

## UPDATE FOR 2002

### 1. Reasonable Expectation of Profit Test restricted by the Supreme Court of Canada

The "reasonable expectation of profit" test has been used by the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) and the Courts to determine whether an activity carried out by a taxpayer in Canada is a business. According to the test, if an activity carried out by a taxpayer generates a profit or has a reasonable expectation of generating a profit in the future, it is a business. This test has created serious problems for taxpayers across Canada including taxpayers operating a horse racing business.

If a taxpayer is unlucky in a business and has consecutive loss years or alternatively, makes bad business decisions that generate consistent losses, CCRA often will reassess the taxpayer's activities and conclude on the basis of the reasonable expectation of profit test that the taxpayer is not operating a business. With this decision made, losses from the activity are no longer deductible. CCRA can go back three years and reassess, requiring the taxpayer to pay taxes on all income previously offset against the "horse racing business" losses plus interest and penalties. In many cases, the financial burden this imposes on a taxpayer is crippling.

The "reasonable expectation of profit" test has been revisited by the Supreme Court of Canada in a decision entitled *Stewart v. The Queen* (2002), 212 D.L.R. (4th) 577 (S.C.C.). It has been rejected as the test for a business. Its operation is now limited to activities that have a personal element to them, i.e., an activity from which the taxpayer or his relatives derive a personal benefit. Where the activity has a personal element to it, the reasonable expectation of profit test will be one of several factors used to determine whether the taxpayer is carrying on a business.

Where an activity is clearly commercial and lacks any personal element, there is no need to search further. Such activities necessarily involve the pursuit of profit and as such, are sources of income by definition. In other words, where a taxpayer's activities are clearly commercial, having no personal element to them, the activities are a "business". Losses are deductible against income.

The horse racing industry, as with other agricultural industries, has long been the target of CCRA reassessments. Given the cyclical nature of these businesses and the vagaries of weather and animals, the reasonable expectation of profit test has been used to eliminate businesses that, due to happenstance or bad judgment, have lost money. With the delivery of *Stewart, supra*, the Supreme Court of Canada has clearly stated that taxpayers carrying on activities in these industries are running businesses. Where the taxpayer's activities are of a commercial nature, the activities constitute a business and the CCRA is allowed no latitude to second-guess the taxpayer's business judgments. Even where there is a personal element to a taxpayer's activities, a reasonable expectation of profit is only one of several factors to be considered when determining if the activities are a business.

With this clarification made, the only impediment to the horse racing industry in the tax system of Canada is section 31 of the *Income Tax Act*. This severe restriction against the deduction of business losses is unique to this industry, unfair, confusing, and no reasonable argument can be made for its continuance.

## 2. Recommendation for the Repeal of s. 31 of the Income Tax Act in the Report of the Standing Committee on Finance, 2001

In November 2001, the Horse Racing Alliance of Canada made submissions to the Standing Committee on Finance under leadership of Chair, Maurizio Bevilacqua. The Standing Committee on Finance recommended that section 31 of the *Income Tax Act* be repealed altogether. The full text of their recommendations follows:

The Committee heard concerns that the *Income Tax Act*, and in particular Section 31, may be hurting the Canadian horse racing industry, weakening its position relative to its American counterpart and other entertainment and sporting activities. As of 1952, most losses from a business are *fully* deductible against other income if it can be shown there is a reasonable expectation that the business will generate a profit. However, part-time farmers, including most race horse operators, can only deduct a maximum loss of \$8,750 against other income regardless of whether the individual invested \$5,000 or \$500,000 in the business.. Given its negative effects on the Canadian horse racing industry, these appears to be little remaining rationale for this loss limit, which has also not kept pace with inflation since it was introduced in 1951, when the maximum was set at \$5,000.

Race horse operators are not alone in this concern. For example, the Saskatchewan Wheat Pool argued that Section 31 also hurt young farmers, struggling under large debt loads, who supplement their farm operations with off-farm work. Because of vagueness over what constitutes their “chief source of income”, many face the same loss limits in Section 31 as racing horse operators.

**The Committee recommends that Section 31 of the ITA be repealed. The Committee also recommends that the Department of Finance or the Canadian Customs and Revenue Agency issue an interpretation bulletin providing guidance as to what constitutes a reasonable expectation of profit test for race horse operators.**

\*The Act defines a part-time farmer as someone whose chief source of income in a taxation year is neither farming nor some combination of farming and some other income-generating activity. It is, in other words, a “sideline” business. Persons who operate hobby farms, i.e., with no expectations of profits, are not eligible for any deductions from losses on these operations.

# PROPOSAL FOR THE FAIR INCOME TAXATION OF HORSE RACING

presented by

## **HORSE RACING ALLIANCE OF CANADA**

### **1. SUMMARY**

*The Canadian horse racing industry is impeded from competing fairly against other Canadian sport/entertainment industries, the U.S. racing industry, and Canadian businesses in general because the Income Tax Act imposes on this industry severe restrictions on the deductibility of losses that are faced by no other industry in Canada. The Horse Racing Alliance seeks to repeal these restrictions and create fair income taxation for horse racing.*

The current tax treatment of race horse breeders and owners (hereinafter "race horse operator(s)") is an unfair impediment to the growth and financial viability of the Canadian horse racing industry. This is a \$2.96 billion, per year industry that employs over 120,000 Canadians and generates over \$890 million annually in tax revenues.

Unlike other Canadian business operators, many race horse operators are subject to special rules set out in section 31 of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c.1 (5<sup>th</sup> Suppl.), as amended (the "Act"), that severely restrict the deductibility of losses against other sources of income, thereby creating a barrier to investment faced by no other industry in Canada.

These special rules apply to "farms", as defined in the Act, and were put in place to prevent "hobby farmers" from benefiting from artificial losses. Race horse operators are classified as farmers under the Act with the unintended effect of placing the Canadian race horse operators and the Canadian horse racing industry at a significant competitive disadvantage in relation to other Canadian sport/entertainment industries, the U.S. horse racing industry, and Canadian businesses in general.

Most commentators and commissions studying these tax rules have concluded that they are unfair and ought to be repealed. Removal of these tax rules will translate into larger economic benefits including the probable creation of 15,000 new jobs, an additional \$353 million in permanent GDP, and \$137 million in new taxes.

The Horse Racing Alliance of Canada is seeking the repeal of these rules to restore fairness to the tax system, to remove tax barriers to investment, and to improve the long-term financial viability of the Canadian horse racing industry.

The Horse Racing Alliance also requests that an Interpretation Bulletin be produced by the Department of Finance or Revenue Canada providing guidance regarding the requirements for meeting the "reasonable expectation of profit" test in the context of the horse racing industry.

1. Statistics in this report are obtained from industry sources over the year 1996 to 1998

*The Horse Racing Alliance represents virtually every race horse breeder and owner in Canada. Its membership believes that Section 31 of the Income Tax Act substantially hinders the financial success and ultimately, represents a serious threat to the very survival of the horse racing industry in Canada.*

## 2. THE HORSE RACING ALLIANCE OF CANADA

The Horse Racing Alliance was created to address concerns raised by its membership regarding the unfair tax regime burdening the Canadian horse racing industry. The Alliance is a cross-section of major racetracks, breed associations, horse sales companies, horseman's groups (trainers, owners, jockeys, drivers, and grooms), and special interest groups. The Alliance includes:

Alberta Racing Corporation  
Alberta Standardbred Horse Association  
Assiniboia Downs  
Atlantic Standardbred Breeders Association  
Barrie Raceway  
British Columbia Standardbred Association  
British Columbia Standardbred Breeders Society  
Canadian Breeders Sales Inc.  
Canadian Thoroughbred Horse Society – Alberta  
Canadian Thoroughbred Horse Society – British Columbia  
Canadian Thoroughbred Horse Society – Manitoba  
Canadian Thoroughbred Horse Society – National  
Canadian Thoroughbred Horse Society – Ontario  
Canadian Thoroughbred Horse Society – Saskatchewan  
Cape Breton Horse Owners Association  
Charlottetown Driving Park  
Exhibition Park Raceway  
Flamboro Downs  
Fort Erie Racetrack  
Fraser Downs  
Harness Tracks of Ontario  
Hiawatha Horse Park  
Hippodrome de Montreal – SPICC  
Horse Council BC  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – Alberta  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – British Columbia  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – Manitoba  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – Ontario  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – Saskatchewan  
Interior Horseracing Association  
Inverness Raceway  
Kawartha Downs Raceway  
Lakeview Downs  
Manitoba Harness Horsemen Inc.  
Manitoba Horse Council  
Manitoba Jockey Club  
Maritime Breeders Association Ltd.  
Marquis Downs  
Mohawk Raceway  
New Brunswick Standardbred Breeders & Owners Association  
Newfoundland Harness Horse Owners Association  
Northlands Park  
Ontario Harness Horse Association  
Ontario Horse Breeders Association

Ontario Horse Racing Industry Association  
Ontario Jockey Club  
P.E.I. Horse Owners Association  
Pacific Racing Association  
Picov Downs  
Queensbury Downs  
Quinte Raceway  
Racetracks of Canada  
Saint John Harness Horsemen's Association  
Sandown Raceway  
Saskatchewan Horse Federation  
Saskatchewan Standardbred Horseman's Association  
Stampede Park  
Standardbred Breeders and Owners Association  
Standardbred Canada  
Sudbury Downs  
Summerside Raceway  
Tartan Downs Ltd.  
The Jockey Club of Canada  
Truro Horse Owners Association  
Truro Raceway  
Western Fair Raceway  
Windsor Raceway  
Woodbine Racetrack  
Woodstock Agricultural Society

The collective membership of these groups represents all aspects of Canada's horse racing community. There is a widely held view among the membership that the current tax legislation represents a serious threat to the financial success and ultimately the very survival of the horse racing industry in Canada.

### 3. THE HORSE RACING INDUSTRY IN CANADA

The horse racing industry constitutes Canada's oldest ongoing wagering and sport/entertainment industry. Its roots stretch back 3 centuries in Canada alone. The first race tracks were informal affairs established in various towns throughout the Dominion. In 1950, there were 63 race tracks across Canada. Today there are 48 race tracks in Canada consisting mainly of thoroughbred and standardbred racing.

#### **Annual Economic Impact**

The Canadian horse racing industry is a major economic force in Canada creating \$2.96 billion in economic activity. Tax revenues of approximately \$890 million are generated annually for municipal, provincial and federal coffers. Racetracks also provide a forum for government run gaming operations which in Ontario are expected to generate significant income for the Provincial Government and a substantial number of jobs.

In excess of 10 million patrons attend horse races in Canada each year spending an estimated \$90 million on admissions, food and beverage, and other related expenditures. Gross wagering totaled \$1.7 billion in 1998. Further and significant revenues are generated from expenditures off site such as hotels, transportation, meals, etc.

#### **The People of the Industry, Employment, and Employment Spin-offs**

The horse racing industry is one of the most labour intensive industries in Canada. It employs more than 100,000 Canadians in part-time and full-time positions (approx. 42,000 full time equivalents) with annual wages in excess of \$1 billion. This is over twice the number of people employed by industries such as the airlines, petroleum refineries, investment companies and securities dealers. An increase in investment in this industry correlates directly with an increase in employment.

People involved in the industry include owners and breeders of horses, farm workers, trainers, jockeys, non-farm workers at racetracks, veterinarians, and workers at commercial training facilities, horse associations, media organizations, and other entities.

This industry employs many unskilled or marginalised workers and people in rural areas that might otherwise be unemployed, on welfare or other forms of social assistance. Workers wash, rub, walk, clean and feed horses. They pay taxes and are often housed at the racetracks or at the farms on which they work.

These figures do not include the large amount of unpaid family and voluntary labour committed to this industry.

The industry also creates a large spin-off economy of secondary or related industries, with an estimated 20,000 or more workers, that would otherwise not exist. In Ontario alone, indirect and induced labour income totals \$588,477,000 while direct labour income totals \$301,486,000. The Ontario industry spends \$14.3 million on horse feed and \$3.7 million on horse bedding annually. Employees of feed processors, producers of bedding, merchandisers, and other industries are substantially supported by the horse racing industry.

The recent introduction of slot machines at racetracks in Ontario is estimated to increase employment income in the industry by roughly 26%.

*The Canadian horse racing industry is a major economic force in Canada. It employs more than twice the number of people employed by other significant industries in Canada. It employs a sizable group of unskilled people that, without this industry, might never find employment.*

*Investment in the Canadian horse racing industry is substantial. The industry's contribution to Ontario's Gross Domestic Product alone is estimated to be \$1.9 billion.*

*Personal income taxes make up almost half of the \$890 million in taxes paid to federal, provincial and municipal governments across Canada by this industry in 1996.*

## **Expenditures**

Investment in the racing industry in Canada is substantial. Total annual expenditures by the Canadian horse racing industry are estimated at \$1.23 billion. In Ontario alone, total annual expenditures are \$791 million and with the introduction of VLT's, it is estimated that the industry's contribution to Ontario's Gross Domestic Product will be \$1.9 billion.

Expenditures fuel secondary industries such as blacksmiths, transportation and travel, insurance, feed and bedding, tack, grooming supplies and other merchandisers, vehicle servicing and repairs, commercial boarding establishments, associations, events, media, etc.

Direct capital investment funds obvious industries such as construction.

## **Other Benefits to the Canadian Economy**

A sizable portion of the monies expended in this industry ends up in government coffers through personal income taxes, win taxes, property and business taxes, corporate profit taxes, and federal and provincial sales taxes. The majority of the roughly \$890 million in taxes provided to federal, provincial and municipal governments across Canada in 1998 is distributed between the federal and provincial governments. Personal income taxes make up just under half of the total sum paid to these governments as a result of this industry. On a per dollar basis of expenditure, the industry returns \$0.67 to the three levels of government. This is larger than most other industries.

The horse racing industry funds advances in veterinary science and animal husbandry. The industry also assists with the maintenance and use of arable land.

The horse racing industry promotes recognition and pride in Canadian success and achievement across the world. When our horses do well, the publicity does much to boost Canadian morale and encourage international trade in the industry.

## **Horse Racing is a Business**

The perception which appears to be held by Revenue Canada that race horse breeders and owners are hobbyists carrying on this pursuit for pleasure rather than for business purposes is simply not accurate. Race horses are generally not available for personal use during their racing career as they usually cannot be ridden or driven by the owners. The breeding and maintenance of race horses is a serious business pursuit requiring an investment of capital and effort with significant opportunity for revenue. Total purse money in Canada in 1998 for all horse racing was in excess of \$150 million. This number will increase in 1999 as Ontario, representing 50% of all purses, is adding slot machines. While significant, this purse money is insufficient to support the quality and quantity of race horses required to have a healthy long-term financially viable industry.

A person establishing a race horse operation has to be prepared to assume a high degree of business risk. The financial success of the operation ultimately depends on the racing success of the horses bred or purchased, the amount of purse money available to be won by those horses, and the future value of the horses for breeding purposes.

*Race horse operators and other farm operators alone among all other classes of entrepreneurs have been singled out for restrictive tax treatment by the government.*

*The business of horse racing has the attributes of a business rather than a hobby - significant revenue expectation, controllable and identifiable costs, investment of time, knowledge, and money, significant employment opportunities, risk of loss - all of this with a relatively limited element of personal pleasure.*

Like the restaurant or women's apparel businesses, sport franchises, entertainment businesses, or even the business of drilling for oil or gas wells, there is a significant risk that the race horse operation will not be profitable. Interestingly, even though restaurants are often owned by investors who have other sources of income, no restriction as severe as that provided in section 31 limits the ability of restaurant entrepreneurs to deduct losses against other income. Even more startling by contrast, the oil & gas industry has benefited from a long history of income tax incentives designed to encourage and reward high risk exploration activity. Race horse operators and other farm operators alone among all other classes of entrepreneurs have been singled out for restrictive treatment by the government.

### **Description of a Horse Racing Business**

A horse racing business consists of the breeding and/or racing of horses. A race horse operator may choose to breed his or her own race horses to race or sell. A race horse operator may choose to purchase horses for racing.

Horses are bred or chosen for racing based on their conformation, pedigree, race records, breeding records, and other attributes predicted to produce a horse capable of winning races. Race horse operators require expert knowledge, experience, and skill in the selection, training, and breeding of these horses. Most often, race horse operators will employ a number of professionals in the industry to supply the knowledge, experience, and skill required by the business including trainers, drivers, jockeys, veterinarians, blacksmiths, nutritionists, etc.

Race horse operators carry on this business with the expectation that the prize winnings and the sale value or breeding value of the horses raced will exceed the original purchase price or breeding costs, training and other expenses incurred during the horses' racing careers. Some horses will earn a profit and some will incur a loss. Expenses are relatively fixed and stable and as such, tax reforms that will result in higher purses offered by track operators will mean increased profit for the race horse operator.

The business of horse racing has the attributes of a business rather than a hobby - significant revenue expectation, controllable and identifiable costs, investment of time, knowledge, and money, significant employment opportunities, risk of loss - all of this with a relatively limited element of personal pleasure.

For a more detailed discussion of the business of horse racing, please refer to Schedule "A" to this document.

*Losses from any business, except a horse racing or farming business, are fully deductible against other income generated by the taxpayer if the business is being carried on for profit or with a reasonable expectation of profit.*

*Race horse operators, if determined to have a reasonable expectation of profit but carrying on the business part-time, are prevented from deducting losses against other income except to the extent of \$8,750.*

## 4. TAX TREATMENT OF LOSSES FROM HORSE RACING OPERATIONS

### Reasonable Expectation of Profit Test

Losses from a business are fully deductible against other income generated by the taxpayer only if the business is being carried on for profit or with a reasonable expectation of profit. This is a requirement for all businesses<sup>1</sup>. The "reasonable expectation of profit" test is the main control in the tax system to ensure that taxpayers do not artificially generate losses to reduce the taxable income from a profitable enterprise.

Losses from a race horse operation are therefore deductible against other income only so long as the losses derive from a race horse operation carried on with a reasonable expectation of profit.

### Section 31 Restricts the Deduction of Losses from Horse Racing Operations

Even where race horse operations are carried on with a reasonable expectation of profit, race horse operators with other sources of income are subject to a dollar limit on the amount of losses that can be deducted against other income.

Section 31 of the Act creates a restriction on the general ability of a farming business, which includes the maintaining of horses for racing, to deduct all losses where the losses are generated by a farming business which does not constitute a taxpayer's chief source of income (often referred to as a "part-time farmer"). Section 31 allows only the first \$2,500 of the part-time farm loss, plus one-half of the loss in excess of \$2,500 to a maximum of an additional \$6,250, to be deducted against other income (\$8,750 in total) (See Appendix for section 31 summary). This limit applies whether a race horse operator has invested \$5,000 or \$500,000.

Most Canadians take for granted the right to reduce the amount of their income that is subject to taxation from a profitable business or occupation by deducting any losses incurred in another business. All business activity is inherently risky, and it is manifestly unfair for the government to share only in the profit generated by a taxpayer's efforts without also sharing in the losses. This is a proposition that was incorporated into tax legislation in 1952 and most Canadians today would accept without hesitation as being essential to a fair tax system.

The evolution of this basic assumption in our tax system is particularly relevant. Prior to 1952, the right to deduct losses from one business against a taxpayer's chief source of income did not exist. A general restriction applicable to all taxpayers provided that taxpayers had to pay tax on the income from their "chief occupation" regardless of any losses suffered in other activities<sup>2</sup>. At the same time, an administrative practice had arisen which gave some relief from this treatment to part-time farmers. Fifty percent of losses incurred in part-time farming activities could be deducted against a taxpayer's chief source of income. The apparent rationale for this administrative practice was the recognition that part-time farming was generally beneficial to the agricultural industry<sup>3</sup>. In 1951, this administrative practice was formalized into legislation so that a deduction was allowed for one-half the loss incurred in part-time farming up to a \$5,000 limit<sup>4</sup>.

*The dollar limit placed against deductible losses has risen from \$5,000 in 1952 to \$8,750 in 1999. It is an arbitrary amount that has not moved significantly in 50 years.*

*Section 31 of the Act is unintelligible. It is almost impossible to determine whether a race horse operator is a part-time farmer and therefore caught by the restriction against deduction of losses.*

In 1952, the rules were altered so as to reverse completely the advantage extended to part-time farmers. Losses from secondary sources of income became fully deductible for all taxpayers. This is the basis of our current tax system allowing the full deduction of business losses against other income. Remarkably, in the case of farm losses and part-time farmers, the \$5,000 limit on deductions was not removed. At the same time, the definition of "farming" was amended to include "the maintaining of horses for racing", to ensure that the restriction on deduction of losses applied to part-time race horse owners.

Race horse breeders (and other farmers) with other sources of income suddenly went from a position of receiving more lenient treatment to a position of receiving more restrictive treatment. Since that time, the part-time farmer including a race horse operator has faced a restriction on the deductibility of the losses from a business not faced by any other taxpayer, even though he or she can establish that the farming operation is a business that is being carried on with a reasonable expectation of profit.

To add to this problem, the dollar limit on deductible losses is arbitrary and has not kept up with inflation. The first limit of \$5,000, set in 1952, has been raised only once. In 1987, the limit was raised to \$8,750. It has not been raised again. This limit applies to all taxpayers caught by these provisions, regardless of the extent of their capital investment, the number of employees, the amount of time devoted to the operation, or the extent of the losses. These limits are clearly inadequate, oppressive and unfair. Any reasonable justification for such a restriction has long since passed.

In addition, the wording of Section 31 of the Act is contradictory and unclear. Much litigation in the courts has been the unfortunate result. In particular, the words "Where a taxpayer's chief source of income... is neither farming nor a combination of farming and some other source..." have caused a great deal of confusion. This confusion was supposedly laid to rest in 1977 by the decision of the Supreme Court of Canada in the Moldowan v. The Queen [1977], 77 D.T.C. 521 (S.C.C.).

In fact, the wording of the section continues to cause a great deal of confusion as to what kind of income and business or employer activity can be combined with farming income and activity in order to claim the combination as the chief source of income and thereby avoid the restriction on deducting losses. It has been impossible to answer this question rationally without doing great damage to the wording of the legislation.

The Moldowan decision concluded that section 31 contemplates three classes of farmers, as follows:

1. Those for whom farming may reasonably be expected to provide the bulk of income or the centre of work routine. This category of farmer can deduct farm losses without reference to the section 31 restrictions;
2. Those who carry on farming as a business, but for whom farming, or farming and some subordinate source of income, does not constitute his or her livelihood, but rather a sideline business. This category of farmer can only deduct farm losses subject to the section 31 restrictions; and
3. Those who carry on farming activities as a hobby and not a business, and for whom farming, or farming and some subordinate source of income, does not constitute his or her livelihood. This category gets no deduction whatsoever as no business is being carried on.

*No other industry in Canada is impeded by this restriction on the deduction of losses. Any justification for the restriction has long since passed.*

Race horse operators find it nearly impossible to anticipate under which category Revenue Canada will place them if an audit occurs. If the race horse operator has guessed incorrectly and filed under a wrong category for a period of years, the resultant tax consequences are enormous and sometimes, crippling. The Moldovan decision has done little to erase the confusion and litigation continues to be the only remedy available to taxpayers and this is largely unsatisfactory.

The Department of Finance attempted to justify the restriction on part-time farmers in a discussion paper entitled "Tax Issues in Agriculture" (January, 1985)<sup>7</sup>. Essentially, the restrictions were justified on the grounds that: (i) they prevent "hobby farmers" from taking undue advantage of tax benefits introduced for full-time farmers, such as cash basis accounting; (ii) they preserve the position of full-time farmers who would find the price of farm land increasing unduly if "hobby farmers" were given a more generous tax treatment; and (iii) the provisions allow the use of a generous interpretation as to whether a farming activity has a reasonable expectation of profit.

With respect to the first argument, cash basis accounting allows a taxpayer to deduct the purchase price of inventory (including horses) from income. In 1989, these rules were amended to add back inventory to income when losses are incurred. These rules are applicable to all farmers whether full or part-time. Accordingly, cash basis accounting no longer extends tax benefits to farmers when a loss is incurred.

It is doubtful that the second argument is meaningful with the real threat to farm land being residential and industrial development. Since no deduction can be made under the Act for the cost of land, it is doubtful this argument was ever meaningful.

The political pressure to permit a generous interpretation as to whether a farming activity has a reasonable expectation of profit is evident from numerous questions in the House of Commons debates from M.P.'s representing farming districts. A common complaint voiced by such members is that Revenue Canada is too strict in denying any deduction whatsoever for rural taxpayers whose farming operations are unprofitable for several years in a row<sup>8</sup>. The view of the membership of the Horse Racing is that Revenue Canada has become even more aggressive in challenging race horse operations in this regard, and that the "generous interpretation" of reasonable expectation of profit awarded to farmers, if ever present, no longer exists.

*Most of today's race horse owners and breeders are middle income earners looking to combine an interest in horses with a business investment.*

*One third of Canadian thoroughbred breeders plan to reduce their involvement in the industry over the next two years. The majority cite changes to the tax laws as the single most important factor necessary to improve their financial situations and reduce this trend.*

## **5. SECTION 31 HAS HURT CANADA'S HORSE RACING INDUSTRY**

Section 31 places an unfair tax burden on Canada's horse racing industry. Section 31 has lost all relevance in today's Canada and operates only as a barrier to investment resulting in a significant negative financial impact on Canada's horse racing industry.

### **Declining Investment in the Horse Racing Industry**

The profile of the race horse owner and breeder has changed substantially over the last 20 years. The majority of the large farm operations, subsidized by wealth, have given way to single owners and syndicates (groups of owners who come together to buy one or more race horses). Most of today's race horse owners and breeders are middle income earners looking to combine an interest in horses with a business investment.

For wealthy Canadians, they now have a wide menu of sport investments to choose from replete with high profile, community recognition, and full tax deductibility. These include, but are not limited to hockey, baseball, basketball, and automobile racing. The tax treatment of horse racing discourages investment. Most likely, the average Canadian is not able to name two race horse owners or operators. It is no longer the sport of Kings. A race horse owner is more likely to be your neighbour.

The significant restriction on the deduction of losses deters prospective investors from placing their money in the horse racing industry when these same investors can receive full deduction of losses in any other sport/entertainment industry or business in Canada.

Also note that start up costs to establish a financially viable race horse operation are significant, and profits cannot realistically be expected for several years. The inability to deduct the full amount of the losses from the early years represents a serious impediment to the financial viability of new start ups, and is impeding the growth of the industry.

The criteria used by Revenue Canada to determine whether losses from a horse racing business are fully deductible or partially deductible are poorly defined and vary with each particular case. This uncertainty coupled with the fact that a review by Revenue Canada will not occur until the taxpayer has expended significant income and time on the horse racing business, makes investors reluctant to commence a horse racing business in the first place.

Of Canadian thoroughbred breeders, 30% intend to reduce their involvement in the industry over the next two years. The majority cite changes to the tax laws as the single most important factor necessary to improve their financial positions and reverse this trend. Canadian standardbred owners have dropped in number from 18,014 in 1987 to 10,141 in 1999, a 40% decrease.

### **Number of Horses Declining**

The number of horses, particularly thoroughbreds, has declined significantly. It is difficult to attract new owners and retain current owners who are willing to suffer the restricted loss provisions that attach only to this business. Consequently, the number of owners decreases and demand for horses from breeders softens. The number of registered thoroughbred births in Canada dropped from 3,512 in 1988 to 2,385 in 1996.

### **Reduction in Racing Fields and Days**

With the significant decline in horses, the size of the field (number of horses) in each race and the number of race days are declining across Canada. Race days have

*Section 31 restrictions on the deduction of losses have discouraged investment in the Canadian Horse racing industry. Without investors, the number of horses, size of fields, and the number of race days have significantly declined. Employment is also declining. This is a self-perpetuating downward spiral that will continue unless and until the unfair tax restrictions are removed.*

*More and more, the various levels of government are supporting people on unemployment or welfare that used to be supported by this industry.*

*Competition in Canada and the U.S. has significantly eroded the investment base of the horse racing industry in Canada. It is difficult to compete when the industry's tax regime can offer only uncertainty and restricted tax treatment.*

declined in Canada from 4,293 in 1991 to 3,584 in 1994 to 3,103 in 1998 and reductions continue. The Maritimes and the West Coast are particularly hard hit.

Even with the reduced number of race days, field sizes are shrinking. Pari-mutuel players wager more frequently and in larger amounts on race fields with a full allotment of horses. Wagering drives the industry and is the source of purses, taxes, and other revenue. So the reluctance of owners to purchase horses and the consequent reduction in the number of race horses affects even the wagering profile.

While total wagering has increased slightly over the past few years due to the introduction of simulcasted races from other tracks and the opening of teletheatres in geographic areas that previously had little or no access to the tracks, the contribution to purses is substantially lower in simulcasted races.

This industry will not survive if people do not breed and own race horses. Without fair tax treatment, the industry will continue to lose race horse operators, followed by a decline in revenue, and employment.

### **Decline in Employment**

The reduction in the number of race horses is generating a corresponding decline in employment. It should be noted that many of the people employed by this industry cannot find alternative sources of employment due to geographic, educational, or other limitations. More and more, the various levels of government are supporting people on unemployment or welfare that used to be supported by this industry.

### **Competition - The United States**

The Canadian horse racing industry competes for horses with the United States. American race horse operators are able to deduct their losses entirely if they operate the business with a reasonable expectation of profit. The unfair tax rules in Canada put Canadian horse operators at a competitive disadvantage with their American counterparts. Much of Canada's best breeding stock is moved to the United States - even Canada's best known thoroughbred stallion, Northern Dancer, served the majority of his stud career in the United States with the breeding profits taxed in the United States. The best race horse prospects are consistently purchased by Americans for racing in the United States. Racing stars create racing interest. Racing interest increases betting. More betting increases both the race track operators' and the race horse operators' income. Higher income for the race horse owner creates higher prices for young horses. This increases the income of the breeder which increases the value of the breeding stock and the circle continues. Tax legislation can increase or decrease the circle.

Spinoff and secondary industries are also seriously hurt by the decline of the horse racing industry in Canada.

### **Competition - Other Sport/Entertainment Industries and Government Sponsored Gaming**

Horse racing has traditionally competed with other professional sports - hockey, football and more recently, baseball and basketball. It also now competes with other gaming industries - casinos, lotteries, etc. - much of it either owned or partnered by government. All of this competition operates without the unfair tax burdens imposed by the Act on the horse racing industry.

## Competition - Other Businesses

Investors put capital into businesses that provide a reasonable reward for the risk assumed. Capital is mobile and unemotional. The Act has put horse racing at a competitive disadvantage with other businesses for capital.

Why then are race horse owners and breeders singled out for unfair treatment? Perhaps it is the perception that race horse operators are wealthy, can afford the financial risk and indulge in the business for pleasure. It is true that all owners and breeders must be able to afford the financial risk to participate in the racing business. This applies equally to business investors in any business. Investors in horse racing incur additional financial risk due to the current unfair tax treatment.

There is no doubt the legislation in the early 1950's believed that race horse operators indulged in the business for pleasure and that personal expenses were being classified as business expenses thus overstating the losses from horse racing and breeding. This is not the case today. While some owners and breeders live on their horse farm, many business people today also work out of their homes. Section 18 (1) (h) of the Act ought to be sufficient to restrict personal living and lifestyle expenses from being included in the horse racing or breeding business. If the expenses are too high, surely the taxpayer will be unable to demonstrate a reasonable expectation of profit and no losses would be deductible.

## 6. PROPOSED SOLUTION

- A. The Horse Racing Alliance of Canada requests the removal of taxpayers engaged in the breeding and maintaining of horses for racing from section 31 of the Act. This can be accomplished through the amendment of subsection 31(1) of the Act specifically to exclude the "breeding and maintaining of horses for racing".**
- B. The Horse Racing Alliance also requests that the Department of Finance or Revenue Canada produce an Interpretation Bulletin providing guidance regarding the "reasonable expectation of profit" test in the context of the horse racing industry and its various components. This has been done in the case of visual artists and writers, and would help to clarify this much contested issue for taxpayers and their advisors.**

Part-time race horse owners and breeders who carry on their business with a reasonable expectation of profit should be treated like any other business when it comes to the deduction of losses. A race horse operation that is being carried on with a reasonable expectation of profit is as legitimate a business enterprise as any other. There is no justification whatsoever to burden that enterprise with artificial adverse financial implications.

### Authoritative Support for Repeal of Section 31

Most commentators agree that the current treatment of losses incurred by part-time farmers is unsatisfactory. There has been much criticism of the farm loss restriction over the years. This criticism has focused primarily on three things: (i) the meaning of section 31 of the Act is very confusing, thus rendering planning and compliance difficult; (ii) part-time farmers are being unreasonably singled out as opposed to other part-time business people; and (iii) the amount of loss allowed is too low.

*Amend Section 31(1) of the Act to exclude "the breeding and maintaining of horses for racing".*

*Most commentators agree that the current treatment of losses incurred by part-time farmers is unsatisfactory. There has been much criticism of the farm loss restriction over the years precipitating a cry for the repeal of Section 31.*

*The repeal of section 31 as it relates to the horse racing industry would generate significant and far reaching economic benefits for Canada.*

The Carter Commission Report of 1966 advocated the termination of the Section 31(1) restriction on the deduction of farming losses from other income<sup>10</sup>. The Carter Commission concluded that many of the special tax provisions and practices favouring farmers, such as cash basis accounting, were no longer appropriate. The Carter Commission also confirmed the need to "lessen the incentive for taxpayers to use farming of a personal or hobby nature for their tax advantage". It felt that the attempt to define "hobby" farming had been unsuccessful in the past, and was likely to remain unsuccessful. It recommended that a more certain guideline was necessary for all businesses, including farming, to determine when losses should be disallowed as being of a personal consumption nature. None of these recommendations were followed.

In 1976, the Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants recommended that section 31 be repealed<sup>11</sup>. The Joint Committee believed that section 248 offered sufficient protection by requiring that a farm operation have a reasonable expectation of profit, and felt that no further restriction should apply on the deduction of losses once that test has been satisfied.

In 1987, the comprehensive overhaul of the Act included a complex set of amendments to the treatment of farm losses, but these were never implemented<sup>12</sup>. The proposals attempted to legislate objective criteria in order to enshrine in the Act in a clear-cut manner the three categories of farmer set out in the Moldowan decision as described above.

More recently, D. Keith McNair and Gary H. Munro, authors of Taxation of Farmers and Fishermen, a leading reference service in this area, state clearly that it would constitute an "immense improvement in the Act" if part-time farmers were permitted to give up the use of the cash method of accounting in exchange for the repeal of section 31<sup>13</sup>.

Clearly, the bulk of commentary is critical of these rules, and has advocated their repeal.

### **Consequences of the Repeal of Section 31 for the Horse Racing Industry**

Some provincial governments have become aware of the declining state of this industry and have reduced the provincial tax portion of the wagering dollar to assist with its survival. Tax reform is now required from the federal government.

In a report produced by A.A. Kurbursi of McMaster University and Ecometric Research Limited in September 1999, The Economic Impact of the Unfair Tax Treatment of Horse Racing and Breeding in Canada<sup>14</sup>, it is estimated that the repeal of section 31 as it relates to the horse racing industry would generate significant and far reaching economic benefits for Canada including:

- 204 million in additional expenditures made by racetracks, race horse operators, and other parties on horse related activities.
- An increase of \$353 million in permanent GDP (income).
- An additional 6, 188 person years of employment - 15,000 new jobs.
- An additional \$137 million in total taxes. The federal government alone could raise its collections by \$68 million on these impacts - an amount that should exceed whatever taxes the federal government may lose through the repeal of section 31.
- A further \$50 to \$75 million in export proceeds from the sale of high quality horses to Japan, Europe, and the U.S.A.

The fair tax treatment of this industry will level the playing field and allow it to generate and sustain substantial economic benefits for all.

*Investment in the Canadian horse racing industry is actively discouraged by the operation of these unfair tax rules. In addition, the confusion and uncertainty surrounding the application of these rules to individual cases makes new investment unlikely.*

*Without assistance, this industry will eventually die. Governments will not only lose a source of significant tax revenue, but governments will be required to support financially the workers lost from this industry. This industry's disappearance will have far reaching effects in Canada including the loss of arable farm land, agricultural knowledge and activity, and gaming venues for government sponsored wagering. This industry can survive and grow if the taxation playing field is leveled.*

## 7. CONCLUSION

The Canadian horse racing industry is an important source of employment and tax revenue for Canada. Many of the over 120,000 men and women directly and indirectly employed in this industry have skill sets that may not easily translate into new employment or live in locations where new employment is not available. If governments choose to ignore the problems faced by this industry, rather than collecting significant tax revenues from an important Canadian industry, governments will be paying out monies to support the unemployed and the unemployable.

The Canadian horse racing industry is one of many forms of entertainment and gaming for Canadians. Attendance at Canadian racetracks exceeded 10 million people in 1998 and many more attended off track betting establishments. The current tax rules applicable to race horse operators are demonstrably unfair and oppressive to the horse racing industry. As a result, the industry is suffering from a decline of race horse breeders and owners which, if left unaddressed, will eventually kill this very important industry.

The loss of racing venues will reduce the venues and opportunities available for government sponsored gaming such as VLT's.

The arable farm land and the agricultural connections currently preserved by this industry will also be lost.

Investment in the Canadian horse racing industry is actively discouraged by the operation of these unfair tax rules. In addition, the confusion and uncertainty surrounding the application of these rules to individual cases makes new investment unlikely.

In today's economic and social environment, there is no remaining justification for the imposition of Section 31 restrictions on the horse racing industry and our governments are challenged to provide reasonable justification for these tax rules.

The removal of these unfair rules will place the industry on an equal footing with other Canadian businesses including other sport/entertainment industries. This will restore strength to this industry, and assist it to remain a continuing source of jobs, tax revenues, and entertainment in Canada.

## ENDNOTES

1. Section 18(1)(h) of the Act prohibits the deduction of "personal and living expenses", which is a term defined in section 248(1) of the Act to include "the expenses of properties... not maintained in connection with a business carried on for profit or with a reasonable expectation of profit".
2. *Income War Tax Act*, R.S.C. 1927, c.97, s. 10, as cited in K.D. McNair & G.H. Munro, *Taxation of Farmers and Fisherman* (Toronto: Carswell, 1993), p. 5-11.
3. Canada, Parliament, House of Commons, *House of Commons Debates*, 21st Parliament, 4th Session, Vol.5,13 (June 13, 1951) (Ottawa: King's Printer, 1952), p. 4054-55, as cited in *supra*, note 2, McNair & Munro, p. 5-12.
4. *Income Tax Act*, S. C. 1948, c.52, s.13(3), as added by S.C. 1951, s.4(1), as cited in *supra*, note 2, McNair & Munro, p. 5-12.
5. *Income Tax Act*, . S.C. 1952, c. 29, s.4(1) as cited in *supra*, note 2, McNair & Munro, p.5-12; Also see Canada, Parliament, House of Commons, *House of Commons Debates*, 21st Parliament, 6th Session, Vol. 3, 27 (May 27, 1952) (Ottawa: Queen's Printer, 1952) p. 2610, 2626-2627, as cited in *supra*, note 2, McNair & Munro, p.5-12.
6. *Ibid*, s.127(1) (o) (now contained in the Act, s.248(1)).
7. Canada, Department of Finance, *Tax Issues in Agriculture: A Discussion Paper*, issued by The Honourable Michael Wilson, Minister of Finance (January 1985), p. 20-39.
8. Canada, Parliament, House of Commons, *House of Commons Debates*, 32nd Parliament, 1st Session, Vol. 124, No 485 (March 29, 1983) (Ottawa: Official Report (Hansard): 1983), p. 24260 contains one of many examples.
9. *Supra*, note 2 McNair & Munro p. 5-11 to 5-31.
10. *Report of the Royal Commission on Taxation, Taxation of Income (continued)* Vol. 4, (Ottawa: 1996) p. 439 - 448.
11. Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants, *Recommendations on the Income Tax Act, 1976*, p. 2-10, as cited in *supra*, note 2 McNair & Munro, p. 5-39.
12. Canada, Department of Finance, *Tax Reform 1987: Income Tax Reform*, (Ottawa: June 18, 1987) p. 89-93; and Canada, Department of Finance, *Supplementary Information Relating to Tax Reform Measures*, tabled in the House of Commons by the Honourable Michael H. Wilson, Minister of Finance (Ottawa: December 16, 1987) p. 42 to 47.
13. *Supra*, note 2, McNair & Munro, p.1-30.
14. A.A. Kubursi of McMaster University and Econometric Research Limited, *The Economic Impact of the Unfair Tax Treatment of Horse Racing and Breeding in Canada*, Submitted to the Ontario Horse Racing Industry Association (September 1999).

## BIBLIOGRAPHY

- Canada, Department of Finance, *Supplementary Information Relating to Tax Reform Measures*, tabled in the House of Commons by the Honourable Michael H. Wilson, Minister of Finance. Ottawa, December 16, 1987.
- Canada, Department of Finance, *Tax Issues in Agriculture: A Discussion Paper*. January 1985.
- Canada, Department of Finance, *Tax Reform 1987: Income Tax Reform*. Ottawa, June 18, 1987.
- Canada, Parliament. House of Commons. *House of Commons Debates*. 21st Parliament. 4th Session. Vol. 5 (June 13, 1951). Ottawa: King's Printer, 1952.
- Canada. Parliament. House of Commons. *House of Commons Debates*. 21st Parliament. 6th Session. Vol. 3 (May 27, 1952). Ottawa, Queen's Printer, 1952.
- Canada. Parliament. House of Commons. *House of Commons Debates*. 32nd Parliament. 1st Session. Vol. 124. No 485. ( March 29, 1983). Ottawa: Official Report (Hansard), 1983.
- Canada, Parliament, House of Commons, House of Commons, *Securing Our Future – Report of the Standing Committee on Finance*. Maurizio Bevilacqua, Chairman. November 2001. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2001.
- Felesky, Brian A. ““ Hobby” Farm Losses.” Report of Proceedings of the Twenty-Sixth Tax Conference, Canada Tax Foundation, Toronto: November 11, 12 & 13, 1974.
- Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants. *Recommendations on the Income Tax Act. 1976*.
- Kubursi, A.A. of McMaster University and Econometric Research Limited. *The Economic Impact of the Unfair Tax Treatment of Horse Racing and Breeding in Canada*. Submitted to the Ontario Horse Racing Industry Association. September 1999.
- McNair, K.D. & Munro, G.H. *Taxation of Farmers and Fishermen*. Toronto: Carswell, 1993.
- Report of the *Royal Commission on Taxation, Tax of Income (continued)*. Vol. 4. Ottawa, 1966.
- Revenue Canada. *Interpretation Bulletin IT-504R: Visual Artists and Writers*. August 8, 1995.
- Revenue Canada. Technical Interpretation: *Farming*.
- Supreme Court of Canada, “Reasonable Expectation of Profit Test”, *Stewart v. Queen*, 212 D.L.R. (4th) 577 (S.C.C.)

# APPENDIX

Section 31 of the Act reads as follows:

- (1) **" Loss from farming where chief source of income not farming. -** Where a taxpayer's chief source of income for a taxation year is neither farming nor a combination of farming and some other source of income, for the purposes of sections 3 and 111 the taxpayer's loss, if any, for the year from all farming businesses carried on by the taxpayer shall be deemed to be the total of
  - (a) the lesser of
    - (i) the amount by which the total of the taxpayer's losses for the year, determined without reference to this section and before making any deduction under section 37 or 37.1, from all farming businesses carried on by the taxpayer exceeds the total of the taxpayer's incomes for the year, so determined from all such businesses, and
    - (ii) \$2,500 plus the lesser of
      - (A) 1/2 of the amount by which the amount determined under subparagraph (i) exceeds \$2,500, and
      - (B) \$6,250, and
  - (b) the amount, if any, by which
    - (i) the amount that would be determined under subparagraph (a)(i) if it were read as though the words "and before making any deduction under section 37 or 37.1" were deleted, exceeds
    - (ii) the amount determined under subparagraph (a)(i).
- (1.1) **Restricted farm loss -** For the purposes of this Act, a taxpayer's "restricted farm loss" for a taxation year is the amount, if any, by which
  - (a) the amount determined under subparagraph (1)(a)(i) in respect of the taxpayer for the year exceeds
  - (b) the total of the amount determined under subparagraph (1)(a)(ii) in respect of the taxpayer for the year and all amounts each of which is an amount by which the taxpayer's restricted farm loss for the year is required to be reduced because of section 80.
- (2) **Determination by Minister -** For the purpose of this section, the Minister may determine that a taxpayer's chief source of income for a taxation year is neither farming nor a combination of farming and some other source of income.

divider goes next --->

# SCHEDULE A

## Description of a Horse Racing Business

### **Breeding a Race Horse**

The business of breeding starts with the purchase of a female horse to serve as a broodmare. A broodmare can be bred to a stallion, usually owned and managed by another breeder, from age 3 until death (early 20's). The broodmare and stallion are selected for their conformation, breeding record (if any), pedigree, race record, etc. The breeding season runs from February to June and the brood mare is cared for until the following spring when a foal is born. During the calendar year in which the mare is bred, no revenue is produced. Statistics indicate about 60-65% of broodmares will produce a live foal.

If a foal is produced, the breeder must care for the mare and foal until the foal can be sold. Usually, the foal is not sold during its first year and as a result, no revenue is produced in this second year of the business. In the third year of the business, the foal is a yearling (or a one year old) and may be sold privately or by public auction. The value of an unraced horse usually reaches a peak in the latter half of its yearling year and the first half of its two year old year. The value then increases or decreases based on its racing results.

The breeder thus produces revenue for the first time in the third year of his business. If the yearling is not sold, no revenue is created in the third year of the business. The yearling must however be cared for throughout the year.

### **Racing**

The purchaser of a race horse or the breeder, if the horse was retained for racing, selects a horse for racing through the use of expert knowledge, experience, skill, and professional advice. A horse is chosen based on confirmation, pedigree, and other attributes which are predicted to produce a horse capable of winning races. Initial conditioning and training of the horse for racing is performed by establishments experienced in handling young horses. Following initial conditioning, the horse is transferred to a professional trainer to further condition and prepare the horse for racing. The trainer employs grooms, hot walkers, exercise drivers, and riders to assist. The owner pays a fee for services to the trainer and also incurs veterinarian and farrier charges on a regular basis. The owner receives little or no personal pleasure during this period except the expectation of racing success. Statistics show that only 60-70% of foals make it to the racetrack. Some horses are unable to stand the stress of racing while others are simply not fast enough to race even though the parents may have been outstanding race horses.

About 50% of race horses will start their racing career at two years of age while the others will usually start their racing careers when three or older. The purse money generated by two year olds often does not exceed training and other expenses incurred.

In following years, the owner will attempt, on the advice of a trainer, to race the horse under conditions that allow the horse to be competitive and have a reasonable expectation of earning purse money. Purse money is provided by race track operators and is allocated among the first five placed horses in a race. The owner must pay a percentage of the purse money won to the trainer and driver or jockey. Due to the stress placed on a race horse, the risk of injury increases significantly. Any pleasure obtained by the owner at this stage is simply to watch his horse race well. The pleasure is fleeting however and may be equivalent to the restaurateur's pleasure received from a satisfied customer.

When the horse is no longer able to earn sufficient purse money to exceed the maintenance and training costs, the horse is sold for recreational purposes or to a breeder to breed new race horses.

The owner carries on this business with the expectation that the purse winnings and residual value of the horse will exceed the original purchase price or breeding costs, training and other expenses incurred during the horse's racing career. Some horses will earn a profit and some will incur a loss. With higher purses offered by the track operator, the likelihood of earning a profit is increased as the expenses are relatively fixed and predictable.

The business of breeding and owning a race horse thus has more attributes of a business than a hobby – significant revenue expectation, controllable and identifiable costs, investment of time, knowledge, and money, significant employment opportunities, risk of loss - all of this with relatively limited personal pleasure.

# MISE À JOUR POUR 2002

## 1. Le test de l'attente raisonnable de profit restreint par la Cour Suprême du Canada

Le test de l'« attente raisonnable de profit » a été utilisé par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et les Cours afin de déterminer si une activité exercée par un contribuable au Canada est un commerce. Selon le test, si une activité exercée par un contribuable génère des profits ou si le contribuable a une attente raisonnable de générer un profit dans l'avenir, il s'agit d'un commerce. Ce test a créé de sérieux problèmes pour les contribuables d'un bout à l'autre du Canada, y compris les contribuables s'occupant de courses de chevaux.

Si un contribuable est malchanceux en affaires et subit des années de pertes consécutives ou encore prend de mauvaises décisions d'affaires qui génèrent des pertes importantes, l'ADRC réévaluera souvent les activités du contribuable et conclura, en se basant sur le test de l'attente raisonnable de profit, que le contribuable n'exploite pas un commerce. Une fois cette décision prise, les pertes de cette activité ne sont plus déductibles. L'ADRC peut remonter jusqu'à trois ans en arrière et réévaluer, exigeant du contribuable qu'il paie l'impôt sur tout le revenu préalablement compensé par les pertes du « commerce de courses de chevaux » en plus de l'intérêt et des pénalités. Dans bien des cas, le fardeau financier ainsi imposé à un contribuable est écrasant.

Le test de l'« attente raisonnable de profit » a été revu par la Cour Suprême du Canada dans une décision intitulée *Stewart c. La Reine* (2002), 212 D.L.R. (4e) 577 (S.C.C.). Il a été rejeté comme test pour un commerce. Son utilisation est maintenant limitée aux activités qui présentent un élément personnel, c'est-à-dire une activité de laquelle le contribuable ou ses parents retirent un bénéfice personnel. Lorsque l'activité comporte un élément personnel, le test de l'attente raisonnable de profit sera l'un de plusieurs facteurs utilisés pour déterminer si le contribuable exploite un commerce.

Lorsqu'une activité est clairement commerciale et ne présente aucun élément personnel, il n'est pas nécessaire de chercher plus loin. De telles activités impliquent nécessairement la poursuite d'un profit et sont, en tant que telles, des sources de revenu par définition. Autrement dit, lorsque les activités d'un contribuable sont nettement commerciales, qu'elles comportent un élément personnel ou non, les activités sont un « commerce ». Les pertes sont déductibles du revenu.

L'industrie des courses de chevaux, de même que les autres industries agricoles, est la cible des réévaluations de l'ADRC depuis longtemps. Étant donné la nature cyclique de ces commerces et des caprices de la nature et des animaux, le test de l'attente raisonnable de profit a été utilisé pour éliminer les commerces qui, à cause d'événements fortuits ou de mauvais jugement, ont perdu de l'argent. Avec la délivrance de *Stewart, supra*, la Cour Suprême du Canada a clairement énoncé que les contribuables exerçant une activité dans ces industries exploitent une entreprise. Lorsque les activités du contribuable sont de nature commerciale, ces activités constituent une entreprise et l'ADRC n'a aucune latitude pour reconsidérer les décisions commerciales du contribuable. Même lorsqu'il y a un élément personnel impliqué dans les activités du contribuable, une attente raisonnable de profit n'est qu'un de plusieurs facteurs à considérer au moment de déterminer si les activités constituent une entreprise.

Cet éclaircissement étant fait, le seul obstacle à l'industrie des courses de chevaux dans le régime fiscal du Canada est l'article 31 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette restriction rigoureuse contre la déduction de pertes d'affaires est unique à cette industrie, injuste, prête à confusion et aucun argument raisonnable ne peut être soutenu pour son maintien.

## 2. **Recommandation pour l'abrogation de l'art. 31 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le rapport du Comité permanent des finances 2001**

En novembre 2001, l'Alliance des courses de chevaux du Canada a fait des soumissions au Comité permanent des finances sous la direction du président, Maurizio Bevilacqua. Le Comité permanent des finances a recommandé que l'article 31 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit abrogé en totalité. Le texte intégral de leurs recommandations est le suivant :

Le Comité a entendu les préoccupations concernant la *Loi de l'impôt sur le revenu*, en particulier son article 31, qui pourrait porter préjudice à l'industrie canadienne des courses de chevaux, affaiblissant sa position face à son homologue américaine et face à d'autres activités sportives et de spectacles.

À partir de 1952, la plupart des pertes d'un commerce sont devenues *pleinement* déductibles d'autres revenus s'il peut être démontré qu'il existe une attente raisonnable que le commerce génère un profit. Toutefois, les agriculteurs à temps partiel, y compris la majorité des exploitants de courses de chevaux, ne peuvent déduire qu'une perte maximale de 8 750 \$ de leur revenu provenant d'autres sources, peu importe si l'individu a investi 5 000 \$ ou 500 000 \$ dans son entreprise<sup>1</sup>. À cause de ses effets négatifs sur l'industrie canadienne des courses de chevaux, il ne semble pas subsister de raison d'être pour cette limite de perte, qui n'a pas suivi le rythme de l'inflation depuis son adoption en 1951, lorsque le maximum a été établi à 5 000 \$.

Les exploitants de courses de chevaux ne sont pas les seuls à se préoccuper. Par exemple, la Saskatchewan Wheat Pool allègue que l'article 31 frappe aussi les jeunes fermiers, se débattant sous des dettes importantes, qui complètent l'exploitation de leur ferme avec des travaux extérieurs à la ferme. À cause du manque de précision sur ce qui constitue leur « principale source de revenu », plusieurs font face aux mêmes limites de pertes de l'article 31 que les exploitants de courses de chevaux. Le Comité recommande que l'article 31 de la LIR soit abrogé. **Le Comité recommande aussi que le ministère des Finances ou l'Agence des douanes et du revenu du Canada émette un Bulletin d'interprétation donnant des précisions sur ce qui constitue un test d'attente raisonnable de profit pour les exploitants de courses de chevaux.**

<sup>1</sup> La Loi définit un agriculteur à temps partiel comme une personne dont la principale source de revenu au cours d'une année fiscale n'est pas l'agriculture ni une combinaison d'agriculture et d'une autre activité génératrice de revenu. En d'autres mots, il s'agit d'un commerce « accessoire ». Les personnes exploitant des fermes d'agrément, c'est-à-dire sans attente de profits, ne sont pas éligibles pour déduire les pertes résultant de ces exploitations.

# PROPOSITION POUR UNE IMPOSITION ÉQUITABLE DES COURSES DE CHEVAUX

présentée par

## **HORSE RACING ALLIANCE OF CANADA**

L'industrie canadienne des courses de chevaux ne peut concurrencer de façon équitable les autres industries canadiennes du sport et du divertissement, et les entreprises canadiennes en général, parce que la Loi de l'impôt sur le revenu impose à cette industrie des restrictions importantes sur la déductibilité des pertes qu'aucune autre industrie au Canada ne doit affronter. La Horse Racing Alliance cherche à faire révoquer ces restrictions et à créer des impôts sur le revenu équitables pour les courses de chevaux.

## **1. RÉSUMÉ**

Le traitement fiscal actuel des éleveurs et des propriétaires de chevaux de course (ci-après appelés «exploitant(s) de chevaux de course») constitue un obstacle injuste à la croissance et à la viabilité financière de l'industrie canadienne des courses de chevaux. Il s'agit d'une industrie de 2,96 milliards de dollars\* par année qui emploie plus de 120 000 Canadiens et génère par année plus de 890 millions de dollars en recettes fiscales.

Contrairement aux autres exploitants d'entreprises canadiennes, plusieurs exploitants de chevaux de course sont soumis à des règles spéciales énoncées à l'article 31 *de la Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5e add.), tel que modifié (la «loi»), qui restreint durement la déductibilité des pertes par rapport à toute autre source de revenu, créant ainsi une barrière à l'investissement qu'aucune autre industrie au Canada ne doit affronter.

Ces règles spéciales s'appliquent aux «fermes», telles que définies dans la loi, et ont été mises en place pour empêcher les «agriculteurs amateurs» de profiter de pertes artificielles. Les exploitants de chevaux de course sont classés comme étant des agriculteurs en vertu de la loi, ce qui a pour effet non intentionnel de placer les exploitants de chevaux de course canadiens et l'industrie canadienne des courses de chevaux dans une position de désavantage concurrentiel significatif par rapport aux autres industries de divertissement et de sport canadiennes, à l'industrie américaine des courses de chevaux et aux entreprises canadiennes en général.

La plupart des commentateurs et des commissions qui ont étudié ces règles fiscales ont conclu qu'elles sont injustes et qu'elles doivent être révoquées. Le retrait de ces règles fiscales se traduira par des retombées économiques plus importantes, y compris la création possible de 15 000 nouveaux emplois, un ajout permanent de 353 millions de dollars de P.I.B. et de 137 millions de dollars de nouveaux impôts.

La Horse Racing Alliance of Canada cherche à abolir ces règles afin de rétablir la justice dans le système fiscal, d'abolir les barrières fiscales à l'investissement et d'améliorer la viabilité financière à long terme de l'industrie canadienne des courses de chevaux.

La Horse Racing Alliance demande également qu'un bulletin d'interprétation soit émis par le ministère des Finances ou par Revenu Canada pour fournir des lignes directrices à propos des exigences pour répondre aux critères du test «d'attente raisonnable de profit» dans le contexte de l'industrie des courses de chevaux.

\* Les statistiques contenues dans ce rapport ont été obtenues de diverses sources de l'industrie de 1996 à 1998.

*La Horse Racing Tax Alliance représente presque tous les éleveurs et les propriétaires de chevaux de course au Canada. Ses membres croient que l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu fait grandement obstacle au succès financier et, en bout de ligne, représente une menace sérieuse pour la survie même de l'industrie des courses de chevaux au Canada. Alberta Racing Corporation*

## 2. HORSE RACING ALLIANCE OF CANADA

La Horse Racing Alliance of Canada a été créée pour s'occuper des préoccupations soulevées par ses membres à propos du régime fiscal inéquitable accablant l'industrie canadienne des courses de chevaux. L'alliance est constituée d'hippodromes, d'associations d'éleveurs, d'entreprises de vente de chevaux, de groupes de professionnels des chevaux (entraîneurs, propriétaires, jockeys, conducteurs et palefreniers), et de groupes d'intérêts. L'alliance regroupe :

Alberta Standardbred Horse Association  
Assiniboia Downs  
Atlantic Standardbred Breeders Association  
Barrie Raceway  
British Columbia Standardbred Association  
British Columbia Standardbred Breeders Society  
Canadian Breeders Sales Inc.  
Cape Breton Horse Owners Association  
Charlottetown Driving Park  
Exhibition Park Raceway  
Flamboro Downs  
Fort Erie Racetrack  
Fraser Downs  
Harness Tracks of Ontario  
Hiawatha Horse Park  
Hippodrome de Montréal – SPICC  
Hippodromes du Canada  
Horse Council BC  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – Alberta  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – British Columbia  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – Manitoba  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – Ontario  
Horsemen's Benevolent & Protective Association – Saskatchewan  
Interior Horseracing Association  
Inverness Raceway  
Kawartha Downs Raceway  
Lakeview Downs  
Le Club Jockey du Canada  
Manitoba Harness Horsemen Inc.  
Manitoba Horse Council  
Manitoba Jockey Club  
Maritime Breeders Association Ltd.  
Marquis Downs  
Mohawk Raceway  
New Brunswick Standardbred Breeders & Owners Association  
Newfoundland Harness Horse Owners Association  
Northlands Park  
North American Harness Racing Marketing Association  
Ontario Harness Horse Association  
Ontario Horse Breeders Association  
Ontario Horse Racing Industry Association  
Ontario Jockey Club  
P.E.I. Horse Owners Association  
Pacific Racing Association

Picov Downs  
Queensbury Downs  
Quinte Raceway  
Saint John Harness Horsemen's Association  
Sandown Raceway  
Saskatchewan Horse Federation  
Saskatchewan Standardbred Horseman's Association  
Société canadienne du cheval thoroughbred – Alberta  
Société canadienne du cheval thoroughbred – British Columbia  
Société canadienne du cheval thoroughbred – Manitoba  
Société canadienne du cheval thoroughbred – nationale  
Société canadienne du cheval thoroughbred – Ontario  
Société canadienne du cheval thoroughbred – Saskatchewan  
Stampede Park  
Standardbred Breeders and Owners Association  
Standardbred Canada  
Sudbury Downs  
Summerside Raceway  
Tartan Downs Ltd.  
Truro Horse Owners Association  
Truro Raceway  
Western Fair Raceway  
Windsor Raceway  
Woodbine Racetrack  
Woodstock Agricultural Society

Ensemble, les membres de ces groupes représentent tous les aspects de la communauté des courses de chevaux au Canada. Selon un point de vue largement répandu parmi les membres, les lois fiscales actuelles représentent une menace sérieuse pour le succès financier et pour la survie même de l'industrie des courses de chevaux au Canada.

### 3. L'INDUSTRIE DES COURSES DE CHEVAUX AU CANADA

L'industrie des courses de chevaux est la plus ancienne industrie de paris et de divertissements et sports toujours en exploitation. Elle a été implantée au Canada il y a plus de trois siècles. Les premières pistes de courses étaient informelles et ont été ouvertes dans différentes villes du Dominion. En 1950, il y avait 63 pistes de courses au Canada. Il existe aujourd'hui 48 pistes de courses au Canada qui s'occupent principalement de courses de pur-sang et de Standardbred.

#### **Retombées économiques annuelles**

L'industrie canadienne des courses de chevaux constitue une force économique majeure au Canada avec 2,96 milliards de dollars d'activité économique. Des recettes fiscales d'environ 890 millions de dollars sont générées annuellement pour les coffres municipaux, provinciaux et fédéraux. Les hippodromes fournissent également un forum pour les paris exploités par le gouvernement qui, en Ontario, devraient générer un revenu significatif pour le gouvernement provincial et un nombre considérable d'emplois.

Plus de 10 millions de personnes au Canada assistent à des courses de chevaux chaque année et dépensent un montant estimé à 90 millions de dollars en admission, nourriture et boissons et autres dépenses connexes. Les paris bruts totalisaient 1,7 milliards de dollars en 1998. Des revenus supplémentaires significatifs sont générés par les dépenses à l'extérieur des hippodromes comme les hôtels, le transport, les repas, etc.

#### **Gens de l'industrie, emploi et création d'emploi par effet de multiplication**

L'industrie des courses de chevaux est l'une des industries à plus forte densité de main-d'œuvre au Canada. Elle emploie plus de 100 000 Canadiens à temps plein et partiel (équivalant à environ 42 000 personnes à temps plein) avec des salaires annuels de plus d'un milliard de dollars. Il s'agit du double du nombre de personnes employées par des industries comme les compagnies aériennes, les raffineries de pétrole, les sociétés de placement et les maisons de courtage. Une augmentation de l'investissement dans cette industrie correspond directement à une augmentation de l'emploi.

Les personnes concernées par l'industrie comprennent les propriétaires et les éleveurs de chevaux, les travailleurs agricoles, les entraîneurs, les jockeys, les travailleurs non agricoles dans les hippodromes, les vétérinaires et les travailleurs des centres d'entraînement commerciaux, des associations équestres, des médias et d'autres entités.

L'industrie emploie plusieurs travailleurs non qualifiés ou marginalisés et des personnes en zones rurales qui pourraient autrement être sans emploi, recevoir de l'aide sociale ou d'autres formes d'assistance sociale. Les travailleurs lavent, frottent, font marcher, nettoient et nourrissent les chevaux. Ils paient des impôts et sont souvent hébergés dans les hippodromes ou dans les fermes où ils travaillent.

Ces chiffres ne comprennent pas la grande quantité de familles non payées et de travailleurs bénévoles engagés dans cette industrie.

L'industrie crée également une multiplication importante de l'économie dans des industries secondaires ou connexes, avec environ 20 000 travailleurs ou plus, qui n'existeraient pas autrement. En Ontario seulement, le revenu du travail indirect ou secondaire totalise 588 477 000 \$ tandis que le revenu du travail direct totalise 301 486 000 \$. L'industrie dépense en Ontario 14,3 millions de dollars en aliments pour les

*L'industrie canadienne des courses de chevaux est une force économique majeure au Canada. Elle emploie plus du double des personnes employées par d'autres industries significatives au Canada. Elle emploie un groupe assez important de personnes non spécialisées qui, sans cette industrie, pourraient peut-être ne jamais trouver d'emploi.*

*L'investissement dans l'industrie canadienne des courses de chevaux est considérable. La contribution de l'industrie au P.I.B. de l'Ontario seulement est évaluée à 1,9 milliards de dollars.*

*L'impôt sur le revenu des particuliers constitue près de la moitié des 890 millions de dollars en impôt payés aux gouvernements fédéral et provinciaux et aux administrations municipales partout au Canada par l'industrie en 1996.*

chevaux et 3,7 millions de dollars en litière pour les chevaux à chaque année. Les employés des usines d'aliments, des producteurs de litière, des marchandiseurs et d'autres industries sont largement soutenus par l'industrie des courses de chevaux.

Il est estimé que l'implantation récente de machines à sous dans les hippodromes en Ontario a augmenté le revenu d'emploi dans l'industrie d'environ 26 %.

### **Dépenses**

L'investissement dans l'industrie des courses au Canada est considérable. Les dépenses annuelles de l'industrie canadienne des courses de chevaux sont évaluées à 1,23 milliards de dollars. En Ontario seulement, les dépenses annuelles totales sont de 791 millions de dollars et avec le lancement des appareils de loterie vidéo, on estime que la contribution de l'industrie au produit intérieur brut de l'Ontario sera de 1,9 milliards de dollars.

Les dépenses alimentent les industries secondaires comme les forgerons, les transports et les voyages, les assurances, les aliments et la litière, les harnais, les fournitures de toilettage et autres marchandises, l'entretien et la réparation des véhicules, les pensions commerciales, les associations, les événements, les médias, etc.

L'investissement direct en capital finance évidemment des industries comme la construction.

### **Autres avantages pour l'économie canadienne**

Une portion assez importante des sommes dépensées dans l'industrie aboutit dans les coffres du gouvernement par les impôts sur le revenu des particuliers, les impôts sur les gains, les impôts fonciers et d'affaires, les impôts sur les bénéfices des sociétés, et les taxes de vente provinciales et fédérales. La majorité des 890 millions de dollars en impôts remis aux gouvernements fédéral et provinciaux et aux administrations municipales partout au Canada en 1998 est distribuée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les impôts sur le revenu des particuliers constituent un peu moins de la moitié de la somme totale versée à ces gouvernements grâce à cette industrie. Pour chaque dollar dépensé, l'industrie redistribue 0,67 \$ aux trois paliers de gouvernement, soit une proportion plus importante que la plupart des autres industries.

L'industrie des courses de chevaux finance les progrès en médecine vétérinaire et en élevage des animaux. L'industrie aide également à l'entretien et à l'utilisation des terres arables.

L'industrie des courses de chevaux fait la promotion de la reconnaissance et de la fierté pour les succès et les accomplissements canadiens de par le monde. Lorsque nos chevaux connaissent un bon rendement, la publicité a un effet positif sur le moral des Canadiens et encourage le commerce international dans l'industrie.

### **Les courses de chevaux sont un commerce**

Il semble que Revenu Canada perçoive les éleveurs et les propriétaires de chevaux de courses comme des amateurs qui sont à la recherche de distraction plutôt que d'objectifs d'affaires, ce qui est simplement erroné. Les chevaux de course ne sont généralement pas disponibles pour une utilisation personnelle pendant leur carrière et ne peuvent habituellement pas être montés ou conduits par les propriétaires. L'élevage et l'entretien des chevaux de course constituent une entreprise sérieuse qui nécessite un investissement de capitaux et d'efforts avec des possibilités significatives de revenus. Le montant total des bourses au Canada pour l'ensemble des courses de chevaux dépassait les 150 millions de dollars. Ce chiffre augmentera en 1999 étant donné que l'Ontario, qui représente 50 % de toutes les bourses, ajoute des machines à sous. Bien

*Seuls les exploitants de chevaux de course et autres exploitants agricoles parmi toutes les autres classes d'entrepreneurs sont traités différemment par le gouvernement qui leur impose un traitement fiscal restrictif.*

*Le commerce des chevaux de course possède les caractéristiques d'un commerce plutôt que d'un passe-temps – attente de revenus significatifs, coûts contrôlables et identifiables, investissement en temps, connaissances et argent, possibilités d'emploi significatives, risque de perte – tout ceci combiné à un élément relativement limité d'agrément personnel.*

que significatives, ces bourses sont insuffisantes pour soutenir la qualité et la quantité des chevaux de course nécessaire pour avoir une industrie viable et en bonne santé financière à long terme.

Une personne qui met sur pied une entreprise de chevaux de course doit être prête à assumer un degré élevé de risque. Le succès financier de l'affaire dépend en bout de ligne du succès dans les courses des chevaux élevés ou achetés, du montant des bourses pouvant être gagnées par les chevaux et de la valeur future des chevaux pour la reproduction.

Tout comme la restauration ou les vêtements pour dames, les franchises de sport, les divertissements ou même le forage de puits de pétrole ou de gaz, il existe un risque significatif qu'une exploitation de chevaux de course ne sera pas rentable. De façon intéressante, même si les propriétaires de restaurants sont souvent des investisseurs qui ont d'autres sources de revenus, aucune restriction aussi stricte que ce qui est prévu à l'article 31 ne limite la capacité des restaurateurs de déduire les pertes de leurs autres revenus. Contraste encore plus frappant, l'industrie du pétrole et du gaz a profité depuis longtemps d'incitations pour l'impôt sur le revenu conçues pour encourager et récompenser l'activité d'exploration hautement risquée. Seuls les exploitants de chevaux de course et autres exploitants agricoles parmi toutes les autres classes d'entrepreneurs sont traités différemment par le gouvernement qui leur impose un traitement restrictif.

### **Description du commerce des chevaux de course**

Le commerce des chevaux de course consiste à élever ou à faire courir des chevaux de course, ou les deux. Un exploitant de chevaux de course peut choisir d'élever ses propres chevaux pour les courses ou la vente. Un exploitant de chevaux de course peut choisir d'acheter des chevaux pour la course.

Les chevaux sont élevés ou choisis pour l'élevage selon leur conformation, leur pedigree, les registres de la race, les registres de l'élevage et autres attributs qui aident à produire un cheval capable de gagner des courses. Les exploitants de chevaux de course doivent posséder les connaissances approfondies, l'expérience et les compétences nécessaires pour le choix, la formation et l'élevage de ces chevaux. Les exploitants de chevaux de course emploieront le plus souvent un certain nombre de professionnels de l'industrie pour fournir les connaissances, l'expérience et les compétences nécessaires, y compris des entraîneurs, des conducteurs, des jockeys, des vétérinaires, des forgerons, des nutritionnistes, etc.

Les exploitants de chevaux de course se lancent dans cette entreprise dans l'attente que les gains en argent et que la valeur de vente ou de reproduction des chevaux dépassera le prix d'achat original ou les coûts de reproduction, d'entraînement et autres dépenses encourues au cours de la carrière du cheval. Certains chevaux rapporteront tandis que d'autres entraîneront une perte. Les dépenses sont relativement fixes et stables et ainsi, les réformes fiscales qui permettront aux exploitants d'hippodromes d'offrir des bourses plus élevées entraîneront des profits plus élevés pour l'exploitant de chevaux de course.

Le commerce des chevaux de course possède les caractéristiques d'un commerce plutôt que d'un passe-temps – attente de revenus significatifs, coûts contrôlables et identifiables, investissement en temps, connaissances et argent, possibilités d'emploi significatives, risque de perte – tout ceci combiné à un élément relativement limité d'agrément personnel.

Pour une discussion plus en profondeur sur le commerce des chevaux de course, veuillez vous reporter à l'annexe «A» du présent document.

*Les pertes de n'importe quelle entreprise, à l'exception des courses de chevaux et des exploitations agricoles, sont entièrement déductibles des autres revenus générés par le contribuable si l'entreprise est en exploitation pour faire des profits ou dans l'attente raisonnable de profit.*

*Les exploitants de chevaux de course, s'il est déterminé qu'ils peuvent s'attendre à des profits de façon raisonnable mais se consacrent à leur entreprise à temps partiel, ne peuvent déduire les pertes de tout autre revenu que jusqu'à concurrence de 8 750 \$.*

## **4. TRAITEMENT FISCAL DES PERTES DES EXPLOITATIONS DE COURSES DE CHEVAUX**

### **Test d'attente raisonnable de profit**

Les pertes d'une entreprise sont entièrement déductibles des autres revenus générés par le contribuable seulement si l'entreprise est en exploitation pour faire des profits ou dans l'attente raisonnable de profit. C'est une exigence pour toutes les entreprises.<sup>1</sup> Le test «d'attente raisonnable de profit» est le principal instrument de contrôle du système fiscal pour s'assurer que les contribuables ne génèrent pas des pertes de façon artificielle pour réduire le revenu imposable d'une entreprise rentable.

Les pertes dues à l'exploitation d'un cheval de course sont donc déductibles de tout autre revenu seulement si les pertes proviennent de l'exploitation d'un cheval de course effectuée dans l'attente raisonnable d'un profit.

### **L'article 31 restreint la déduction des pertes des exploitations de courses de chevaux**

Même lorsque les exploitants de chevaux de course sont en affaires dans l'attente raisonnable d'un profit, ceux qui ont d'autres sources de revenus sont soumis à une limite financière sur le montant des pertes qui peuvent être déduites de tout autre revenu.

L'article 31 de la loi crée une restriction sur la capacité générale d'une exploitation agricole, qui comprend l'entretien des chevaux pour les courses, de déduire toutes les pertes lorsque celles-ci sont générées par une exploitation agricole qui ne constitue pas la principale source de revenu du contribuable (ce que l'on désigne souvent par «agriculteur à temps partiel»). Selon l'article 31, il est possible de déduire uniquement les premiers 2 500 \$ de la perte de l'agriculteur à temps partiel, plus la moitié des pertes supérieures à 2 500 \$ pour un maximum de 6 250 \$ supplémentaires, à déduire de tout autre revenu (pour un total de 8 750 \$) (Voir annexe pour obtenir un résumé de l'article 31). Cette limite s'applique intégralement que 5 000 \$ ou 500 000 \$ aient été investis dans l'exploitation.

La plupart des Canadiens tiennent pour acquis le droit de réduire le montant de leur revenu imposable d'une occupation ou d'une entreprise rentable en déduisant les pertes encourues dans une autre entreprise. Toutes les activités commerciales sont fondamentalement risquées et il est manifestement injuste pour le gouvernement de partager uniquement le profit généré par les efforts des contribuables sans partager également les pertes. Il s'agit d'une proposition qui a été incorporée aux lois fiscales en 1952 et la plupart des Canadiens l'acceptent aujourd'hui sans hésitation comme faisant partie d'un système fiscal juste.

L'évolution de cette hypothèse de base dans notre système fiscal est particulièrement importante. Avant 1952, le droit de déduire les pertes d'une entreprise de la source de revenu principale du contribuable n'existait pas. Une restriction générale applicable à l'ensemble des contribuables prévoyait que tous les contribuables devaient payer de l'impôt sur le revenu de leur «occupation principale» indépendamment des pertes encourues dans n'importe quelle autre activité.<sup>2</sup> Au même moment, une pratique administrative accordant un certain allègement de ce traitement pour tous les agriculteurs à temps partiel est apparue. Cinquante pour cent des pertes encourues par les agriculteurs à temps partiel pouvaient être déduits de la source de revenu principale du contribuable. La justification apparente pour cette pratique administrative était la

*La limite financière des pertes déductibles a augmenté de 5 000 \$ en 1952 à 8 750 \$ en 1999. Il s'agit d'un montant arbitraire qui n'a pas été augmenté de façon significative en 50 ans.*

*L'article 31 de la loi est inintelligible. Il est presque impossible de déterminer si un exploitant de chevaux de course est un agriculteur à temps partiel et donc s'il est visé par la restriction contre la déduction de pertes.*

reconnaissance que l'agriculture à temps partiel apporterait une contribution positive à l'industrie agricole.<sup>3</sup> En 1951, cette pratique administrative a été formalisée en loi afin qu'une déduction soit permise pour la moitié des pertes encourues par les agriculteurs à temps partiel, jusqu'à concurrence de 5 000 \$.<sup>4</sup>

En 1952, les règles ont été modifiées pour renverser complètement l'avantage accordé aux agriculteurs à temps partiel.<sup>5</sup> Les pertes provenant de sources secondaires de revenu sont devenues intégralement déductibles pour tous les contribuables. C'est le fondement de notre système fiscal actuel qui permet la déduction intégrale de toutes les pertes d'affaires de tout autre revenu. Remarquablement, dans le cas des pertes agricoles et des agriculteurs à temps partiel, le limite de 5 000 \$ sur les déductions n'a pas été éliminée. Au même moment, la définition «d'agriculture» a été modifiée pour inclure «l'entretien des chevaux pour les courses»<sup>6</sup> pour s'assurer que la restriction sur la déduction des pertes s'applique aux propriétaires de chevaux de course à temps partiel.

Les éleveurs de chevaux de course (et les autres agriculteurs) possédant d'autres sources de revenu sont soudainement passés d'une position où ils recevaient un traitement plus clément à une position où ils recevaient un traitement plus restrictif. Depuis ce temps, un agriculteur à temps partiel, y compris un exploitant de chevaux de course, doit affronter une restriction de la déductibilité des pertes d'une entreprise qu'aucun autre contribuable n'a à affronter, même s'il a fondé son exploitation agricole en tant qu'entreprise dans l'attente raisonnable de profit.

Pour ajouter à ce problème, la limite financière des pertes déductibles est arbitraire et n'a pas suivi l'inflation. La première limite de 5 000 \$, établie en 1952, a été augmentée une seule fois. En 1987, la limite a été augmentée à 8 750 \$. Elle n'a pas été augmentée à nouveau. Cette limite s'applique à tous les contribuables visés par ces dispositions, indépendamment du capital engagé, du nombre d'employés, du temps consacré à l'exploitation ou de l'étendue des pertes. Ces limites sont clairement inadéquates, oppressives et injustes. Toute justification raisonnable pour une telle restriction n'existe plus depuis longtemps.

De plus, le libellé de l'article 31 est contradictoire et n'est pas clair. Les nombreux litiges devant les tribunaux en sont le résultat malheureux. Plus particulièrement, les mots «lorsque la principale source de revenu d'un contribuable... n'est ni l'agriculture, ni une combinaison d'agriculture et d'une autre source...» ont causé beaucoup de confusion. Cette confusion a soi-disant été réglée en 1977 par la décision de la Cour suprême du Canada dans *Moldowan contre la Reine* [1977], 77 D.T.C. 521 (C.S.C.).

En fait, le libellé de l'article cause toujours beaucoup de confusion par rapport au type de revenu et d'entreprise ou d'activité d'employeur qui peut être combiné avec le revenu et l'activité agricole afin de réclamer la combinaison en tant que source principale de revenu et ainsi éviter la restriction sur les pertes déductibles. Il a été impossible de répondre à cette question de façon rationnelle sans nuire de façon importante au libellé de la loi.

Selon la décision *Moldowan*, l'article 31 propose les trois classes d'agriculteurs suivantes :

1. Ceux pour qui il est possible de s'attendre de façon raisonnable que l'agriculture fournisse la majeure partie du revenu ou le centre de la routine de travail. Pour cette catégorie d'agriculteurs, il est possible de déduire les pertes agricoles sans référence aux restrictions de l'article 31;
2. Ceux pour qui l'agriculture est un commerce, mais pour qui l'agriculture, ou

l'agriculture et une source subordonnée de revenu, ne constitue pas un moyen de subsistance, mais plutôt une entreprise secondaire. Cette catégorie d'agriculteurs peut seulement déduire les pertes agricoles selon les restrictions de l'article 31 ; et

3. Ceux pour qui les activités agricoles sont un passe-temps et non une entreprise, et pour qui l'agriculture, ou l'agriculture et une source subordonnée de revenu, ne constitue pas un moyen de subsistance. Cette catégorie n'obtient aucune déduction car il n'y a aucun objectif commercial.

Les exploitants de chevaux de course trouvent qu'il est presque impossible de prévoir dans quelle catégorie Revenu Canada les placera en cas de vérification. Si l'exploitant de chevaux de course a deviné incorrectement et a présenté son rapport sous la mauvaise catégorie pendant un certain nombre d'années, les conséquences qui en résultent par rapport à l'impôt peuvent être énormes et parfois écrasantes. La décision Moldowan a fait peu pour effacer la confusion et les litiges sont toujours l'unique recours des contribuables, ce qui est nettement insatisfaisant.

Le ministère des Finances a tenté de justifier la restriction touchant les agriculteurs à temps partiel dans un document d'étude intitulé «Questions fiscales dans l'agriculture» (janvier 1985)<sup>7</sup>. Les justifications pour les restrictions sont essentiellement les suivantes : (i) elles empêchent les «agriculteurs amateurs» de profiter de façon abusive des avantages fiscaux offerts aux agriculteurs à temps complet, comme la comptabilité de caisse; (ii) elles permettent de préserver la situation des agriculteurs à temps complet qui verraient le prix des terres augmenter excessivement si les «agriculteurs amateurs» se voyaient accorder un traitement fiscal plus généreux; et (iii) les dispositions permettent l'utilisation d'une interprétation plus généreuse à savoir si l'on peut s'attendre de façon raisonnable à un profit de l'activité agricole.

Par rapport au premier argument, la comptabilité de caisse permet au contribuable de déduire le prix d'achat de l'inventaire (y compris les chevaux) du revenu. En 1989, ces règles ont été modifiées pour rajouter l'inventaire au revenu lorsque des pertes sont encourues. Ces règles s'appliquent à tous les agriculteurs à temps complet ou partiel. Par conséquent, la comptabilité de caisse ne procure plus d'avantages fiscaux aux agriculteurs lorsqu'une perte est encourue.

Le deuxième argument semble peu sérieux étant donné que la menace véritable des terres agricoles provient du développement résidentiel et industriel. Étant donné qu'aucune déduction n'est prévue par la loi pour le coût de la terre, il est peu probable que cet argument a déjà été sérieux.

La pression politique pour permettre une interprétation généreuse à savoir si l'activité agricole offre une attente raisonnable de profit est évidente en raison des nombreuses questions posées au cours des débats de la Chambre des communes par les députés représentant des circonscriptions agricoles. Une plainte souvent émise par ces députés est que Revenu Canada est trop strict dans son refus de toute déduction des contribuables ruraux dont les exploitations agricoles ne sont pas rentables depuis plusieurs années<sup>8</sup>. Le point de vue des membres de la Horse Racing Alliance est que Revenu Canada est devenu encore plus strict en mettant au défi les exploitations de chevaux de course à cet égard, et que «l'interprétation généreuse» de l'attente raisonnable de profit accordée aux agriculteurs n'existe plus, si elle a même jamais existé.

*Aucune autre industrie au Canada n'est gênée par cette restriction sur la déduction des pertes. Toute justification pour la restriction n'existe plus depuis longtemps.*

## 5. L'ARTICLE 31 A NUIT À L'INDUSTRIE CANADIENNE DES COURSES DE CHEVAUX

L'article 31 fait peser un fardeau fiscal injuste sur l'industrie canadienne des courses de chevaux. L'article 31 a perdu toute pertinence au Canada aujourd'hui et agit uniquement comme une barrière à l'investissement, ce qui entraîne un impact financier négatif important sur l'industrie canadienne des courses de chevaux.

*Aujourd'hui, la plupart des propriétaires et des éleveurs de chevaux de course font partie de la classe moyenne et cherchent à combiner un intérêt pour les chevaux avec un investissement commercial.*

### **Investissements en déclin dans l'industrie des courses de chevaux**

Le profil des propriétaires et des éleveurs de chevaux de course a changé considérablement au cours des vingt dernières années. La majorité des grandes exploitations agricoles, subventionnées par la richesse, ont été remplacées par des propriétaires uniques et des consortiums (groupes de propriétaires qui se rassemblent pour acheter un ou plusieurs chevaux de course). Aujourd'hui, la plupart des propriétaires et des éleveurs de chevaux de course font partie de la classe moyenne et cherchent à combiner un intérêt pour les chevaux avec un investissement commercial.

Pour les Canadiens fortunés, il est maintenant possible de choisir parmi une vaste gamme d'investissements dans les sports jouissant d'une très bonne réputation, de reconnaissance au sein de la communauté et d'une déductibilité complète. Ces sports comprennent entre autres le hockey, le base-ball, le basket-ball et la course automobile. Le traitement fiscal pour les courses de chevaux décourage l'investissement. Il est peu probable que le Canadien moyen soit en mesure de nommer deux propriétaires ou exploitants de chevaux de course. Ce n'est plus le sport des rois. Il est plus probable que votre voisin est propriétaire d'un cheval de course.

La restriction significative sur la déduction des pertes dissuade les investisseurs potentiels de placer leur argent dans l'industrie des courses de chevaux lorsque ces mêmes investisseurs pourraient obtenir une déduction complète des pertes dans toute autre industrie du sport ou du divertissement ou toute autre entreprise au Canada.

Il faut également noter que les frais de démarrage pour mettre sur pied une exploitation de chevaux de course viable sont importants et qu'il est peu réaliste de s'attendre à des profits avant plusieurs années. L'incapacité de déduire le plein montant des pertes des premières années représente un obstacle sérieux à la viabilité financière des nouvelles exploitations et fait obstacle à la croissance de l'industrie.

Les critères utilisés par Revenu Canada pour déterminer si les pertes d'une entreprise de courses de chevaux sont pleinement ou partiellement déductibles sont mal définies et varient dans chaque cas. Cette incertitude combinée au fait qu'une vérification par Revenu Canada n'aura pas lieu avant que le contribuable ait consacré beaucoup de temps et de revenus dans son entreprise de chevaux de course, rend les investisseurs réticents à lancer une telle entreprise.

Trente pour cent des éleveurs canadiens de pur-sang prévoient réduire leur participation dans l'industrie au cours des deux prochaines années. La plupart d'entre eux citent les modifications aux lois fiscales comme facteur le plus important nécessaire pour améliorer leur position financière et renverser cette tendance. Le nombre d'éleveurs canadiens de standardbreds a chuté de 18 014 en 1987 à 10 141 en 1999, soit une baisse de 40 %.

*Le tiers des éleveurs canadiens de pur-sang prévoit réduire sa participation dans l'industrie au cours des deux prochaines années. La plupart d'entre eux citent les modifications aux lois fiscales comme facteur le plus important nécessaire pour améliorer leur situation financière et réduire cette tendance.*

*Les restrictions de l'article 31 sur la déduction des pertes ont découragé l'investissement dans l'industrie canadienne des courses de chevaux. Sans investisseurs, le nombre de chevaux, la taille des pelotons et le nombre de jours de course ont connu un déclin significatif. L'emploi connaît également un déclin. Il s'agit d'une spirale descendante qui se poursuivra tant et aussi longtemps que les restrictions fiscales injustes ne seront pas éliminées.*

*Les différents paliers de gouvernement doivent de plus en plus subvenir aux besoins de gens en chômage ou sur l'aide sociale qui gagnaient autrefois leur vie grâce à cette industrie.*

*La concurrence au Canada et aux États-Unis a érodé de façon significative l'investissement dans l'industrie canadienne des courses de chevaux. Il est difficile de faire concurrence lorsque le régime fiscal de l'industrie ne peut offrir qu'incertitude et traitement fiscal restrictif.*

## **Nombre de chevaux en déclin**

Le nombre de chevaux, particulièrement le nombre de pur-sang, a connu une baisse significative. Il est difficile d'attirer de nouveaux propriétaires et de retenir les propriétaires actuels prêts à subir des dispositions restrictives concernant les pertes qui touchent uniquement cette entreprise. Par conséquent, le nombre de propriétaires diminue et la demande pour les chevaux des éleveurs s'estompe. Le nombre de naissances de pur-sang enregistré au Canada a chuté de 3 512 en 1998 à 2 385 en 1996.

## **Réduction des pelotons et des jours de course**

Avec le déclin significatif du nombre de chevaux, la taille du peloton (nombre de chevaux) dans chaque course et le nombre de jours de course sont en déclin partout au Canada. Le nombre de jours de course est passé au Canada de 4 293 en 1991, à 3 584 en 1994, à 3 103 en 1998 et la baisse continue. Les Maritimes et la Côte Ouest sont particulièrement touchées.

Même malgré le nombre réduit de jours de course, la taille des pelotons diminuent. Les joueurs de pari mutuel parient plus souvent et des montants d'argent plus importants lorsque les pelotons comportent un plein contingent. Les paris sont le moteur de l'industrie et la source des bourses, des impôts et autres revenus. Ainsi, la réticence des propriétaires à acheter des chevaux et la réduction qui en découle dans le nombre de chevaux de course affecte même le profil des paris.

Bien que les paris totaux aient augmenté légèrement au cours des quelques dernières années en raison du lancement des courses en diffusion simultanée provenant des autres hippodromes et de l'ouverture de téléthéâtres dans les zones géographiques qui avaient auparavant peu ou pas accès aux hippodromes, la contribution aux bourses est considérablement moins élevée pour les courses en diffusion simultanée.

L'industrie ne survivra pas si les gens n'élèvent pas de chevaux de course ou s'ils n'en deviennent pas propriétaires. Sans un traitement fiscal équitable, l'industrie continuera de perdre des exploitants de chevaux de course, ce qui sera suivi par un déclin des revenus et de l'emploi.

## **Déclin de l'emploi**

La réduction du nombre de chevaux de course entraîne une baisse correspondante de l'emploi. Il est à noter que plusieurs des personnes employées par cette industrie ne peuvent trouver d'autres sources d'emploi en raison de limites géographiques, pédagogiques ou autres. Les différents paliers de gouvernement doivent de plus en plus subvenir aux besoins de gens au chômage ou sur l'aide sociale qui gagnaient autrefois leur vie grâce à cette industrie.

## **Concurrence – les États-Unis**

L'industrie canadienne des courses de chevaux est en concurrence pour les chevaux avec les États-Unis. Les exploitants américains de chevaux de course peuvent déduire entièrement leurs pertes s'ils exploitent leur entreprise dans l'attente raisonnable de profit. Les règles fiscales injustes au Canada placent les exploitants canadiens de chevaux dans une position de désavantage concurrentiel par rapport à leurs homologues américains. Une bonne partie des meilleurs animaux reproducteurs du Canada est déplacée aux États-Unis – même la carrière de Northern Dancer, l'étalon pur-sang le plus connu au Canada, s'est déroulée en majeure partie aux États-Unis avec

les profits de reproduction imposés aux États-Unis. Les meilleurs espoirs de chevaux de course sont inmanquablement achetés par des Américains pour les courses aux États-Unis. Les étoiles de la course génèrent de l'intérêt pour les courses. L'intérêt pour les courses accroît les paris. Une augmentation des paris entraîne une augmentation des revenus des exploitants d'hippodromes et de chevaux de course. Un revenu plus élevé pour le propriétaire de chevaux de course génère des prix plus élevés pour les jeunes chevaux. Ceci augmente le revenu de l'éleveur ce qui augmente la valeur des reproducteurs et le cercle continue. Les lois fiscales permettent d'augmenter ou de diminuer le cercle.

Les industries dérivées et secondaires sont également gravement touchées par ce déclin de l'industrie des courses de chevaux au Canada.

### **Concurrence – les autres industries du sport et du divertissement et les jeux de hasard commandités par les gouvernements**

Les courses de chevaux ont toujours été en concurrence avec les autres sports professionnels – hockey, football et plus récemment base-ball et basket-ball. Elles doivent maintenant concurrencer les autres industries des jeux de hasard – casinos, loteries, etc. – dont beaucoup appartiennent aux gouvernements ou en sont le partenaire. Elles sont toutes en exploitation sans devoir subir les fardeaux fiscaux injustes imposés par la loi à l'industrie des courses de chevaux.

### **Concurrence – les autres entreprises**

Les investisseurs placent leurs capitaux dans les entreprises qui offrent une récompense raisonnable pour le risque assumé. Les capitaux sont mobiles et dénués d'émotions. La loi a placé les courses de chevaux dans une position de désavantage concurrentiel par rapport aux autres entreprises pour obtenir ses capitaux.

Pourquoi alors seuls les propriétaires et les éleveurs de chevaux de course se voient-ils imposer un traitement injuste ? C'est peut-être en raison de la perception que les exploitants de chevaux de course sont fortunés, qu'ils sont en mesure d'assumer le risque financier et qu'ils s'y adonnent par plaisir. Il est vrai que tous les propriétaires et éleveurs doivent être en mesure de s'exposer au risque financier pour participer à l'entreprise des courses de chevaux. Ceci s'applique également aux investisseurs dans n'importe quel domaine. Les investisseurs dans les courses de chevaux encourent un risque financier supplémentaire en raison du traitement fiscal actuel injuste.

Sans doute les législateurs du début des années 1950 croyaient-ils que les exploitants de chevaux de course s'adonnaient à cette entreprise pour le plaisir et que des dépenses personnelles étaient classées comme des dépenses d'affaires, exagérant ainsi les pertes des courses et de l'élevage des chevaux. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Bien que certains propriétaires et éleveurs de chevaux vivent sur leur ferme d'élevage, plusieurs gens d'affaires travaillent également à l'extérieur. L'article 18(1)(h) de la loi devrait être suffisant pour empêcher les dépenses personnelles ou de style de vie d'être incluses dans l'entreprise de courses ou d'élevage de chevaux. Si les dépenses sont trop élevées, le contribuable sera certainement incapable de démontrer une attente raisonnable de profit et aucune perte ne sera déductible.

*Modifier l'article 31(1) de la loi pour exclure «l'élevage et l'entretien des chevaux pour la course»*

*La plupart des commentateurs reconnaissent que le traitement actuel des pertes encourues par les agriculteurs à temps partiel est insatisfaisant. Il y a eu de nombreuses critiques sur les restrictions des pertes agricoles au cours des années ce qui a précipité les demandes pour le retrait de l'article 31.*

## 6. SOLUTION PROPOSÉE

- A. La Horse Racing Alliance of Canada demande le retrait de l'article 31 de la loi des contribuables qui s'occupent de l'élevage et de l'entretien des chevaux de course. Ceci peut être fait en modifiant l'article 31(1) de la loi spécifiquement pour exclure «l'élevage et l'entretien des chevaux pour la course.»**
- B. La Horse Racing Alliance demande également que le ministère des Finances ou Revenu Canada produise un bulletin d'interprétation offrant des lignes directrices concernant le test «d'attente raisonnable de profit» dans le contexte de l'industrie des courses de chevaux et de ses diverses composantes. Ceci a déjà été fait dans le cas des artistes visuels et des écrivains et aiderait à clarifier cette question très contestée pour les contribuables et leurs conseillers.**

Les propriétaires et les éleveurs de chevaux de course à temps partiel qui exploitent leur entreprise dans l'attente raisonnable de profit devraient être traités comme toute autre entreprise lorsqu'il s'agit de déduction des pertes. Une exploitation de chevaux de course dans l'attente raisonnable de profit est une entreprise commerciale honnête comme n'importe quelle autre. Il n'existe absolument aucune justification pour accabler cette entreprise d'implications financières négatives artificielles.

### Soutien autorisé pour révoquer l'article 31

La plupart des commentateurs reconnaissent que le traitement actuel des pertes encourues par les agriculteurs à temps partiel est insatisfaisant. Il y a eu de nombreuses critiques sur les restrictions des pertes agricoles au cours des années. Ces critiques se concentrent principalement sur trois aspects : (1) la signification de l'article 31 de la loi est très confuse ce qui rend la planification et la conformité difficiles; (ii) les agriculteurs à temps partiel sont désignés de façon déraisonnable par opposition aux autres gens d'affaires à temps partiel; et (3) le montant des pertes alloué est trop faible.

Le Rapport de la Commission Carter de 1966 a recommandé la résiliation de la restriction de l'article 31(1) sur la déduction des pertes agricoles de tout autre revenu.<sup>10</sup> La Commission Carter a conclu que plusieurs des dispositions fiscales spéciales et des pratiques favorisant les cultivateurs, comme la comptabilité de caisse, n'étaient plus appropriées. La Commission Carter a confirmé également le besoin de «réduire le stimulant pour les contribuables d'utiliser l'agriculture pour des raisons personnelles ou de loisir pour leur avantage fiscal». La Commission estimait que la tentative de définir l'agriculture «amateur» n'a pas été couronnée de succès par le passé et il était probable qu'il en demeure ainsi. Elle estimait que des lignes directrices plus certaines étaient nécessaires pour tous les types d'entreprise, y compris l'agriculture, pour déterminer quand les pertes seraient rejetées lorsque considérées comme consommation de nature personnelle. Aucune de ces recommandations n'a été suivie.

En 1976, le Comité mixte du droit fiscal de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a recommandé que l'article 31 soit révoqué.<sup>11</sup> Le comité mixte croyait que l'article 248 accordait une protection suffisante en exigeant qu'une exploitation agricole ait une attente raisonnable de profit, et considérait qu'aucune restriction supplémentaire ne devrait s'appliquer à la déduction de pertes après que le test ait été passé.

*La révocation de l'article 31 liée à l'industrie des courses de chevaux générerait des retombées écono-miques significatives et de grande portée pour le Canada.*

En 1987, une restructuration en profondeur de la loi comprenait un ensemble complexe de modifications pour le traitement des pertes agricoles, mais celles-ci n'ont jamais été appliquées<sup>12</sup>. Les propositions tentaient de légiférer des critères objectifs afin de sauvegarder de façon définie les trois catégories d'agriculteurs énoncées dans la décision Moldowan tel que décrit ci-dessus.

Plus récemment, D. Keith McNair et Gary H. Munro, auteurs de *Taxation of Farmers and Fishermen* (Imposition des agriculteurs et des pêcheurs), un service de références de pointe dans le domaine, ont énoncé clairement qu'il y aurait une «amélioration immense de la loi» si les agriculteurs à temps partiel pouvaient abandonner l'utilisation de la comptabilité de caisse en échange de la révocation de l'article 31<sup>13</sup>.

La majeure partie des commentaires sont clairement critiques à l'endroit de ses règles et recommandent leur révocation.

### **Conséquences de la révocation de l'article 31 sur l'industrie des courses de chevaux**

Certains gouvernements provinciaux sont devenus conscients du déclin de cette industrie et ont réduit la portion d'impôt provincial du montant en paris pour aider à sa survie. Une réforme fiscale est maintenant nécessaire de la part du gouvernement fédéral.

Dans un rapport produit par A.A. Kubursi de l'Université McMaster et Econometric Research Limited en septembre 1999, *The Economic Impact of the Unfair Tax Treatment of Horse Racing and Breeding in Canada*<sup>14</sup> (L'Impact économique du traitement fiscal injuste des courses et de l'élevage des chevaux au Canada), il est estimé que la révocation de l'article 31 lié à l'industrie des courses de chevaux générerait des retombées économiques importantes et de grande portée pour le Canada, y compris :

- 204 millions de dollars de dépenses supplémentaires effectuées par les hippodromes, les exploitants de chevaux de course et autres parties pour des activités connexes aux chevaux.
- Une augmentation de 353 millions de dollars de P.I.B. permanent (revenu).
- 6 188 années-personnes d'emplois additionnels – 15 000 nouveaux emplois.
- 137 millions de dollars supplémentaires en impôts totaux. Le gouvernement fédéral à lui seul pourrait augmenter son recouvrement de 68 millions de dollars avec ces impacts – un montant qui devrait dépasser les impôts que le gouvernement fédéral pourrait perdre en raison de la révocation de l'article 31.
- De 50 à 75 millions de dollars de plus en produits d'exportation provenant de la vente de chevaux de grande qualité au Japon, en Europe et aux États-Unis.

Un traitement fiscal équitable de cette industrie équilibrera les chances et permettra de générer et de soutenir des retombées économiques considérables pour tous.

*L'investissement dans l'industrie canadienne des courses de chevaux est activement découragé en raison de ses règles fiscales injustes. De plus, la confusion et l'incertitude entourant l'application de ses règles aux cas particuliers font en sorte que des investissements nouveaux sont peu probables.*

*Sans aide, cette industrie disparaîtra éventuellement. Les gouvernements perdront une source de recettes significative, mais ils devront également subvenir aux besoins financiers des travailleurs perdus dans cette industrie. La disparition de l'industrie aura des effets de grande envergure au Canada, y compris la perte de terre agricole arable et d'emplacements de jeux pour les paris commandités par le gouvernement. Cette industrie peut survivre et croître si les impôts sont mis à niveau.*

## 7. CONCLUSION

L'industrie canadienne des courses de chevaux est une source importante d'emploi et de recettes fiscales pour le Canada. Un grand nombre des 120 000 hommes et femmes employés directement ou indirectement par l'industrie possèdent un ensemble de compétences qui peut ne pas se traduire facilement par un nouvel emploi ou vivent dans des endroits où de nouveaux emplois ne sont pas offerts. Si les gouvernements choisissent d'ignorer les problèmes que doit affronter cette industrie, plutôt que de recueillir des recettes fiscales significatives d'une industrie canadienne importante, ils devront dépenser pour soutenir les chômeurs et les non employables.

L'industrie canadienne des courses de chevaux est l'une des nombreuses formes de divertissement et de jeux de hasard offerts aux Canadiens. La fréquentation des hippodromes canadiens a dépassé 10 millions de personnes en 1998 et un grand nombre de personnes ont fréquenté les établissements de paris hors hippodromes. Il a été démontré que les règles fiscales applicables à tous les exploitants de chevaux de course sont injustes et oppressives pour l'industrie des courses de chevaux. Par conséquent, l'industrie souffre d'un déclin du nombre d'éleveurs et de propriétaires de chevaux de course qui, si rien n'est fait, tuera éventuellement cette industrie très importante.

La perte des lieux de présentation des courses réduirait les possibilités et les lieux offerts pour les jeux de hasard commandités par le gouvernement comme les appareils de loterie vidéo.

La terre agricole arable et les rapports agricoles présentement préservés par cette industrie seraient également perdus.

L'investissement dans l'industrie canadienne des courses de chevaux est activement découragé par l'application de ses règles fiscales injustes. De plus, la confusion et l'incertitude entourant l'application de ses règles aux cas particuliers font en sorte que des investissements nouveaux sont peu probables.

Dans l'économie et l'environnement social d'aujourd'hui, il ne reste plus aucune justification pour l'imposition des restrictions de l'article 31 sur l'industrie des courses de chevaux et nos gouvernements sont mis au défi de fournir une justification raisonnable à ces règles fiscales.

L'élimination de ces règles injustes placera l'industrie sur un pied d'égalité avec les autres entreprises canadiennes, y compris les autres industries du sport et du divertissement. Ceci redonnera de la vigueur à cette industrie et l'aidera à conserver une source continue d'emplois, de recettes fiscales et de divertissement au Canada.

## NOTES EN FIN DE TEXTE

1. L'article 18(1)(h) de la loi interdit la déduction «des dépenses personnelles et des frais de subsistance», un terme défini à l'article 248(1) de la loi pour inclure «les dépenses pour les propriétés... non conservées en rapport avec une entreprise exploitée pour en tirer un profit ou dans l'attente raisonnable de profit».
2. *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu*, S.R.C. 1927, c.97, s. 10, telle que citée par K.D McNair et G.H. Munro, dans *Taxation of Farmers and Fishermen* (Imposition des agriculteurs et des pêcheurs) (Toronto : Carswell, 1993), p. 5-11.
3. Canada, Parlement, Chambres des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 21<sup>e</sup> législature, 4<sup>e</sup> session, vol. 5, 13 juin 1951 (Ottawa : Imprimeur du Roi, 1952), p. 4054-55, tel que cité dans *supra*, note 2, McNair et Munro, p. 5-12.
4. *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.C. 1948, c.52, s.13(3), telle qu'ajoutée par L.C. 1951, s.4(1), telle que citée dans *supra*, note 2, McNair et Munro, p. 5-12.
5. *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.C. 1952, c.29, s.4(1), telle que citée dans *supra*, note 2, McNair et Munro, p. 5-12; Consulter également Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 21<sup>e</sup> législature, 6<sup>e</sup> session, vol. 3, 27 mai 1952 (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1952) p. 2610, 2626-27, tel que cité dans *supra*, note 2, McNair et Munro, p.5-12.
6. *Ibid.*, s.127(1)(o) (fait maintenant partie de la loi, s.248(1)).
7. Canada, ministère des Finances, *Questions fiscales dans l'agriculture : document d'étude* (janvier 1985), p. 20-39.
8. Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 32<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, vol. 124, no 485, 29 mars 1983, (Ottawa : Compte rendu officiel (Hansard): 1983), p. 24260 contient un des nombreux exemples.
9. *Supra*, note 2, McNair et Munro, p. 5-11 à 5-31.
10. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'imposition, Imposition du revenu (suite)* vol. 4, (Ottawa: 1966), p. 439 à 448.
11. Comité mixte sur l'imposition de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés, *Recommendations on the Income Tax Act* (Recommandations sur la loi de l'impôt sur le revenu), 1976, p. 2-10, tel que cité dans *supra*, note 2, McNair et Munro, p. 5-39.
12. Canada, ministère des Finances, *Réforme fiscale 1987 : réforme de l'impôt sur le revenu* (Ottawa : 18 juin 1987), p. 89 à 93; et Canada, ministère des Finances, *Renseignements supplémentaires relatifs aux mesures de réforme fiscale*, déposés devant la Chambre des communes par l'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances (Ottawa : 16 décembre 1987), p. 42 à 47.
13. *Supra*, note 2, McNair et Munro, p.1-30.
14. A.A. Kubursi de l'Université McMaster et Econometric Research Limited, *The Economic Impact of the Unfair Tax Treatment of Horse Racing and Breeding in Canada* (L'Impact économique du traitement fiscal injuste des courses et de l'élevage des chevaux de course au Canada), présenté à l'Ontario Horse Racing Industry Association (septembre 1999).

## BIBLIOGRAPHY

- Canada, ministère des Finances, *Renseignements supplémentaires relatifs aux mesures de réforme fiscale*, déposés devant la Chambre des communes par l'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances. Ottawa, 16 décembre 1987.
- Canada, ministère des Finances, *Questions fiscales dans l'agriculture : document d'étude*. Janvier 1985.
- Canada, ministère des Finances, *Réforme fiscale 1987 : réforme de l'impôt sur le revenu*. Ottawa, 18 juin 1987.
- Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 21<sup>e</sup> législature, 4<sup>e</sup> session, vol. 5 (13 juin 1951)  
Ottawa : Imprimeur du Roi, 1952.
- Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 21<sup>e</sup> législature, 6<sup>e</sup> session, vol. 3 (27 mai 1952).  
Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1952.
- Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 32<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, vol. 124, no 485.  
(29 mars 1983). Ottawa : Compte rendu officiel (Hansard), 1983.
- Canada, Parlement, Chambre des Communes, Chambre des Communes, *Assurer notre avenir - Rapport du Comité permanent des finances*.  
Maurizio Bevilacqua, président. Novembre 2001. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001.
- Comité mixte sur l'imposition de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés, *Recommendations on the Income Tax Act* (Recommandations sur la loi de l'impôt sur le revenu), 1976.
- Felesky, Brian A. «Hobby Farm» Losses. (Pertes des fermes de plaisance) Procès-verbal de la vingt-sixième conférence sur les impôts,  
Association canadienne d'études fiscales. Toronto : 11, 12 et 13 novembre 1974.
- Kubursi, A.A., de l'Université McMaster et Econometric Research Limited, *The Economic Impact of the Unfair Tax Treatment of Horse Racing and Breeding in Canada* (L'Impact économique du traitement fiscal injuste des courses et de l'élevage des chevaux de course au Canada), présenté à l'Ontario Horse Racing Industry Association. Septembre 1999.
- McNair, K.D. et Munro, G.H. *Taxation of Farmers and Fishermen* (Imposition des agriculteurs et des pêcheurs). Toronto : Carswell, 1993.
- Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'imposition, Imposition du revenu (suite)* vol. 4. Ottawa, 1966.
- Revenu Canada. *Bulletin d'interprétation IT-504R : Artistes visuels et écrivains*. 8 août 1995.
- Revenu Canada. *Interprétation technique : Agriculture*.
- Cour suprême du Canada, « Critère de l'expectative raisonnable de profit », *Stewart c. La Reine*, 212 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 577 (C.S.C.)

## APPENDICE

L'article 31 de la loi se lit comme suit :

(1) « **Pertes découlant de l'agriculture lorsque la source de revenu principale n'est pas l'agriculture.** – Lorsque la source de revenu principale du contribuable pour une année d'imposition n'est ni l'agriculture, ni une combinaison d'agriculture et d'une autre source de revenu, en vue de l'application des articles 3 et 111, la perte du contribuable, le cas échéant, pour l'année, pour toutes les activités agricoles exercées par le contribuable doivent être réputées comme totalisant

(a) le montant moindre parmi les suivants :

(i) le montant par lequel le total des pertes du contribuable pour l'année, déterminé sans référence au présent article et avant d'effectuer toute déduction en vertu de l'article 37 ou 37.1, pour toutes les activités agricoles exercées par le contribuable, dépasse le total des revenus du contribuable pour l'année, tels que déterminés pour lesdites activités, et

(ii) 2 500 \$ plus le montant moindre parmi les suivants

(A) la moitié du montant par lequel le montant déterminé en vertu du sous-alinéa (i) dépasse 2 500 \$, et

(B) 6 250 \$, et

(b) le montant, le cas échéant, par lequel

(i) le montant qui serait déterminé en vertu du sous-alinéa (a)(i) s'il était lu comme si les mots «et avant de faire toute déduction en vertu de l'article 37 ou 37.1» étaient supprimés, dépasse

(ii) le montant déterminé en vertu du sous-alinéa (a)(i).

(1.1) **Perte agricole restreinte** – En vue de l'application de la présente loi, la «perte agricole restreinte» d'un contribuable pour une année d'imposition est le montant, le cas échéant, par lequel

(a) le montant déterminé en vertu du sous-alinéa (1)(a)(i) par rapport au contribuable pour l'année dépasse

(b) le total du montant déterminé en vertu de sous-alinéa (1)(a)(ii) par rapport au contribuable pour l'année et tous les montants, dont chacun représente un montant par lequel la perte agricole restreinte du contribuable pour l'année doit être réduite en raison de l'article 80.

(2) **Détermination par le ministre.** – En vue de l'application du présent article, le ministre peut déterminer que la source de revenu principale du contribuable pour une année d'imposition n'est ni l'agriculture, ni une combinaison d'agriculture et d'une autre source de revenu.

divider goes next ---->

# ANNEXE A

## Description de l'entreprise des courses de chevaux

### Élevage d'un cheval de course

L'entreprise d'élevage commence avec l'achat d'une jument qui sera destinée à la reproduction. Une jument poulinière peut être accouplée avec un étalon, habituellement la propriété d'un autre éleveur et géré par lui, de 3 ans jusqu'à sa mort (début de la vingtaine). La jument poulinière et l'étalon sont choisis pour leur conformation, leur registre d'élevage (le cas échéant), leur pedigree, leur registre de race, etc. La saison de reproduction s'étend de février à juin et la jument poulinière est soignée jusqu'au printemps suivant, à la naissance du poulain. Pendant l'année où la jument se reproduit, il n'y a aucun revenu. Selon les statistiques, environ 60 à 65 % des juments poulinières produiront un poulain vivant.

Si un poulain naît, l'éleveur doit prendre soin de la jument poulinière et du poulain jusqu'à ce que ce dernier soit vendu. Habituellement, le poulain n'est pas vendu pendant la première année et ainsi, il n'y a aucun revenu au cours de la deuxième année. Pendant la troisième année, le poulain a un an (yearling) et peut être vendu de façon privée ou aux enchères publiques. La valeur d'un cheval qui n'a jamais participé à des courses atteint généralement un sommet au cours de la seconde moitié de sa première année et de la première moitié de sa deuxième année. La valeur diminue ou augmente alors selon ses résultats de course.

L'éleveur obtient ainsi un revenu pour la première fois au cours de la troisième année d'exploitation. Si le poulain d'un an n'est pas vendu, aucun revenu n'est généré au cours de la troisième année d'exploitation. Il faut toutefois prendre soin du poulain tout au long de l'année.

### Course

L'acheteur d'un cheval de course ou l'éleveur, s'il conserve le cheval pour la course, choisit un cheval pour la course en se fiant aux connaissances d'experts, à son expérience, à ses compétences et à des conseils professionnels. Un cheval est choisi selon sa confirmation, son pedigree et autres attributs qui devraient produire un cheval capable de gagner des courses. Le conditionnement et l'entraînement initiaux du cheval pour la course sont effectués par des établissements qui possèdent de l'expérience avec les jeunes chevaux. Après le conditionnement initial, le cheval est transféré à un entraîneur professionnel pour poursuivre le conditionnement et préparer le cheval pour la course. L'entraîneur emploie des palefreniers, des aide-écuyers, des conducteurs d'exercices et des cavaliers pour l'aider. Le propriétaire paie des frais pour les services de l'entraîneur et encourt aussi régulièrement des frais pour le vétérinaire et le maréchal-ferrant. Le propriétaire retire peu ou pas de plaisir personnel pendant cette période, sauf l'espoir de gagner des courses. Selon les statistiques, seulement 60 à 70 % des poulains participeront à des courses. Certains chevaux ne peuvent supporter le stress de la course, tandis que d'autres ne sont tout simplement pas assez rapides pour courir même si leurs parents ont été des chevaux de course hors pair.

Environ 50 % des chevaux de course entreprendront leur carrière à deux ans tandis que les autres entreprendront habituellement leur carrière lorsqu'ils auront trois ans ou plus. Les bourses gagnées par les chevaux de deux ans ne couvrent souvent pas les frais d'entraînement et autres dépenses encourues.

Au cours des années suivantes, le propriétaire tentera, sur le conseil d'un entraîneur, de faire courir le cheval dans des conditions qui lui permettent d'être compétitif et offrent une attente raisonnable de gains en bourses. Les bourses sont offertes par les exploitants d'hippodromes et sont réparties parmi les cinq premiers chevaux d'une course. Le propriétaire doit payer un pourcentage de la bourse gagnée à l'entraîneur et au cavalier ou au jockey. En raison du stress imposé au cheval de course, le risque de blessure augmente de façon significative. Le seul plaisir qu'obtient le propriétaire à ce stade est de voir son cheval bien courir. Le plaisir est toutefois éphémère et peut équivaloir au plaisir qu'un restaurateur éprouve lorsqu'un client est satisfait.

Lorsque le cheval n'est plus en mesure de gagner de bourses pour un montant supérieur aux frais d'entretien et d'entraînement, il est vendu à des fins de loisir ou à un éleveur pour produire une nouvelle race.

Le propriétaire est en affaires avec l'attente que les bourses et la valeur résiduelle du cheval dépasseront le prix d'achat ou les frais d'élevage ainsi que les frais d'entraînement et les autres dépenses encourues pendant la carrière du cheval. Certains chevaux permettront de réaliser un profit tandis que d'autres feront encourir une perte. Avec des bourses plus élevées offertes par les exploitants d'hippodromes, la possibilité de gagner un profit augmente tandis que les dépenses sont relativement fixes et prévisibles.

L'entreprise d'élever et de posséder un cheval de course possède plus les attributs d'une entreprise que d'un passe-temps – attente de revenus significatifs, frais contrôlables et identifiables, investissement en temps, en connaissances et en argent, possibilités d'emploi significatives, risque de perte – le tout avec un plaisir personnel relativement limité.