empêcher le dépouillement du surplus

Même si un certain nombre des articles de la Loi de l'impôt sur le revenu destinés à empêcher que le revenu des sociétés soit retiré franc d'impôts aboutissent à des anomalies, nous croyons que seulement deux d'entre elles sont suffisamment importantes pour mériter d'être signalées dans cet appendice.

Nous avons dit auparavant que l'immunité fiscale accordée aux dividendes entre sociétés est retirée lorsque le dividende est censé être versé à même le "surplus désigné". Un dividende n'est pas censé être payé à même le "surplus désigné" si les "bénéfices réalisés depuis l'acquisition du contrôle" 15/ sont suffisants pour permettre de payer le dividende à même ces bénéfices. Les règles visant le calcul des bénéfices réalisés depuis l'acquisition du contrôle ne prévoient pas la déduction des impôts provinciaux sur le revenu, des dons de charité ni des pertes subies après l'acquisition du contrôle. Par conséquent, le montant total des dividendes entre sociétés

susceptible d'échapper à l'impôt peut excéder le montant global net des bénéfiques, déduction faite des impôts, que la société contrôlée a gagnés postérieurement à l'acquisition du contrôle, ce qui entraîne une érosion du surplus désigné. Au fur et à mesure que les provinces ont obtenu une tranche plus importante de l'impôt sur le revenu des sociétés, l'omission d'une disposition visant la déduction des impôts provinciaux sur le revenu des bénéfiques réalisés depuis l'acquisition du contrôle a acquis une importance plus considérable.

La seconde anomalie a trait au calcul de l'assiette de l'impôt décrété par l'article 105C sur tout montant non distribué qui est censé être distribué par suite de la fusion des sociétés. Dans la Loi, on s'est inspiré du principe général suivant: les distributions aux actionnaires sont censées être effectuées d'abord à même le revenu non distribué et seulement lorsque celui-ci est épuisé, est-il possible d'effectuer des distributions franches d'impôt à même les gains de capital ou sous forme de remboursement du capital. D'après les dispositions de l'article 105C, on peut distribuer l'actif de la société nouvellement créée par fusion sans encourir un impôt, réalisant de ce fait la distribution franche d'impôt des gains de capital et le remboursement du capital avant que le revenu non distribué soit réparti.

#### LA LÉGISLATION ÉTRANGÈRE PORTANT SUR LE "DÉPOUILLEMENT DU SURPLUS"

Une étude des mesures législatives adoptées par certains pays étrangers choisis, dont les régimes fiscaux permettent une semblable suspension des revenus grâce à l'utilisation des sociétés, révèle que la difficulté a été abordée de façons diverses.

La France, l'Allemagne et les Pays-Bas imposent des taxes spéciales sur les gains provenant de la disposition d'actions de sociétés dans lesquelles le contribuable détient une part importante. D'une façon générale, on considère qu'un contribuable détient une participation importante lorsque, conjointement avec certains proches parents, il possède en tout

25 p. 100 au moins du capital-actions de la société. Ce genre de législation montre bien comment les actionnaires qui possèdent des participations importantes dans des sociétés à nombre restreint d'actionnaires sont capables d'influencer les politiques de distribution tout à l'avantage fiscal des actionnaires. D'autres pays ont abordé cet aspect particulier en adoptant des mesures législatives qui visent à empêcher des accumulations "déraisonnables" de revenu par la société. Dans certains pays, l'on cherche à obtenir ce résultat en levant un impôt de quasi-confiscation sur la retenue déraisonnable de revenus, afin d'en forcer la distribution; dans d'autres, la retenue déraisonnable est imputée aux actionnaires. Selon le pays, le caractère raisonnable du montant retenu peut être déterminé, soit au moyen d'une formule, soit par les tribunaux, soit selon la discrétion du fisc.

Quoique la législation de la plupart des pays renferme des dispositions visant à empêcher le retrait, exempt d'impôt, du revenu non distribué des sociétés au moyen des méthodes les plus évidentes, nous nous sommes surtout attachés aux dispositions de ces lois qui seraient susceptibles d'empêcher l'espèce plus complexe d'évitement fiscal que nous avons désignée sous le nom de dépouillement du surplus. Étant donné qu'il ne serait pas utile d'examiner les mesures législatives destinées à empêcher l'évitement fiscal en les isolant du système judiciaire et légal sous lequel elles sont administrées, nous nous sommes attardés aux pays dont les traditions juridiques ressemblent en quelque sorte aux nôtres.

Le Royaume-Uni a cherché, à diverses reprises, à empêcher le dépouillement du surplus par l'adoption d'une législation décrivant les circonstances spécifiques dans lesquelles des montants qui seraient normalement considérés comme des gains en capital seraient traités comme des revenus. Cette mesure présentait des similarités avec la Loi canadienne, en ce sens qu'elle visait, entre autre, les ventes aux négociants en valeurs mobilières et aux personnes exemptées d'impôt. Comme au Canada, cette façon législative détaillée d'aborder la situation s'est révélée infructueuse. En

1960, on adopta une loi pour réglementer spécifiquement les transactions de valeurs mobilières mais elle était rédigée en termes assez généraux, au lieu de viser à définir toutes les situations spécifiques auxquelles elle s'appliquerait. Cette législation accordait au fisc le pouvoir discrétionnaire d'annuler tout avantage fiscal obtenu par suite des transactions. C'est avec énormément d'hésitations, semble-t-il, que le Parlement a accepté d'admettre la nécessité d'une pareille disposition afin de supprimer efficacement l'évitement fiscal dans ce domaine. Un certain nombre de sauvegardes furent adoptées et, en particulier, le contribuable se voyait accorder le droit d'obtenir du fisc, dans un délai spécifié, un avis de son opinion relativement à la nature imposable des transactions projetées ou complétées. Les cotisations effectuées en vertu de cette législation pouvaient faire l'objet d'un appel à des commissaires spéciaux et à un tribunal spécial créé à cette fin.

En Australie, la prétendue "disposition annihilante" 16/ figure dans la loi de l'impôt sur le revenu depuis 1915, mais on l'avait considérée comme peu efficace jusqu'à ce que le Commissaire remporte un succès triomphant dans l'affaire Newton 17/. Après cette affaire, le fisc a entrepris une vigoureuse campagne, fondée sur cet article et s'attaquant aux arrangements qui étaient censés être motivés principalement par la possibilité d'éviter l'impôt, et il en résulta une série de jugements de première instance favorables à la Couronne. Cependant, il pourrait bien s'écouler quelque temps avant que l'efficacité de l'article 260 à arrêter le dépouillement des surplus ne soit finalement établie. Ainsi qu'on l'a déclaré dans la décision de l'affaire Newton, si (traduction) "...les transactions sont susceptibles de justification par référence aux affaires ordinaires ou aux relations familiales, sans nécessairement apparaître comme un moyen d'éviter l'impôt, alors elles ne tombent pas sous le coup de l'article".

Aux États-Unis, par contraste avec le Canada et le Royaume-Uni, la législation visant à empêcher l'évitement a été étayée par un accueil

favorable des tribunaux au problème de l'évitement fiscal. Un certain nombre de théories sont venues compléter l'intention du législateur. Ces théories tiennent compte de facteurs tels que le but commercial d'une transaction, la question de savoir si la distribution équivaut effectivement à un dividende, la continuité d'un droit de propriété, et la conformité avec l'intention fondamentale plutôt que la simple lettre du statut. Aux États-Unis, les gains de capital sont imposables à des taux spéciaux, de sorte que le montant de l'impôt que l'on chercherait à éviter représente la différence entre l'impôt calculé à des taux progressifs et un impôt moins élevé frappant les gains de capital, tandis qu'au Canada, ce montant représente la différence entre l'impôt calculé à des taux progressifs et l'absence d'impôt.

L'Allemagne et l'Afrique du Sud ont adopté des dispositions générales destinées à empêcher l'évitement fiscal, mais elles ne s'attaquent pas spécifiquement au dépouillement du surplus. En Suède, on refuse aux sociétés à nombre restreint d'actionnaires l'exemption relative aux dividendes entre sociétés lorsque la société récipiendaire n'a pas versé une quantité raisonnable de dividendes; la Commission nationale de l'impôt a discrétion quant à ce refus.

#### CONCLUSIONS

Quoiqu'on ne puisse pas déterminer le montant de l'impôt qui est évité au moyen du dépouillement du surplus au Canada, il ne s'agit pas là d'une considération primordiale. Il est par contre primordial d'admettre que si l'évitement fiscal généralisé se maintient en ce domaine, il est probable que tout le régime fiscal sera discrédité au point de saper son fondement même, c'est-à-dire le principe de l'autocotisation et de l'exécution volontaire.

Étant donné la souplesse actuelle de l'organisation et de la réorganisation des sociétés; étant donné un régime fiscal qui permet la retenue,

à l'intérieur de la structure de la société, du revenu virtuellement imposable lors de la distribution; étant donné l'application de taux progressifs d'impôt personnel au produit des distributions des sociétés et l'absence d'impôt sur les gains de capital; et étant donné la façon dont les tribunaux canadiens ont traditionnellement interprété les lois fiscales; nous ne pensons pas qu'il soit possible de concevoir une législation efficace sur l'évitement fiscal en énumérant dans les statuts tous les genres d'opérations ainsi que leurs conséquences fiscales. Une telle législation exigerait des pouvoirs de devin pour prévoir, sans parler d'énumérer, toutes les combinaisons et permutations de circonstances et d'opérations qui devraient être suivies du paiement de l'impôt. Même si ce genre de solution permettait de réduire l'étendue du dépouillement du surplus, il est vraisemblable qu'une telle législation prendra au piège des personnes de bonne foi, gênera la réorganisation économiquement souhaitable de sociétés, et fournira aux gens avertis un répertoire des pièges à éviter. Une énumération aussi détaillée, ainsi que la complexité qu'elle entraîne, ne se justifie qu'en ce qu'elle fournit une certitude relative et qu'elle prive le fisc du pouvoir de cotiser arbitrairement.

Il semble clair que les mesures législatives visant à empêcher l'évitement fiscal adoptées entre 1949 et l'introduction de l'article 138A en 1963, atténuaient le principe de l'imposition progressive personnelle de tous les revenus et qu'elles n'ont pas satisfait au critère de succès qui aurait pu justifier un tel écart.

En l'absence d'un changement fondamental apporté à la méthode d'imposition du revenu provenant de sociétés, il sera nécessaire de conserver une forme quelconque de législation visant à empêcher l'évitement semblable à celle que contient le présent article 138A, mais cette législation devra être complétée par des procédures permettant de fournir des décisions, rapidement et d'avance, aux contribuables qui projettent des opérations susceptibles de tomber sous son application. Ces décisions lieraient le fisc en autant que tous les faits pertinents aient été révélés intégralement par le

contribuable. Elle devrait aussi être complétée par des procédures qui permettraient de faire connaître aux contribuables, de façon rapide et définitive, leur obligation fiscale lorsque des opérations qui pourraient tomber sous l'effet de la disposition sont déjà exécutées.

La seule véritable solution à la difficulté du dépouillement du surplus est d'apporter une modification fondamentale à la politique d'imposition du revenu provenant des sociétés. Seule l'élimination des anomalies et des illogismes inhérents au régime actuel permettrait d'assurer la liberté d'action et une certaine souplesse dans l'exécution des transactions et des réorganisations de sociétés, sans pour autant laisser place à l'évitement fiscal généralisé. La meilleure façon de parvenir à cette fin serait d'adopter notre proposition relative à l'intégration telle que recommandée au chapitre 19, en même temps que notre recommandation du chapitre 15 visant l'imposition des gains de capital.

## NOTES

- 1/ Le gain réalisé lors d'une vente d'actions est, généralement parlant, un gain "de capital" non imposable.
- 2/ Parfois, lorsque la raison d'être d'une société ayant un grand nombre d'actionnaires n'existe plus, le public a vent de sa liquidation prochaine et les administrateurs indiquent la date et le montant de la distribution aux fins de liquidation ainsi que la proportion de revenu non distribué de la société qui y est inclus. Étant donné qu'un pareil placement devient alors relativement plus intéressant pour des organismes exonérés d'impôt que pour des actionnaires imposables, le prix du marché devrait se situer au point où il est réciproquement avantageux pour un bon nombre d'actionnaires imposables de vendre, et pour des organismes exemptés d'impôt d'acheter.
- 3/ Comme nombre de ces projets sont irréalisables, et probablement inutiles, pour les sociétés ayant un grand nombre d'actionnaires cette pratique est, en règle générale, réservée aux sociétés à nombre restreint d'actionnaires.
- 4/ Débats de la Chambre des Communes, 28 janvier 1963, p. 3302.
- 5/ Loi de l'impôt sur le revenu, article 105B
- 6/ Loi de l'impôt sur le revenu, article 85I.
- 7/ Loi de l'impôt sur le revenu, article 105C.
- 8/ Ce résultat peut se produire parce que les vendeurs des actions peuvent n'avoir aucun contrôle sur l'intention des acheteurs quant à la société.
- 9/ Voici une déclaration officielle du ministre du Revenu national sur la question (Débats de la Chambre des Communes (Hansard), compte rendu officiel du 8 novembre 1963, p. 4798):



"Pour que le ministre puisse exercer convenablement sa discrétion, il lui faut connaître toutes les circonstances qui entourent l'opération ou la série d'opérations, ce qui ne saurait se produire qu'une fois les faits établis et chaque opération complétée. On admettra que le ministre ne peut exercer sa discrétion au préalable ni même s'engager d'avance à l'exercer de telle ou telle manière. Par contre, les fonctionnaires de la Division de l'impôt sont disposés, en deçà de certaines limites, à discuter officieusement d'opérations éventuelles avec les contribuables, leurs avocats et leurs comptables, pourvu qu'on n'en vienne pas à des conclusions auxquelles serait lié soit le ministre, soit le contribuable."

- 10/ Étant donné que l'impôt normal des sociétés qui est exigible sur un dividende versé à même le "surplus désigné" est d'ordinaire prohibitif, et étant donné que les dispositions de l'article 105A, prescrivant les conséquences fiscales du rachat d'actions à prime, ont été très rarement utilisées, ni l'une, ni l'autre de ces deux méthodes n'a été illustrée.
- 11/ Pour plus de détails sur ce point, voir la section qui suit immédiatement.
- 12/ Cette solution est indirecte du fait qu'elle lève une taxe, du moins virtuellement, sur l'acheteur des actions en vue de chercher à atteindre le vendeur et le présumé récipiendaire de l'avantage provenant du revenu non distribué.
- 13/ Chiffres basés sur l'impôt exigible en vertu de l'article 105B à 15 p. 100, et sur l'impôt ordinaire des non-résidents, retenu à la source au taux de 15 p. 100 sur le solde.
- 14/ En supposant que tous les dividendes touchés soient imposés au taux plus élevé d'impôt des sociétés, de 50 p. 100.
- 15/ En termes très généraux, le revenu non distribué accumulé depuis l'acquisition du contrôle de la société.
- 16/ Article 260, Income Tax and Social Services Contribution Assessment Act.  
Il s'agit d'une disposition générale destinée à empêcher l'évitement fiscal, mais qui ne s'attaque pas spécifiquement au dépouillement du surplus.

17/ Newton and Others v. Commissioner of Taxation of the Commonwealth  
of Australia, [1958]A.C. 450.