

Comité permanent des finances de la Chambre des communes Consultations prébudgétaires 2015 23 juillet 2015

Sommaire de gestion

L'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières (ACCVM) est reconnaissante de l'occasion qui lui est offerte de participer aux consultations prébudgétaires et fournir ses recommandations au nom de ses 148 membres qui sont des sociétés de courtage en valeurs mobilières réglementées par l'OCRCVM exerçant des activités dans le secteur canadien des valeurs mobilières.

L'ACCVM s'efforce de mettre en place un secteur des valeurs mobilières dynamique et prospère soutenu par des marchés des capitaux solides et efficaces. Des marchés des capitaux dynamiques qui fonctionnent bien sont indispensables à l'économie canadienne. Ils permettent une mobilisation efficace des capitaux pour faire des investissements, ce qui favorise la croissance des entreprises et la création d'emploi. Les marchés des capitaux permettent aux gouvernements de mobiliser des capitaux et aux Canadiens de placer les économies qu'ils ont durement gagnées. En 2014, les entreprises canadiennes ont recueilli 42,8 G\$ provenant d'émissions secondaires d'actions vendues sur les marchés boursier et privé et 85,8 G\$ par l'émission d'obligations. Les divers paliers gouvernementaux au Canada ont recueilli une somme de 164,2 G\$ en émettant des titres d'emprunt pour financer des infrastructures publiques et d'autres services publics qui sont importants pour les Canadiens. Le secteur canadien des valeurs mobilières a aidé à structurer ces émissions publiques et privées et il s'est chargé de la prise ferme et du placement de ces titres. Le secteur des valeurs mobilières fournit des conseils et gère un peu plus de 300 G\$ en REER, 38 G\$ en CELI et 94 G\$ en FERR pour le compte des Canadiens afin de les aider à se préparer pour la retraite.

La conjoncture économique et le contexte financier demeurent difficiles. La persistance de la mauvaise situation économique mondiale et de la faiblesse des prix de l'énergie étouffe la croissance économique. On ne peut pas se fier aux investissements dans le secteur de l'énergie et aux exportations, même avec un dollar canadien dévalué, pour stimuler la croissance économique. Pour relancer l'économie, le gouvernement doit donc changer de stratégie en matière de politique publique et donner priorité à des dépenses d'investissement massives dans les petites et moyennes entreprises plutôt qu'à des projets à grande échelle dans le secteur des ressources ou pour des infrastructures. C'est pourquoi le gouvernement doit adopter une approche plus innovatrice pour aider les nouvelles entreprises et les entreprises en démarrage à mobiliser des capitaux à l'externe. Il devrait mettre en place des incitatifs bien définis liés au marché plutôt que des incitatifs directs à l'investissement gérés par des gestionnaires de fonds désignés.

La politique fédérale devrait aussi maintenir l'accent sur la création d'une conjoncture favorable aux entreprises – par exemple, adopter des taux d'impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés qui soient concurrentiels et minimiser la paperasse – et bonifier les régimes actuels d'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale.

Plus précisément, l'ACCVM recommande au gouvernement fédéral :

1. D'adopter une loi autorisant le report des impôts sur les gains en capital imposables durant une année d'imposition pourvu que ces gains servent à acheter des actions de petites entreprises à l'intérieur d'une période de six mois.
2. De mettre en place un programme d'allègement fiscal pour stimuler les placements dans les petites entreprises et entreprises en démarrage canadiennes inspiré du Programme d'investissement dans l'entreprise du Royaume-Uni (EIS) et du Programme d'investissement de lancement d'entreprise du Royaume-Uni (SEIS).
3. De cibler des activités pour bonifier les régimes d'épargne actuels du gouvernement fédéral donnant droit à une aide fiscale, incluant :
 - Exonérer les cotisations des employeurs et employés à un REER collectif des retenues sur la paie.
 - Augmenter le plafond des cotisations annuelles au REER et prévoir des rajustements compensatoires pour les contribuables qui n'ont pas fait de cotisations annuelles, car ils ont cessé temporairement leurs activités professionnelles.
 - Éliminer les retraits annuels minimums obligatoires du FERR et d'autres régimes semblables.

Introduction

L'ACCVM félicite le gouvernement fédéral pour ses efforts en vue d'équilibrer le budget au cours de l'exercice financier 2015-2016. On prévoit que le ratio de la dette publique fédérale sur le PIB sera inférieur à 30 % au cours de l'exercice financier 2016-2017, ce qui est semblable au ratio pré-récession. La situation budgétaire relativement favorable du Canada lui donne un avantage stratégique pour une croissance à long terme. Plus précisément, de saines finances publiques stimulent la confiance et désimmobilise les capitaux privés. Une discipline budgétaire devrait toujours être de mise pour donner au gouvernement toute la souplesse afin de s'adapter rapidement aux changements de la conjoncture et s'occuper des domaines qui sont vitaux pour la compétitivité du Canada à long terme.

Depuis une décennie et demie, un changement remarquable de la fiscalité des sociétés s'est opéré au Canada. Jadis connu pour ses taux d'impôt des sociétés parmi les plus élevés de ceux des pays développés, le taux d'impôt combiné fédéral et provincial moyen est passé de 43 % en 2000 à 26,5 %. Cependant, l'objectif d'un taux d'impôt de 25 % n'a pas été atteint parce que les taux d'impôt provinciaux non seulement n'ont pas suivi les baisses fédérales, mais ils ont même augmenté à cause des déficits budgétaires. Il est d'autant plus important que le gouvernement maintienne ses baisses du taux d'impôt

des sociétés, car des taux d'impôt concurrentiels créent un contexte commercial propice pour les capitaux canadiens et étrangers.

L'ACCVM félicite le gouvernement pour l'augmentation à 10 000 \$ du plafond annuel des cotisations au CELI. Les actifs détenus dans les CELI (par exemple, les actions et obligations) financent les investissements des entreprises (par exemple, construction d'usines et d'immeubles à bureau, achat de machines et de matériel), ce qui stimule la création d'emploi et la croissance économique. De plus, les revenus générés par les CELI finiront par être dépensés, ce qui créera d'autres activités économiques et permettra au gouvernement de percevoir les TPS et TVH correspondantes. L'ACCVM accueille aussi avec satisfaction la diminution des retraits minimums obligatoires du FERR pour les contribuables de 71 à 94 ans inclusivement. Les personnes âgées ont maintenant plus de souplesse et ils bénéficient d'un report d'impôt d'une plus longue durée.

Ce sont des changements positifs; cependant, il faut en faire plus pour relancer la croissance économique. L'ACCVM recommande que le gouvernement adopte les politiques ciblées suivantes.

Recommandation no 1 : report des impôts sur les gains en capital

Les recherches effectuées par l'ACCVM montrent que les sources de capitaux sont particulièrement très limitées pour les petites entreprises de plus grande taille. Ce sont par exemple des entreprises prospères qui sont sur le point de prendre des décisions importantes en matière de personnel et d'investissement, mais qui sont aussi vulnérables à une acquisition et à un départ possible du Canada. Même si les capitaux fournis par les investisseurs providentiels et les fonds de placements privés sont relativement abondants, ce sont les marchés publics qui constituent la source la plus importante de capitaux externes. Les capitaux externes sont plus importants pour les petites entreprises de plus grande taille, car : 1) leurs besoins sont devenus trop grands pour les investisseurs providentiels et les fonds de placements privés; et 2) les investisseurs des tout premiers débuts de l'entreprise veulent récupérer leur argent.

Dans ces circonstances, le législateur doit agir et modifier la fiscalité. **L'ACCVM recommande au gouvernement d'adopter une loi qui autorise de reporter les impôts sur les gains en capital imposables durant une année d'imposition pourvu que ces gains servent à acheter des actions de petites entreprises à l'intérieur d'une période de six mois.** Une telle mesure désimmobilisera beaucoup de capitaux qui sont actuellement bloqués dans des placements à faible rendement et incitera les investisseurs à acheter les actions de sociétés à faible capitalisation inscrites en bourse qui ont un plus fort potentiel de croissance. Les conditions générales de financement sur les bourses de croissance s'en trouveront ainsi améliorées.

Il est essentiel que le ministère des Finances du Canada étudie minutieusement les paramètres de mise en œuvre d'un régime de report. Par exemple, le gouvernement pourrait imposer certaines conditions sur le report des impôts, par exemple la période de détention des nouvelles actions, pour limiter la portée de la loi et assurer une plus grande stabilité des cours boursiers. De plus, le ministère des Finances du Canada pourrait se pencher sur ce qui passe dans les pays ayant adopté des règles sur le report (par exemple, le Royaume-Uni et les États-Unis) pour connaître les modes de gestion et le suivi des reports qu'ils ont choisis pour minimiser les complexités.

Recommandation n° 2 : mise en place d'un programme d'allègement fiscal pour stimuler les placements dans les petites entreprises et entreprises en démarrage

L'ACCVM recommande aussi que le gouvernement mette en place un programme d'allègement fiscal pour stimuler les placements dans les petites entreprises et entreprises en démarrage canadiennes. Le programme d'allègement fiscal s'ajoutera aux investisseurs providentiels et fonds de capital de risque et il pourrait s'inspirer étroitement de deux réussites du Royaume-Uni – le Programme d'investissement dans l'entreprise (EIS) et le Programme d'investissement de lancement d'entreprise (SEIS).

Ces deux programmes ont eu un impact majeur sur le financement des petites entreprises et entreprises en démarrage britanniques. Les données du HM Revenue & Customs (HMRC) montrent que depuis le lancement de l'EIS en 1993-1994, plus de 22 700 petites entreprises ont mobilisé plus de 12,2 G£ en capitaux. Fait à noter particulièrement, les entreprises dont c'était la première utilisation de l'EIS ont mobilisé 58 % des capitaux recueillis par l'EIS. Depuis le lancement du SEIS en 2012-2013, plus de 2 700 entreprises en démarrage ont mobilisé plus de 240 M£ en capitaux.

L'EIS est conçu pour aider les petites entreprises britanniques à mobiliser des capitaux en offrant un éventail d'allègements fiscaux aux particuliers qui achètent de nouvelles actions émises par ces entreprises. Les allègements fiscaux sont offerts pour compenser les risques plus élevés que représentent les actions de petites entreprises. L'allègement fiscal, égal à 30 % du prix des actions, diminue les impôts à payer du contribuable de l'année d'imposition du premier achat d'actions. L'allègement fiscal maximum durant une année d'imposition est de 300 000 £, pourvu que le contribuable ait suffisamment d'impôts à payer. Les actions doivent être détenues au moins trois ans, sinon l'allègement fiscal sera aboli. Si un particulier a bénéficié d'un allègement fiscal sur le prix des actions, il n'y a pas d'impôts à payer sur le gain en capital lors de la disposition des actions. De plus, le paiement des impôts sur le gain en capital peut être reporté si le gain est utilisé pour acheter des actions admissibles à l'EIS. Dans ce cas, il n'y a pas de période minimale durant laquelle le contribuable doit détenir les actions.

Le SEIS a été lancé pour stimuler l'entrepreneuriat et donner un coup de pouce à l'économie du Royaume-Uni. Il prévoit un allègement fiscal de 50 % du montant du placement. Cependant, le placement ne doit pas dépasser 100 000 £. Il doit s'agir d'une entreprise en tout début de démarrage et les mêmes conditions de l'EIS s'appliquent.

Pour qu'une entreprise puisse bénéficier de l'EIS – une aide maximale de 5 M£ par année –, son actif brut doit être inférieur à 15 M£ et elle doit compter à son service au maximum 250 employés à temps plein. Pour qu'une entreprise puisse bénéficier du SEIS, son actif doit être égal ou inférieur à 200 000 £ et elle doit compter à son service moins de 25 employés.

L'ACCVM croit qu'un programme inspiré de l'EIS et du SEIS aurait les mêmes résultats au Canada et si l'on se fie aux données britanniques sur les dépenses fiscales, les avantages pour l'économie canadienne dépasseront de beaucoup les pertes de recettes fiscales d'un tel programme.

Recommandation n° 3 : améliorations ciblées des régimes d'épargne actuels du gouvernement fédéral donnant droit à une aide fiscale

En juin 2015, un expert en matière de retraite, Malcolm Hamilton, a publié un article pour l'Institut C.D. Howe dans lequel il mentionne : « Les Canadiens sont raisonnablement bien préparés pour la retraite. [...] La plupart auront une retraite confortable, même si le ratio de remplacement du revenu cible de 70 % généralement utilisé n'est pas atteint ». C'est pourquoi l'ACCVM croit qu'étendre le RPC obligatoire existant ou mettre en place un RPC complémentaire facultatif ne sont pas d'une grande priorité. Si l'on veut aider les Canadiens à maximiser leur épargne-retraite, on devrait plutôt cibler des améliorations aux régimes d'épargne actuels donnant droit à une aide fiscale

La majeure partie des économies de la majorité des Canadiens est placée dans des REER. Beaucoup d'employeurs y participent en organisant des REER collectifs. L'importance des REER collectifs est passée inaperçue lors du débat sur le montant adéquat de l'épargne-retraite. Il y a 35 554 entreprises et 2,85 millions d'employés qui participent à des REER collectifs d'un montant global de 57,4 G\$. Cependant, les REER collectifs sont désavantagés fiscalement par rapport aux régimes à cotisations déterminées et aux régimes de pension agréés collectifs, ce qui empêche les Canadiens de se constituer de l'épargne-retraite à moindres coûts. Par exemple, les cotisations d'un employeur à un REER collectif sont considérées comme un revenu pour les employés; il y a donc des retenues sur la paie comme les cotisations au RPC et à l'AE. De plus, les employeurs doivent prélever automatiquement sur la paie les cotisations des employés au REER collectif. Cette façon de faire est inéquitable. Elle repose sur des motifs fallacieux que les REER collectifs ne sont pas un régime de retraite proprement dit et que les employés peuvent retirer des sommes avant de prendre officiellement leur retraite. **L'ACCVM demande au gouvernement d'exonérer les cotisations des employeurs et employés à un REER collectif des retenues sur la paie.** Cela permettra aux contribuables d'épargner davantage.

Le plafond des cotisations annuelles au REER devrait être augmenté. Certes, en général les Canadiens ne cotisent pas dans leur REER le montant maximum auquel ils ont droit. Cependant, il est très probable que les contribuables qui s'approchent de la retraite cotisent au maximum et même plus s'ils y avaient droit. Renforcer la composante facultative du système d'épargne-retraite au Canada augmentera les chances du Canada d'attirer et de garder les gens les meilleurs et les plus brillants. Même s'il y a une baisse des recettes fiscales, il est important de reconnaître qu'il s'agit essentiellement d'un report.

De plus, des événements de la vie, comme des mises à pied ou congés sabbatiques, peuvent empêcher un contribuable de cotiser à un REER. **Des rajustements compensatoires devraient être mis en place pour les contribuables qui n'ont pas fait de cotisations annuelles, car ils ont cessé temporairement leurs activités professionnelles.**

Enfin, les Canadiens qui détiennent des fonds enregistrés de revenu de retraite FERR ont l'obligation de retirer annuellement de leur compte un pourcentage minimum défini dans la loi. Alors que l'espérance de vie augmente constamment et qu'on s'attend à ce que les rendements nets sur les placements restent faibles, plusieurs Canadiens courent un risque important de survivre à leur épargne-retraite. **L'ACCVM demande au gouvernement d'éliminer les retraits annuels minimums obligatoires du FERR et d'autres**

régimes semblables pour fournir aux personnes âgées plus de souplesse et un report d'impôt d'une plus longue durée.

L'ACCVM compte comparaître devant le Comité des finances pour détailler ses recommandations.