

Un cadre pour évaluer les incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance

Mémoire au

**Comité permanent des finances
de la Chambre des communes**

Janvier 2012

Malcolm D. Burrows
Chef, Services consultatifs en matière de philanthropie
Groupe Gestion privée Scotia

Banque Scotia

Introduction

Les audiences du Comité des finances sur les incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance donnent une occasion unique d'examiner la politique fiscale relative aux dons de bienfaisance au Canada. Je vous remercie de m'avoir invité à participer à ce processus.

Je me présente. Je suis planificateur de dons de bienfaisance et chef des Services consultatifs en matière de philanthropie au Groupe Gestion privée Scotia, qui fait partie de la Banque Scotia. J'ai travaillé dans trois grands organismes de bienfaisance torontois avant d'entrer à la Banque Scotia en 2004. Le Groupe Gestion privée Scotia facilite des dons de bienfaisance de clients privés de plus de 100 millions de dollars par année. Nous sommes le plus important fournisseur de services aux fondations privées et nous exploitons la Fondation Aqueduc, une fondation publique.

Mon intérêt pour la politique fiscale sur les dons de bienfaisance découle de mon travail auprès de clients privés, qui planifient d'importants dons cumulatifs et à leur décès, ainsi que de mon bénévolat pendant 15 ans dans le secteur caritatif. J'ai eu le bonheur de contribuer au débat sur cette politique au sein de l'Association canadienne des professionnels en dons planifiés, d'Imagine Canada, de la revue *The Philanthropist*, de la direction des organismes de bienfaisance de l'ARC et de l'Institut C.D. Howe.

J'ai participé de près à l'élaboration de trois propositions examinées par le Comité. Il s'agit du crédit d'impôt bonifié (à titre de président du comité d'Imagine Canada qui a élaboré la proposition) et de l'élimination des gains en capital sur les dons de biens immobiliers imposables et de titres privés (publiée par l'entremise de l'Institut C.D. Howe). Je crois cependant que ma meilleure contribution à ce processus consiste à donner mon point de vue sur ce qui constitue une bonne politique fiscale et de bons incitatifs fiscaux dans le domaine caritatif.

Plus précisément, j'aimerais faire des observations sur les aspects suivants :

1. l'état du régime canadien d'incitatifs pour les dons dans la Loi de l'impôt sur le revenu;
2. les limites des incitatifs fiscaux pour les dons;
3. trois facteurs pour évaluer les incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance.

Je souhaite aider le Comité en présentant un cadre pratique pour évaluer les incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance en général afin de créer le meilleur système d'incitatifs fiscaux pour ces dons au Canada. Le cadre fournit un contexte pour justifier mon appui aux propositions de crédit d'impôt bonifié et d'élimination des gains en capital sur les dons de titres publics et de biens immobiliers imposables.

L'état du régime canadien d'incitatifs pour les dons dans la Loi de l'impôt sur le revenu

En raison des modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu depuis 1996, le Canada possède probablement le régime d'incitatifs fiscaux pour les dons le plus généreux au monde. Plusieurs facteurs permettent au système canadien d'être un chef de file.

1. Crédits d'impôt : Depuis 1988, les particuliers au Canada obtiennent des crédits d'impôt pour les dons, et non des déductions. Même si les crédits d'impôt sont mal compris, ils sont plus avantageux que les déductions pour la plupart des donateurs canadiens. Par exemple, un contribuable de la Colombie-Britannique qui a un revenu annuel net de 65 000 \$ est imposé à un taux moyen de 20,5 %. Ce contribuable recevrait un crédit d'impôt fédéral-provincial combiné de 20,1 % pour les dons de moins de 200 \$ et de 43,7 % pour les dons au-dessus de 200 \$. En revanche, le régime de déductions américain limite l'avantage fiscal pour les dons au taux d'imposition applicable sur l'impôt à payer. Les contribuables canadiens à revenu moyen qui sont généreux sont avantagés pour les dons au-dessus de 200 \$.

2. Plafond des dons : Le Canada a le plafond des dons le plus élevé au monde. Les contribuables peuvent réclamer des dons cumulatifs représentant 75 % de leur revenu annuel net et 100 % au décès. Pendant leur vie, ils peuvent reporter pendant cinq ans leurs reçus non réclamés et, au décès, ils ont droit à un report rétrospectif d'un an. Les Canadiens peuvent réduire leur impôt annuel de 75 % en faisant des dons à des organismes de bienfaisance enregistrés. Au décès, l'impôt sur le revenu peut être éliminé complètement. Aux États-Unis, par contre, les plafonds varient de 20 à 50 % du revenu selon le type de bien donné et l'organisme de bienfaisance bénéficiaire. Le plafond des dons facilite les dons exceptionnels – les « dons majeurs » ou les « dons planifiés » – à même les actifs, plutôt que les dons ordinaires à même le revenu.

3. Dons d'immobilisations : Le Canada a des incitatifs fiscaux supplémentaires pour les dons de certains types d'immobilisations. Les titres publics, les options d'achat d'actions des employés, les actions échangeables, les biens écosensibles et les biens culturels sont tous exonérés des gains en capital (ou des avantages relatifs à l'emploi équivalents) lorsqu'ils sont donnés à des organismes de bienfaisance. L'exonération des gains en capital crée un deuxième niveau d'avantages fiscaux pour un don. Un particulier qui donne certaines immobilisations obtient un crédit d'impôt de 43 à 50 % (selon la province) et jusqu'à 25 % grâce à l'élimination des gains en capital (selon la province et le gain en capital sur le bien donné). Les incitatifs pour les dons d'immobilisations sont devenus une composante cruciale du régime canadien des dons. Pour assurer l'équité entre les contribuables, l'élimination des gains en capital pourrait être élargie de manière à inclure les biens immobiliers et les titres privés.

La Loi de l'impôt sur le revenu établit un vaste régime d'incitatifs pour les dons de bienfaisance. J'estime que c'est un régime évolué qui offre peu de possibilités d'expansion. Même si des incitatifs importants pourraient encore être créés, nous approchons de la limite de ce que le régime fiscal peut et devrait faire pour encourager la générosité des donateurs.

Limites des incitatifs fiscaux pour les dons

La création de la déduction d'impôt pour les dons en 1917, qui a été institutionnalisée par la création des reçus aux fins de l'impôt en 1967, a fait en sorte que les dons de bienfaisance au Canada sont souvent considérés comme des transactions fiscales. Cette vision est trompeuse. Les dons de bienfaisance ne sont pas motivés principalement par des objectifs fiscaux. Les incitatifs fiscaux sont un instrument plutôt grossier pour encourager les dons aux organismes de bienfaisance.

1. **Rôle de l'altruisme :** Les dons sont « donnés librement sans contrepartie », en common law. Ils se caractérisent par l'appauvrissement du donateur. Les donateurs font des dons parce qu'ils souhaitent procurer un avantage à un organisme de bienfaisance afin qu'il puisse poursuivre ses activités caritatives. Notre régime fiscal repose sur le principe de la contrepartie : l'avantage fiscal pour les dons compense l'impôt à payer. Malgré la structure des crédits d'impôt, le régime fiscal ne vise pas à permettre de s'enrichir davantage quand on fait un don. Des avantages fiscaux excessifs vont à l'encontre du principe de la philanthropie, qui constitue une importante valeur canadienne.
2. **Motivation des donateurs :** Les recherches sur la philanthropie ont toujours démontré que les donateurs placent les avantages fiscaux très bas dans la liste de leurs motivations. L'efficacité de l'organisme de bienfaisance, les valeurs personnelles du donateur et la relation avec l'organisme de bienfaisance sont toujours plus importantes. Les décisions sur les dons dépendent aussi de qui sollicite le don. Par exemple, lorsque votre nièce de 10 ans vous demande de la parrainer dans une activité caritative, l'impôt n'entre même pas en ligne de compte. Statistique Canada signale que le don médian a été de 260 \$ en 2010, mais pour la plupart des gens, ce montant est la somme de plusieurs petits dons motivés par différentes raisons sociales et philanthropiques. Les économies d'impôt n'influencent habituellement pas chaque don. Pour le donateur « moyen », des avantages fiscaux supplémentaires peuvent grossir la dépense fiscale sans avoir trop d'incidence sur le comportement du donateur. L'élimination du premier niveau de 200 \$ de dons, par exemple, coûterait au gouvernement fédéral de 80 à 100 millions de dollars de plus par année pour le comportement *existant* sans garantie de stimuler de nouveaux dons.

Exemple : en 2007, la province de l'Alberta a porté son crédit d'impôt pour les dons de 10 % à 21 %. Les dons de plus de 200 \$ donnent maintenant droit à un crédit de 50 % en Alberta et le taux marginal d'imposition de la province est de 39 %. Il s'agit de l'avantage le plus élevé pour les dons des particuliers au Canada. Il aurait dû entraîner un bond important des dons en Alberta par rapport aux autres provinces. Oui, l'Alberta est l'un des chefs de file des dons au Canada au cours des quatre dernières années. D'après Statistique Canada cependant, pendant deux des quatre dernières années, l'Alberta a été devancée par la Colombie-Britannique en ce qui concerne la croissance de la valeur des dons. Le Manitoba a battu l'Alberta pour ce qui est du nombre de donateurs pendant les quatre années. Or, ni la Colombie-Britannique ni le Manitoba n'accordent d'incitatifs supplémentaires pour les dons.

3. **Dons d'actifs :** Les incitatifs fiscaux pour des dons d'actifs, comme des immobilisations, sont plus efficaces. Les dons d'actifs sont exceptionnels – contrairement aux dons quotidiens ou annuels – et il faut les planifier. Par le processus de planification, les incidences fiscales deviennent mieux comprises. La plupart de la vingtaine d'incitatifs pour les dons établis dans la Loi de l'impôt sur le revenu depuis 1996 ont mis l'accent sur cette catégorie de dons. Par

exemple, l'élimination des gains en capital sur les dons de titres publics a débloqué une catégorie d'actifs aux fins des dons. Le comportement des donateurs a changé, comme en témoigne la hausse des dons moyens depuis 15 ans. Un nouveau patrimoine est entré dans le secteur caritatif. La planification fiscale a une plus grande influence sur les dons d'actifs; l'incitatif fiscal pour ces dons procure le rendement le plus élevé sur la dépense fiscale. Mais les dons importants d'actifs sont habituellement effectués dans les grands organismes de bienfaisance bien établis. Ces incitatifs débloquent de gros dons, mais la ventilation n'est pas équitable dans l'ensemble du secteur caritatif. À cause de l'élément du choix personnel, c'est caractéristique des dons de bienfaisance effectués par les donateurs privés.

Trois facteurs pour évaluer les incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance

Les avantages fiscaux reliés aux dons de bienfaisance visent habituellement à inciter les donateurs à donner. L'hypothèse est que les incitatifs fiscaux stimuleront les dons de bienfaisance et que, par le fait même, tous les Canadiens en profiteront. La réalité n'est pas aussi simple. Un incitatif fiscal pour les dons justifié doit remplir trois conditions :

1. Produire un « rendement sur l'investissement » pour la dépense fiscale du gouvernement et protéger le régime fiscal

Comme nous l'avons vu, les incitatifs fiscaux pour les dons devraient accroître le rendement public par rapport au montant investi par les gouvernements fédéral et provinciaux. Le système actuel repose sur la notion d'une contrepartie fiscale pour les dons. La contrepartie fiscale que représente le crédit d'impôt pour les dons est accordée pour reconnaître l'avantage public du don. Le modèle de « contrepartie » devrait être maintenu, à moins qu'il soit démontré clairement qu'une mesure modifiera le comportement et apportera de nouveaux dons aux organismes de bienfaisance.

Le deuxième problème pour le gouvernement fédéral est lié aux mesures de protection. Un incitatif sera-t-il si complexe qu'il risquera de donner lieu à des évaluations abusives? La dépense fiscale correspondra-t-elle à l'avantage public? Les incitatifs reliés aux immobilisations, en particulier, doivent remplir cette condition.

2. Inciter les donateurs à donner

D'après mon expérience, les donateurs répondent aux incitatifs fiscaux lorsque le montant du don importe pour eux personnellement et qu'il y a une planification. Des dons spontanés sont rarement effectués uniquement pour économiser de l'impôt. Le régime fiscal ne devrait jamais oublier que donner signifie renoncer à quelque chose. L'incitatif doit être suffisant pour modifier le comportement, mais pas si grand que la motivation devient uniquement fiscale.

3. Représenter un risque raisonnable et procurer un rendement raisonnable aux organismes de bienfaisance bénéficiaires.

Il y a actuellement 86 000 organismes de bienfaisance enregistrés au Canada. Les deux tiers ont des revenus annuels de moins de 100 000 \$ et sont dirigés par des bénévoles, pourtant le régime fiscal suppose que tous les organismes de bienfaisance sont capables de recevoir et de gérer tous les dons. Même si tous les organismes de bienfaisance peuvent gérer des dons en

espèces, les dons de biens plus complexes peuvent peser sur la vaste majorité des organismes de bienfaisance.

Par exemple, peu d'organismes de bienfaisance possèdent les compétences ou les ressources nécessaires pour évaluer ou gérer le don d'un immeuble industriel ou d'une copropriété en Floride. Créer des incitatifs qui favorisent des dons de biens complexes impose un fardeau aux organismes de bienfaisance et détourne des ressources de la poursuite des fins caritatives. Par conséquent, les incitatifs pour les dons de biens complexes doivent être conçus de manière à alléger le fardeau des organismes de bienfaisance. Les exemples des organismes de bienfaisance qui ont été floués par des promoteurs d'abris fiscaux soulignent cette vulnérabilité.

C'est pourquoi je propose d'abord que l'élimination des gains en capital sur la plupart des dons de biens immobiliers imposables soit conditionnelle à la vente du bien immobilier par le donateur et au don du produit de la vente dans un délai de 30 jours. Les organismes de bienfaisance veulent des liquidités pour poursuivre leur mission et non la responsabilité et les problèmes de gestion liés à la possession du bien immobilier. Ce mécanisme pourrait réduire le nombre de dons potentiels de biens immobiliers, mais il accroîtra la valeur des dons et protégera le régime fiscal à cause de la certitude de l'évaluation (le reçu se fondera sur les espèces reçues). Dans le cas des dons d'immobilisations tout particulièrement, il est important que les règles fiscales protègent et appuient les organismes de bienfaisance.

Conclusion

Ce cadre d'évaluation repose sur mes recherches et publications antérieures et vise à contribuer au débat en vue de concevoir le meilleur système possible d'incitatifs pour les dons au Canada. Appliquant ces critères aux propositions examinées, je fais les observations suivantes :

1. Le crédit d'impôt bonifié proposé par Imagine Canada est une proposition crédible pour inciter les donateurs ordinaires à changer de comportement et à donner davantage aux organismes de bienfaisance, sans créer une inflation systémique des dépenses fiscales.
2. Éliminer les gains en capital sur les biens immobiliers imposables constitue la meilleure option parmi les incitatifs pour les immobilisations. Cet incitatif ne devrait être adopté que si la majorité des dons sont des dons en espèces correspondant au produit de la vente d'un bien immobilier et sont effectués dans un délai de 30 jours après la vente et si un mécanisme est établi pour permettre des dons en nature dans des circonstances spéciales.
3. Éliminer les gains en capital sur les actions de sociétés privées pourrait débloquer la plus importante source inexploitée de richesse pour le secteur caritatif. L'évaluation de ces titres constitue le principal défi. On peut s'appuyer sur la règle existante concernant la vente des titres dans un délai de cinq ans pour protéger les organismes de bienfaisance et le régime fiscal.

En terminant, le Canada a un vaste système d'incitatifs fiscaux, qui sert les organismes de bienfaisance et procure un important avantage public. Il faut veiller à ce que toute mesure supplémentaire trouve le meilleur équilibre entre les besoins des gouvernements, des donateurs et des organismes de bienfaisance.