

Le Rapport Carter et l'assurance

G. P.

Volume 36, numéro 2, 1968

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1103635ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1103635ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

P., G. (1968). Le Rapport Carter et l'assurance. *Assurances*, 36(2), 114–136.
<https://doi.org/10.7202/1103635ar>

Le Rapport Carter et l'assurance

par

G.P.

114 La Commission royale d'enquête sur la fiscalité a déposé son rapport en Chambre, en 1967. Son travail nous apporte une étude très poussée de ce qu'est actuellement la fiscalité dans notre pays, de ses contradictions, de ses avantages et de ses désavantages. Il indique la nécessité de réformes profondes et il apporte une notion nouvelle de taxation individuelle et collective.

Présidée par un expert-comptable de renom, la Commission est connue sous le nom de Commission Carter et son rapport s'appelle communément *Le Rapport Carter*. Comme il fallait s'y attendre, il a soulevé des oppositions très nettes par sa conception et par les transformations qu'il suggère. Ses auteurs n'hésitent pas à secouer les colonnes du temple, au risque de faire s'écrouler un édifice péniblement construit, disent les critiques ou les détracteurs¹.

Le Rapport contient un certain nombre de pages consacrées aux assurances, où l'on retrouve la pensée de ses auteurs. Pour qu'on puisse juger de l'importance des modifications proposées, nous reproduisons ici d'abord le texte qui traite de la taxation des assurances autres que vie et des sociétés qui les pratiquent. Nous donnons ensuite des extraits de deux

¹ Les opinions sont multiples. On en trouvera des aspects dans deux publications de York University: "Canada's Tax Structure and Economic Loads — The Concept of Equity" par Albert J. Robinson et James Cutt et dans "Critique of the Report", by Neil H. Jacoby. De multiples articles ont paru dans "The Financial Post" et "The Financial Times"; de nombreuses brochures publiées par The Equitable Income Tax Foundation ont abordé des aspects particuliers, comme aussi l'Association Canadienne des Compagnies d'assurance-vie. Nous reviendrons sur le point de vue de ce puissant groupement professionnel dans le prochain numéro.

mémoires soumis par la Fédération des assureurs canadiens — porte-parole de l'Industrie comme l'on sait — et par un groupe de sociétés canadiennes. L'un s'inscrit en faux contre un document qu'il juge dangereux par ses implications et l'autre reprend, au nom des sociétés canadiennes, un plaidoyer pro domo dont l'importance est très grande pour l'avenir des sociétés canadiennes d'assurance autres que vie.

Ainsi, l'on aura un triple point de vue sur la fiscalité canadienne et ses réformes dans le domaine de l'assurance autre que vie, avec leurs implications immédiates ou lointaines, selon le cas.

115

Voici d'abord les pages 539 à 545 du Rapport Carter, qui établissent l'aspect actuel de la fiscalité dans le domaine de l'assurance au Canada, sous le titre de "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.¹ 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

¹ A notre avis, il vaudrait mieux dire: assurances de personnes, de choses et de responsabilité. Autrement, dans quoi fait-on entrer les assurances accidents, vol, cautionnement et maritime? G.P.

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 d'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.

116 "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 régler l'industrie.¹ 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.

¹ C'est juste, mais il ne faudrait pas qu'il l'affaiblisse dangereusement. G.P.

118 "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'assurances 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. À 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 œuvres 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 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 déter-

miner 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.

119

“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.

120

"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. Quoi qu'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). À 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.

121

"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."

Les modifications suggérées peuvent avoir des conséquences très graves. C'est ce que la Fédération Canadienne des Assureurs du Canada tente d'indiquer dans son mémoire. Celui-ci conclut ainsi: la Fédération est d'avis que les dispositions du rapport Carter ne doivent être appliquées

a) qu'après une révision complète des lois qui régissent l'assurance dans notre pays.

122

b) qu'après une étude très poussée des implications profondes que peuvent avoir les nouvelles dispositions sur l'assurance dans notre pays et sur le public lui-même.

Voici de copieux extraits du Mémoire qui ont trait à l'assurance incendie, accidents et risques divers:

**Report of the Royal Commission on Taxation as it affects
Fire and Casualty Insurance ¹**

"The All Canada Insurance Federation (the "Federation") represents approximately one hundred and ninety federally and provincially licensed companies conducting the business of fire and casualty insurance throughout Canada. Member companies receive approximately eighty-five per cent of all premiums written in Canada.

"In placing this brief before the Minister of Finance, the Federation has concerned itself with those matters in the Report of the Royal Commission on Taxation (the "Report") which are of common interest to all its members and upon which the views of the Federation have the unanimous support of all its members. Because the Federation represents such a large section of the general insurance business, there may well be further briefs submitted by certain members on matters not covered herein which are of specific interest to them.

"Under existing legislation affecting general insurance companies, they are required to make deposits with governmental bodies, to maintain a level of liquidity computed in accordance with various laid-down rules, and all companies are required by statute or regulation to create certain reserves. These special rules applicable to the insurance industry

¹ Etude présentée, en 1967, au Ministre des finances par la All Canada Insurance Federation, au sujet des suggestions faites par la Commission Carter.

underline the paramount importance of the public interest in that industry and the fact that rules for determining annual net profits or gains for tax purposes in other industries are not necessarily applicable to the general insurance business. In our view this aspect of the business of general insurance requires more thorough study and consideration than is evident in the published Report. For example on page 467 (Volume 4) of the Report, it is stated:

"Reasonable provisions should be allowed against losses which have occurred in the taxation year but for which final settlement is delayed. However, no provision should be permitted for occurrences which have not taken place because to do so would be to anticipate possible future events. Accordingly, neither the additional specific policy reserves required in statements filed with the Superintendents of Insurance, nor the additional contingent reserves on which we received representations, should be accepted for tax purposes. Although these are intended to help ensure the solvency of the companies, it is not the function of the tax system to regulate the industry."

123

"We submit in this connection that government, both federal and provincial, have recognized by law and regulation that the insurance business above all else must be able to meet tests of solvency in the public interest and that this principle should not now be modified or abandoned in the manner suggested by the Report. Some specific proposals of the Report will be dealt with hereunder.

1 — Special Policy Reserves

"The Report has viewed with disfavour the allowance of special policy reserves as a deduction from taxable income, with the sole exception of specific provisions for guarantee insurance to be based on estimate of losses that actually occurred during the year. The special or other policy reserves would not be allowed for tax purposes although they are required to be included in the annual statements filed with the statutory authorities (page 466, Volume 4) The Report also apparently considers such reserves to cover only guarantee and nuclear insurance and group accident and sickness policies. The additional policy reserves normally included in the annual statements are :

- Guarantee bonds, fidelity
- Guarantee bonds, surety

A S S U R A N C E S

Group accident and sickness policies
Nuclear risk policies
Special contingency accident and sickness
Special accident and sickness on non
cancellable policies
Hail insurance surplus fund

124

It is not at all clear as to which type of personal accident and sickness policy reserves the Report refers, neither is it clear whether the guarantee reserves referred to in the Report, are intended to cover either or both fidelity and surety. The Report describes these reserves as being policy reserves and we cannot understand the reference therein to losses. As the Report is ambiguous and somewhat superficial in its treatment of reserves, we find it difficult to offer any useful comment without further clarification of the proposals. The establishment of these regulatory reserves affects in a real way the income derived from business written of this nature. However, the Report recommends that the statutory requirements notwithstanding, taxes should be levied without allowance for special policy reserves, other than guarantee. In brief, while one section of the law imposes in the public interest restrictions upon determination of income by statutory reserves, it is proposed by the Report that these reserves should not be allowed as a deduction for tax purposes.

2 — Unearned Premium Reserves

“The intention of the Commissioners as indicated in the Report, is not at all clear in regard to unearned premium reserves. It would appear that a deduction for unearned premiums is to be continued but reduced by an estimate of agents’ commissions paid. Here again it should be noted that the statutory unearned premium reserves are required to be calculated on the whole of premiums in force, and not on premiums written in any one year.

“We strongly urge the government to ensure that any proposed tax legislation is consistent with the statutory reserve requirements already in existence. To seek to compute profits as suggested by the Report in a manner not recognized by either insurance regulations or universal insurance practice would not only be inequitable but would place a severe strain on the resources of insurers in Canada and would limit their ability to provide an adequate market.

"If at any time legislation is enacted requiring reserves to be calculated for tax purposes in a different manner than is presently followed for statement purposes, equity demands that the calculation should apply to both the opening and closing reserves in the first year of operating on the new basis.

3 — Outstanding Losses

"The provision for outstanding losses of insurers consists of claims which have been incurred on policies written by insurers but which have not been paid at the year-end date. Within this provision there exists a portion of claims which have been incurred but not reported to the insurer. All insurers are aware that as of the year-end date, they have incurred a liability for claims which have not been reported to them. The calculation of this liability is largely one of estimation based upon prior years' experience. The Report, on page 467 (Volume 4), states that no provision should be permitted for occurrence which have not taken place but that reasonable provisions be allowed for all losses which have occurred in the year, including those not reported as is presently the case. Certainly the portion of the provision relating to losses incurred but not reported at the year-end date should continue to be allowed for tax purposes.

125

4 — Business Losses

"It is generally recognized that claims upon insurers can fluctuate widely from one year to the next and that insurers cannot control the demands on their resources in these cases. In the event of a major catastrophe it is in the interest of both the insurers and the country as a whole that all claims arising out of this catastrophe must be met in full. The rate structure for premiums recognizes the occurrence of such catastrophes at intervals in excess of normal policy terms and therefore we recommend that insurers be allowed to carry back business losses arising in one year against taxable income for at least 10 years. Insurance by its nature operates on the basis of averaging and spreading of risks over a period of many years.

5 — Capital Gains

"The All Canada Insurance Federation is of the opinion that the proposed method whereby capital gains are to be included in the income tax base is undesirable and, insofar as general insurance com-

panies are concerned, inequitable. One of the guiding principles of the Report is stated as being neutrality of taxation. This principle could only apply to taxation of capital gains if all realized and unrealized gains and losses are included in the tax base. Insurers who are obliged by law to maintain substantial investments in fixed interest bearing securities would be at a distinct disadvantage when compared to other businesses which by their nature have substantial investments in fixed assets, such as land. The Report discusses the effects of inflation, interest rates and roll-over investments as they relate to capital gains and reference is made to the practical effects and inequities which would arise on the application of a capital gains tax. In our opinion, those businesses, such as general insurance, which are obliged to maintain assets of a reasonably liquid nature and which feel the effects of inflation sooner than most other businesses, would be unfairly discriminated against if this section of the Report were made law.

6 — Retirement Savings Plans

"The Report has recommended in essence that contributions to retirement savings plans providing benefits of up to the annual amount of \$12,000 or equivalent thereof be deductible for computing the taxable income of the contributors. We are of the opinion that the limit of \$12,000 is unrealistic and that the effects of inflation have been ignored. We recommend that the principle of a dollar limit be discarded and that if any change to the legislation is contemplated it should have regard for inflation and the administrative problems attendant upon the fixing of a limit for taxation purposes.

7 — Administration

"On page 427 (Volume 4) of the Report, in the section pertaining to life insurance, it is recommended that the Department of Insurance should be relieved of the responsibility of determining whether the tax liability of insurers has been correctly calculated. We have found that for practical purposes the present system of having the Department of Insurance acting as taxing agents has worked well. The Department is staffed with officers who are knowledgeable of insurance and who in any event conduct an annual examination of insurers for purposes of solvency. We recommend therefore, that the present system continue.

Conclusion

"It would appear that the Report has accorded the same treatment to the general insurance business as it has to other businesses in following the concepts of taxing economic gains and assessing ability to pay.

"The exact meaning of these terms when applied to general insurance is the main point with which issue is taken. As matters stand at present, general insurance legislation ascribes a different meaning to them.

127

"The economic gain in the general insurance business as measured by universal insurance legislation and practice has developed two key concepts — recognizing income only when earned and providing for losses and expenses when incurred. The word "incurred" with respect to losses represents the aggregate of proper estimates of the insurers ultimate liability for claims which have arisen during a given year. We believe that these concepts are universally accepted accounting principles appropriately applied to the general insurance business. These concepts have been regarded as clearly reflecting income and have maintained a degree of compatibility between company figures for regulatory and tax purposes.

"A reserve on an insurer's balance sheet is a true liability and insurance legislation recognizes that when the day for paying claims arises the proper amounts will be on hand. The liabilities of a general insurer are in a considerable degree deferred and indefinite. Premiums are written and earned in one period whereas the discharge of liabilities arising out of these premiums are postponed well into the future. The proposed application of the concept of annual income as put forward in the Report fails to understand the true nature of profits derived from the business of general insurance.

"A guiding principle of the Report has been stated as being "taxation according to the ability to pay" but in the case of the general insurance business, "ability to pay" is restricted by Canadian insurance legislation and the nature of general insurance. We therefore submit that the changes proposed in the Report should not be implemented without a complete review of our insurance laws and the probable effect of the proposals upon the general insurance business and the Canadian public."

Voici, enfin, des extraits d'un autre mémoire présenté, cette fois, par un groupe de dix-neuf sociétés canadiennes, appartenant en majorité à des actionnaires canadiens.¹ On y trouvera, croyons-nous, un point de vue extrêmement important pour l'assurance nationale. Nulle part, sauf dans les pays les plus sous-développés, n'existe pareille situation. Il est heureux, croyons-nous, que les sociétés intéressées soient revenues, à l'occasion du rapport Carter, sur une question qu'elles ont soulevée déjà, mais sans succès. Dans quel pays du monde, les sociétés indigènes sont-elles taxées plus lourdement que les sociétés étrangères ? Il y a là un reste de colonialisme qu'on s'étonne de trouver dans notre pays. Les sociétés canadiennes n'inventent rien, puisque la Commission Carter elle-même note le fait et demande qu'il soit corrigé.

Mais laissons plutôt la parole aux dix-neuf sociétés canadiennes intéressées. Voici dans quel sens elles s'expriment:

"This particular group of Canadian-controlled joint stock general insurance companies (hereinafter referred to as "the Group") has read with considerable interest the Report of the Royal Commission on Taxation. The proposals of the Report regarding the tax treatment of the general insurance industry were reviewed with particular care.

"While the Minister of Finance has defined twelve areas of the Report on which he invited comments from business and other taxpayers, the Group believes that the proposals dealing specifically with the taxation of general insurance companies also deserve comment.

"We applaud the recommendations of the Commission in proposing that neutrality among alternative methods of conducting a business should be one of the objectives of the tax system. We further applaud the specific recommendations of the Report with regard to the general insurance industry which, if implemented, would result in bringing about the uniform taxation of all general insurance business carried on

¹ "Submission to the Minister of Finance by a group of Canadian controlled joint stock general insurance companies in respect of the recommendations of the Royal Commission on Taxation". October 1967.

in Canada. It appears to the Group that the recommendations of the Report respect to taxing in the same manner, Canadian branches of foreign insurance companies, mutual general insurance companies and all other general insurance companies and the repeal of the exemption of foreign general insurance companies from the 15% branch profit tax under the present Section 110B of the Income Tax Act are both desirable and equitable.

***Submission to the Royal Commission on Taxation
dated August, 1963***

129

"As pointed out in the submission filed in August, 1963 with the Royal Commission on Taxation by the Honourable Roland Michener, P.C., Q.C. on behalf of certain Canadian-controlled joint stock general insurance companies and at a subsequent appearance before the Commissioners on December 10, 1963, a very substantial amount of general insurance business in Canada is written by branches of foreign-owned companies. That submission, however, made no proposals regarding the taxation of foreign-owned companies but rather limited itself to the suggestion that the earnings of Canadian-controlled general insurance companies should be taxable only to the extent that they are finally and definitely available to the shareholders. The earlier submission further suggested that certain reserves which are required under the Dominion Department of Insurance Regulations and which are designed to ensure solvency, should be excluded from income for tax purposes.

***Recommendations of the Royal Commission
on Taxation***

*1 — Uniform taxation for all general insurance companies
operating in Canada*

The Royal Commission rejected the suggestions which were made by the Canadian-controlled general insurers for the determination of taxable income which would have strengthened the competitive position of Canadian-incorporated companies and would have encouraged foreign insurers to incorporate subsidiaries in Canada. However, the Commission did recommend the discontinuance of special tax provisions enjoyed at present by the Canadian branches of foreign-owned insurers. The repeal of these provisions will indirectly benefit Canadian-incorporated companies by eliminating the inequitable and unwarranted tax

A S S U R A N C E S

concessions currently granted to the branches of foreign-owned general insurance companies.

130 The large-scale international operations of the foreign-owned insurers doing business in Canada through branches provide a broad base over which risks can be spread and accordingly enable these companies to insure larger risks without recourse to reinsurance to the extent necessary for domestic companies. Because the underwritings of the Canadian branches represent a small percentage of the world-wide business of foreign companies, they are able to absorb relatively large losses and to charge lower premium rates in Canada. It is not essential that the Canadian branch operations of foreign insurers return a large profit. The management of the smaller Canadian company relies solely on domestic sources for its underwriting income and from this Canadian business alone must earn a return which will be acceptable to its directors and shareholders. Thus, the Canadian insurance company cannot always match the premium rates offered by the branches of its foreign-owned competitors and to protect its assets must reinsure a larger portion of the insurance risk.

The benefits now derived from the relatively favourable tax legislation by the branches of foreign-owned insurers discriminate unjustly against Canadian-controlled general insurance companies and prejudice the competitive position of such companies to the detriment of their shareholders in particular, and the Canadian economy in general.

"The proposal of the Royal Commission that business income subject to tax be determined in the same manner by all general insurance companies will produce the tax neutrality among different methods of conducting business in the same industry that the Commission professed as one of its prime objectives. The Commission has proposed that investment income derived from assets required for use in the Canadian business of the branches of foreign-owned insurers should be included and a reasonable allocation of head office expenses be deducted in the computation of the business income of the branch. The reduced withholding tax applicable to the investment income of the branches of foreign-owned general insurance companies under Part VIII of the Regulations and the exemption from branch profits tax granted under Section 110B(2)(b) of the Income Tax Act should also in equity be discontinued and profits from marine insurance written in Canada should be included in the taxable income of the Canadian branches.

"The Canadian-controlled general insurance companies will continue to experience considerable hardships in competing with the large foreign-owned companies which enjoy economies of scale and a broad base for risk-taking. The low rate of underwriting gains pointed out by the former Superintendent of Insurance, Mr. K. R. MacGregor, and quoted during the appearance of representatives of the Canadian-controlled joint stock insurers before the Royal Commission on Taxation on December 10, 1963 adversely affects the continued prosperous growth of these companies. Because they are restricted in investing in the shares of other general insurance companies by Sections 63(7) and 64(1) of the Canadian and British Insurance Companies Act, the Canadian-owned insurers find it difficult to expand quickly through the acquisition of the shares of other general insurance companies, to develop the capacity to underwrite risks as large as those accepted by the foreign-owned insurers and to reduce the amount of reinsurance necessary.

II — Calculation of income for tax purposes

"The Group regrets that the Royal Commission did not adopt the proposals of the previously mentioned August, 1963 brief regarding the calculation of the taxable profits of Canadian-controlled general insurance companies. Those proposals, if implemented, would strengthen the position of the Canadian-controlled companies by deferring taxes on amounts received which must be kept in the business either because of the Regulations of the Dominion Department of Insurance or in order to provide against catastrophic losses.

"In spite of recommendations of the Commission Report to the contrary, we continue to advocate that amounts set aside as reserves to meet catastrophic and abnormal claims, to comply with Section 103 of the Canadian and British Insurance Companies Act (15% excess of admitted assets over liabilities) and to comply with the Regulations of the Department of Insurance (net amount receivable from unlicensed insurers) should be excluded from the calculation of taxable income of the Canadian-incorporated joint stock general insurance companies. In excluding such reserves from taxation, the government would be recognizing the special nature and risks of the Canadian general insurance business and thereby assist in ensuring the continued solvency of the Canadian-incorporated companies. The Royal Commission has proposed restrictions on the claiming of certain policy and premium provisions which, if implemented, will result in a con-

siderable increase in tax in the year of adoption. On page 467 of Volume 4 of the Report, the Commission states:

"The general provisions for estimated losses involves relating revenue to the year in which it is earned. This provision should be reduced by an estimate of agents' commissions paid in respect of the unearned premiums that have been written off as expense."

132 "Although these two sentences are not completely clear, it appears that the Commission proposes that the general insurance companies should only be able to claim unearned premiums net of agents' commissions rather than the 100% of unearned premiums currently deductible in computing taxable income.

On the same page 467, the Report states:

"no provision should be permitted for occurrences which have not taken place, because to do so would be to anticipate possible future events",

and on page 474 of Volume 4:

"the current allowances of certain policy reserves should be discontinued".

"It is not entirely clear which policy reserves the Commission proposes to include in taxable income but presumably the above comments refer to those reserves determined on an estimated loss basis and linked to specific groups of policies such as nuclear insurance and group accident and sickness policies. The Commission's Report does recommend, however, continuing the specific provisions for guarantee insurance to the extent such provisions are based on an estimate of losses that occurred during the year.

"The Commission suggests on page 467 of Volume 4 that the proposed liberalized loss carry-over provisions should be adequate to provide for the deductibility in full of any extraordinary losses not specifically provided for in a particular year from taxable income of other years. In accordance with prudent management and the Department of Insurance Regulations and to assist in ensuring the solvency of the company, amounts must be set aside, in excess of known claims, to provide for incurred but unreported losses. The Group submits that the Minister of Finance should recognize the necessity of these reserves and provide that they be excluded from taxable income until they are finally and definitely available to the shareholders.

Conclusions

"The views of the parties to this submission with respect to the Report of the Royal Commission on Taxation can be briefly summarized as follows:

"1. The Group welcomes the proposals of the Royal Commission which will result in the income from branch operations of foreign-owned insurance companies and from mutual general insurance companies being taxed on a basis similar to that applied to the Canadian-controlled joint stock general insurance companies. In making these recommendations, the Commission has achieved one of its avowed objectives, namely neutrality of the taxation system.

133

"2. The Group, however, contends that, by rejecting the brief submitted by the Honourable Roland Michener regarding the taxation of the profits of Canadian-controlled general insurers, the Commission has failed to recognize the special nature of the general insurance business in Canada and the particular problems of the Canadian-controlled insurers.

"We do not consider that the combination of the immediate taxation of premium income and the liberalized loss carry-over provisions recommended by the Commission represents reasonable substitutes for the taxation of profits only when they are finally and definitely available to the shareholders.

"3. The Group suggests that any restrictions imposed on the tax deductibility of provisions for unpaid claims and unearned premiums, such as those proposed by the Commission, if adopted, will result in an unjustified and inequitable increase in taxes payable by the general insurance companies in the year the proposals are implemented. The impact of the suggested changes will be a real hardship to many of the Canadian-controlled companies in view of the difficulties outlined above which they already face. We, accordingly, urge that the suggestions of the Canadian-controlled joint stock insurers regarding additional reserves to be deductible in computing taxable income should be reconsidered and that the Commission's proposals for restricting the provisions for unpaid claims and unearned premiums should not be adopted."



Que faut-il noter particulièrement dans tout ce qui précède ? Voici quelques points qui nous paraissent d'un très grand intérêt et que nous voulons prendre à notre compte :

134 a) Avant de demander que les réserves techniques d'une société d'assurance soient taxées, il faut être d'une prudence extrême. Les réserves sont là pour garantir le paiement des indemnités dues à l'assuré. Il ne faut pas qu'elles soient diminuées par des impôts qui peuvent saper à la base ou affaiblir l'édifice même de l'assurance.

Il est difficile d'affirmer que les réserves constituées d'après les normes du métier sont excessives, surtout quand il s'agit d'assurance automobile, responsabilité civile, accidents, etc., c'est-à-dire dans tous les cas où les impondérables sont nombreux, fréquents et difficilement estimables à l'avance.

Dans le métier, on connaît un étalon de mesure sous le nom de "*test of adequacy*" ou "preuve de suffisance des provisions pour sinistres". Même si on l'emploie à bon escient, il faut comprendre qu'on doit laisser une ample marge d'erreur.

b) La taxation du produit financier ou de l'excédent des réserves techniques ne devrait être admise que dans le cas où l'on fait passer des sommes de celles-ci au compte dit de *surplus*. Dans ce dernier cas seulement, il s'agit de sommes imposables en principe, puisqu'elles proviennent de réserves techniques jugées suffisantes et puisqu'elles passent au compte des actionnaires.

c) Il faudrait bien que la base de taxation soit la même pour une société canadienne que pour la succursale canadienne d'une compagnie étrangère. Il est inacceptable qu'il y ait deux poids, deux mesures. Certes, les sociétés étrangères prétextent qu'elles doivent déposer auprès du Ministre des Finances des titres représentant 100% de leurs engagements au Canada

et qu'on ne tient pas compte de leurs autres actifs canadiens tels que les comptes d'agents qui sont considérés comme des actifs admis pour les sociétés canadiennes. Ceci est un tout autre problème; il ne faut pas confondre en effet les bases de taxation et les exigences demandées par le service des assurances pour traiter au Canada.

d) Par ailleurs, en règle générale, il nous semble raisonnable que le revenu d'une société canadienne ne soit pas taxé tant qu'il n'est pas versé au compte des actionnaires. La concurrence des sociétés étrangères est très dure à soutenir dans les mauvaises années. Si on procédait comme les sociétés canadiennes le suggèrent, elles pourraient constituer des provisions leur permettant de faire face aux mauvais résultats d'autres exercices. On le fait déjà pour les sociétés canadiennes d'assurance sur la vie. Il semble que là également, il y ait deux poids, deux mesures. Il ne s'agirait pas, en somme, de dresser une palissade autour de la société canadienne d'assurance, comme on le fait pour une entreprise industrielle à l'aide des droits de douane, mais simplement de laisser aux sociétés canadiennes la possibilité d'accumuler plus de fonds pendant les périodes bénéficiaires, quitte à les taxer dès qu'elles font passer ces sommes au compte des actionnaires.

135

e) Jusqu'ici, l'impôt sur le revenu était calculé par des préposés du service des assurances spécialisés à la fois en assurance et en impôt. C'était eux qui indiquaient la quotité de la taxe, en prenant comme base les chiffres qui leur étaient communiqués, les données de la loi et les directives générales du ministère du revenu ou les décisions de la cour de l'Échiquier.

La commission Carter suggère que "certains membres du fisc perfectionnent leurs connaissances dans ce domaine de façon à ce qu'en travaillant en collaboration avec le départe-

ment des assurances, ils puissent s'occuper de toutes les questions relatives à l'impôt".¹

136 Il y a là deux points de vue bien différents: celui du percepteur de l'impôt relevant du ministère du revenu et celui du contrôleur des assurances qui est assujéti aux directives du ministère des finances. Autant l'un désire augmenter les taxes perçues, autant l'autre veut d'abord assurer la sécurité des opérations. Les deux conceptions ne sont pas inconciliables; mais elles ne peuvent pas ne pas se heurter à certains moments.

La Fédération des assureurs du Canada prend fait et cause pour l'autorité du service des assurances, à qui elle reconnaît la compétence nécessaire dans ce domaine. Nous ne sommes pas loin de partager ses vues, tant la pratique exige la connaissance du métier. Si on n'est pas satisfait de la méthode d'imposition, il est possible de la changer par la collaboration des deux services de l'État.



Quel que soit le sort du Rapport Carter, on doit reconnaître qu'il représente un effort extrêmement intéressant et valable de clarification, de logique et d'uniformisation des méthodes de taxation au Canada. Devant les transformations profondes qu'il suggère, on comprend, cependant, qu'il ait soulevé des oppositions très vives dans l'industrie, le commerce et la finance.

¹ Tome IV, page 484.