

Déclaration

du

TAX EXECUTIVES INSTITUTE, INC.

**1200 G Street, N.W., Suite 300
Washington, D.C. 20005
202.638.5601**

concernant

LES CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES

présentée au

**COMITÉ PERMANENT DES FINANCES
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

Le 5 août 2011

Déclaration
du
TAX EXECUTIVES INSTITUTE, INC.
concernant
LES CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES
présentée au
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
Le 5 août 2011

Le Tax Executives Institute (TEI) est heureux de participer aux consultations prébudgétaires organisées par le Comité permanent des finances pour recueillir les points de vue des intéressés partout dans le pays. De plus, le TEI félicite le gouvernement pour son engagement à retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2014-2015 grâce à des économies ciblées découlant de son initiative d'Examen stratégique et fonctionnel. Au sujet du budget 2012, le TEI souhaite présenter les recommandations qui suivent afin de favoriser la croissance économique et la création d'emplois, de créer un climat d'affaires favorable aux investissements au Canada et d'assurer un niveau élevé d'innovation et de productivité. Nous croyons que la mise en œuvre de nos recommandations renforcera l'efficacité économique, l'administration de l'impôt et la compétitivité du régime fiscal des entreprises au Canada en faveur de la prospérité et d'un niveau de vie élevé pour tous.

Contexte

Le TEI constitue la principale association mondiale regroupant les professionnels de l'impôt sur le revenu des sociétés. Fondé en 1944, le TEI compte 7 000 membres travaillant pour 3 000 des plus grandes entreprises du Canada, des États-Unis, d'Europe et d'Asie. Les membres de l'Institut comprennent des représentants de la plupart des secteurs de la communauté des affaires et se retrouvent dans l'ensemble des industries et des secteurs de l'économie. En ce sens, le TEI est unique en son genre puisqu'il ne représente aucun groupe ou secteur particulier. Environ 10 p. 100 de nos membres sont canadiens. Ils appartiennent aux sections de Montréal, Toronto, Calgary et Vancouver. De plus, beaucoup de nos membres non canadiens travaillent pour des sociétés ayant des activités, des investissements et des effectifs d'une certaine importance au Canada.

Sommaire

Le TEI exhorte le gouvernement du Canada à maintenir ou à renforcer la compétitivité internationale de la structure canadienne de l'impôt sur le revenu des sociétés :

- en veillant à ce que le ministère des Finances termine son étude de l'imposition des groupes de sociétés annoncée dans le budget 2010 et élabore un système pratique de transfert de pertes et d'autres attributs fiscaux au sein des groupes de sociétés du Canada.
- en mettant en œuvre les recommandations du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale, notamment :
 - Éliminer les retenues d'impôt prévues à l'article 102 du Règlement pour les employés non résidents et à l'article 105 pour les services transfrontaliers;
 - Adopter un système élargi d'exemption des gains des sociétés étrangères affiliées.

Mettre en œuvre un système de transfert de pertes et d'autres attributs fiscaux pour les groupes de sociétés

L'un des principaux objectifs des budgets fédéraux adoptés au cours de la dernière décennie était d'établir au Canada un régime d'imposition des sociétés comptant parmi les plus compétitifs du monde. À cet égard, le gouvernement a réussi dans une grande mesure. En faisant passer le taux fédéral d'imposition des sociétés de 21 à 15 p. 100 (en 2012), le Canada a considérablement augmenté l'attrait du pays pour les investisseurs aussi bien canadiens qu'étrangers. À son tour, l'afflux accru de capitaux au Canada a stimulé la productivité, l'emploi et les perspectives de croissance économique soutenue. En maintenant les réductions d'impôt prévues au cours de la récession mondiale, le gouvernement a clairement montré aux marchés de capitaux qu'il est déterminé à renforcer la compétitivité du régime canadien d'imposition des entreprises, ce qui a atténué les effets de la récession au Canada et a favorisé une reprise plus rapide que dans les autres pays du G7¹.

Le Canada doit cependant rester vigilant pour maintenir son avantage économique pendant que d'autres pays réexaminent leur situation financière, restructurent leur régime d'imposition des sociétés, réduisent leurs taux d'imposition et apportent d'autres changements qui abaissent les taux marginaux effectifs de l'impôt des sociétés. Tout en maintenant le cap au chapitre de la réduction des taux d'imposition, le gouvernement doit examiner l'assiette fiscale pour évaluer la compétitivité et l'efficacité du régime fiscal ainsi que le fardeau relatif qu'il représente. Il faut en effet prendre en compte tous les aspects du régime. Au chapitre de l'utilisation des pertes fiscales par les groupes de sociétés, le régime actuel est malheureusement déficient parce qu'il est trop restrictif, que son administration comporte un degré sensible d'incertitude et qu'il impose des coûts inutiles aux contribuables qui souhaitent se prévaloir des allègements administratifs liés au transfert fédéral des pertes de l'Agence du revenu du Canada².

¹ Voir *Le leadership économique mondial du Canada : Rapport aux Canadiens*, Finances Canada (juin 2010).

² Même si l'ARC permet à des entités apparentées de transférer des pertes en recourant à différents moyens, le résultat fiscal dépend dans chaque cas particulier de décisions administratives discrétionnaires de l'Agence, ce qui engendre un certain degré d'incertitude pour les contribuables.

Par conséquent, le TEI s'est félicité de l'annonce faite par le gouvernement dans le cadre du budget 2010 au sujet la possibilité de modifier le régime d'imposition des groupes de sociétés du Canada. Nous avons été heureux de participer aux consultations de novembre 2010 organisées par le ministère des Finances. Comme nous l'avons expliqué le 8 avril 2011 dans les observations que nous avons transmises au ministère des Finances, la mise en œuvre d'un régime efficace d'imposition des groupes de sociétés assurerait aux entreprises du Canada un climat fiscal plus compétitif, ce qui favoriserait la croissance économique et la création d'emplois. En fait, plus des deux tiers des pays membres de l'OCDE – y compris d'importants partenaires commerciaux du Canada, comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et l'Allemagne – prévoient, dans leurs lois ou leurs règlements, une forme ou une autre d'imposition collective ou de transfert de pertes pour les entreprises. À l'heure actuelle, le Canada est le seul membre du G7 qui n'ait pas un tel régime.

Les groupes de sociétés du Canada peuvent aujourd'hui structurer leurs transactions ou se prévaloir des allègements administratifs de l'ARC pour transférer des pertes fiscales à l'une des entités rentables du groupe, mais cette planification fiscale leur impose d'importants coûts administratifs et retarde l'utilisation des pertes. De plus, des restrictions réglementaires ou commerciales empêchent certains groupes d'organiser le transfert des pertes fiscales ou de se prévaloir des allègements administratifs, ce qui leur enlève d'une manière permanente la possibilité d'utiliser les pertes subies. En autorisant les groupes de sociétés à compenser immédiatement les profits et les pertes (et à partager d'autres attributs fiscaux), le gouvernement leur permettrait de disposer de plus de liquidités et de réduire les coûts d'emprunt qu'ils doivent assumer pour acquitter les impôts des entités rentables. Comme le Comité l'a reconnu en annonçant la tenue de consultations, l'expérience montre qu'une crise financière peut être suivie d'une période de stagnation économique à cause du resserrement des marchés du crédit. L'amélioration de la situation des liquidités joue un rôle particulièrement important dans ces conditions.

De plus, l'incapacité de compenser immédiatement des pertes (sans recourir à une opération statutaire de réorganisation ou aux allègements administratifs de l'ARC) décourage les investissements parce que les entreprises mesurent souvent le rendement des placements et les taux internes de rendement sur la base de la valeur actuelle après impôt. Pour améliorer la neutralité et l'équité du régime fiscal, il faudrait considérer les groupes de sociétés comme une entité économique intégrée pouvant librement procéder à des transferts de profits, de pertes et d'autres attributs fiscaux.

Enfin, l'adoption d'un régime officiel d'imposition des groupes de sociétés réduirait les frais administratifs tant des gouvernements que des contribuables. Avec des mécanismes collectifs d'imposition, les contribuables peuvent transférer des pertes et d'autres attributs d'une manière directe et efficace sans subir les importants coûts d'opération et frais juridiques et comptables qu'ils doivent assumer aujourd'hui. De plus, l'ARC serait en mesure de réaffecter les ressources qu'elle consacre actuellement à la production de décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu et à la vérification des opérations effectuées à des fins d'utilisation de pertes fiscales.

Une description complète d'un régime collectif de transfert de pertes – dont le TEI recommande l'adoption – figure dans le mémoire que nous avons présenté au ministère des

Finances. En résumé, nous croyons que la mise en place d'un système facultatif de transfert annuel de pertes fiscales (et d'autres attributs) semblable à celui du Royaume-Uni constituerait le moyen le plus simple et le plus souple de régler le problème en apportant un minimum de modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu. Les attributs à inclure dans le système comprennent les pertes autres que les pertes en capital, les pertes en capital, les reports de tels montants et – soit immédiatement soit par étapes, en fonction de la situation budgétaire – les crédits pour investissement et d'autres crédits d'impôt. Parmi les paramètres qu'il importe de prendre en compte dans la conception d'un régime d'imposition des groupes de sociétés, il y a lieu de mentionner ce qui suit : définition d'un seuil de propriété commune pour les groupes admissibles compris entre 50 et 80 p. 100, existence d'une société mère commune et obligation pour les membres d'appartenir au groupe pendant toute l'année d'imposition pour être admissibles au transfert des pertes et d'autres attributs. Le TEI serait heureux de participer à d'autres consultations avec le Comité permanent et le ministère des Finances afin de discuter des nombreux détails à régler pour établir un régime pratique de transfert des pertes.

Renforcer la compétitivité internationale de la structure d'imposition des sociétés au Canada

En novembre 2007, le gouvernement a établi un Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale (que nous désignons par « groupe consultatif » dans la suite de ce document) pour étudier et recommander des mesures destinées à renforcer la compétitivité, l'efficacité et l'équité du régime canadien de fiscalité internationale. Le groupe consultatif a publié un document de consultation en avril 2008, à la suite de consultations auxquelles le TEI a eu le plaisir de participer. Nous avons également été heureux de constater que le rapport final, *Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada*, que le groupe consultatif a publié en décembre 2008 (désigné ci-après « le rapport ») reprenait les recommandations que nous lui avons présentées (et que nous avons également présentées auparavant au Comité permanent).

Même si le gouvernement a adopté plusieurs des recommandations du groupe consultatif – notamment celles qui proposent de renoncer aux règles proposées concernant les entités de placement étrangères et les fiducies non résidentes et d'abroger les dispositions de l'article 18.2 qui limitent sérieusement la déductibilité des intérêts liés au financement de sociétés étrangères affiliées –, il n'a pas encore mis en œuvre d'autres recommandations qui amélioreraient sensiblement le régime canadien d'imposition des sociétés. Le TEI appuie ce qui suit :

A. Retenues d'impôt en vertu des articles 102 et 105 du Règlement

Dans l'environnement actuel, les entreprises choisissent le personnel à affecter à leurs projets en fonction des compétences disponibles à l'échelle mondiale plutôt que de se baser uniquement sur les ressources dont elles peuvent disposer localement. Par conséquent, l'accès à des personnes ayant les connaissances et les compétences requises constitue un autre aspect important de la compétitivité internationale, surtout lorsqu'il est impossible de trouver ces connaissances et compétences sur le marché canadien.

Les articles 105 et 102 du Règlement de l'impôt sur le revenu imposent des retenues d'impôt sur les paiements versés au Canada à des non-résidents pour services rendus. L'article 105 porte sur les honoraires versés à des non-résidents pour services rendus au Canada, tandis

que l'article 102 traite de la rémunération payée à un employé travaillant au Canada. Aux termes de l'article 105, les paiements à des non-résidents pour services rendus au Canada sont assujettis à des retenues d'impôt de 15 p. 100. Aux termes de l'article 102, les employeurs non résidents ont, comme les employeurs canadiens, l'obligation de retenir et de remettre l'impôt sur la rémunération versée à un employé qui rend des services au Canada et de présenter des rapports à ce sujet. Si un fournisseur de services étranger peut prouver, avant que les services ne soient rendus au Canada, que le montant à retenir est supérieur à l'impôt canadien sur le revenu qu'il y aurait à acquitter en définitive, il peut demander à être dispensé de retenir l'impôt selon les dispositions de l'article 105. De même, un employé peut demander une dérogation à l'égard des retenues d'impôt prévues à l'article 102.

En ce qui concerne l'article 105, le groupe consultatif a déterminé que :

- les coûts résultant de l'observation de l'article 105 sont importants;
- les fournisseurs de services majorent souvent leurs honoraires pour compenser les retenues d'impôt, ce qui peut entraîner des coûts supplémentaires pour les entreprises canadiennes et réduire leur capacité d'engager des travailleurs qualifiés à l'étranger;
- le processus de dérogation est lourd, de sorte qu'on ne l'utilise pas aussi souvent qu'on devrait;
- les fournisseurs de services peuvent voir leurs revenus réduits ou retardés et connaître des problèmes de liquidités s'ils n'obtiennent pas du payeur une majoration de leurs honoraires.

Le Groupe consultatif a aussi déterminé que, parce que l'article 102 couvre un éventail tellement large de situations, il impose un fardeau administratif considérable aux non-résidents et aux entreprises canadiennes qui doivent s'acquitter de tâches administratives au nom d'employeurs liés non résidents. Par exemple, un employeur doit effectuer une retenue d'impôt lorsqu'un non-résident exerce un emploi au Canada pendant une seule journée. Bien qu'une dérogation puisse être obtenue si l'employé n'aura pas en fin de compte à payer de l'impôt au Canada, le délai d'obtention de la dérogation est souvent considérable, rendant cette démarche inutile. En pratique, il est difficile pour des entreprises non résidentes de mettre en place un processus de retenue et de remise de différents impôts canadiens dont le montant peut être très peu élevé. De plus, même si l'ARC a récemment modifié le processus de dérogation prévu à l'article 102, ce processus demeure beaucoup trop lourd. Par exemple, les employés sont encore tenus de demander la dérogation 30 jours avant de commencer à rendre des services au Canada. Dans beaucoup de cas, il est impossible de se conformer à cette exigence. Chaque employé non résident doit en outre obtenir un numéro d'identification aux fins de l'impôt et présenter une déclaration canadienne de revenus, même s'il existe une convention fiscale prévoyant une exemption. Enfin, chaque employeur non résident doit obtenir un numéro d'identification aux fins de l'impôt, puis remplir et présenter un formulaire T4 (État de la rémunération payée) à l'égard de chaque employé non résident (même s'il n'y a aucune retenue d'impôt à faire aux termes d'une convention fiscale), pour annuler ensuite le numéro d'identification l'année suivante afin d'éviter que l'ARC n'ouvre une enquête de suivi pour non-production de déclarations de revenus.

Pour améliorer l'accès à des travailleurs qualifiés, le gouvernement devrait maintenir les exigences actuelles relatives aux rapports à présenter à l'égard des employés et des fournisseurs de services non résidents, mais éliminer l'obligation de retenir l'impôt aux termes des articles 102 et 105, surtout dans le cas des paiements à des employés et des fournisseurs de services américains. Le rapport du groupe consultatif présente un examen approfondi des avantages et inconvénients des retenues d'impôt actuelles et recommande d'éliminer le système en vigueur en faveur d'un système d'attestations semblable à celui des États-Unis. Le groupe consultatif a également recommandé d'éliminer l'obligation de retenir l'impôt sur les services quand le fournisseur de services non résident atteste que le revenu gagné est exonéré en vertu d'un traité tel que la Convention fiscale Canada-États-Unis³. Nous appuyons ces recommandations et exhortons le Comité permanent à les mettre en œuvre le plus tôt possible.

D'une façon plus générale, le Comité permanent devrait envisager la création d'un groupe consultatif chargé d'examiner les inconvénients et les coûts de l'observation par les entreprises de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la Loi sur la taxe d'accise et de formuler des recommandations afin de rationaliser l'application des deux lois par l'ARC au profit tant du gouvernement que des contribuables.

B. *Régime d'exemption*

Le TEI exhorte le gouvernement à envisager une exonération élargie – peut-être même complète – des dividendes provenant d'investissements étrangers. Une exonération plus importante renforcerait les avantages économiques inhérents aux investissements étrangers et assurerait d'importantes économies aux contribuables en éliminant ou en réduisant sensiblement les coûts d'observation des règles complexes relatives au suivi et à la déclaration des surplus exonérés et imposables des sociétés étrangères affiliées. De plus, les frais administratifs assumés par l'ARC pour appliquer ces règles seraient considérablement réduits. Nous sommes heureux de constater que le groupe consultatif s'est rallié en grande partie à ce point de vue aux paragraphes 4.19 à 4.33 de son rapport.

Il faut également noter que, même si l'annonce faite par le gouvernement dans le budget 2007 relativement aux accords d'échange de renseignements à des fins fiscales (AERF) témoignait de son appui à un régime d'exemption élargi, un tel régime dépend de la négociation d'AERF avec une multitude de pays étrangers. De toute évidence, l'accès aux renseignements fiscaux de pays étrangers est essentiel à l'administration de l'impôt. On peut d'ailleurs se féliciter des progrès réalisés par le gouvernement dans la négociation d'accords. Toutefois, il ne faudrait pas empêcher des entreprises de bénéficier de la simplicité et des autres avantages d'un régime d'exemption élargi parce qu'un pays non signataire d'une convention fiscale choisit ne pas négocier d'AERF avec le Canada⁴. Le groupe consultatif est parvenu à la même conclusion, ajoutant que « le régime d'exemption des revenus tirés d'entreprises exploitées activement à l'étranger par des sociétés étrangères affiliées ne [devrait plus être] lié aux conventions fiscales ou aux AERF. Le Groupe consultatif estime qu'il existe de bonnes raisons pour dissocier le régime d'exemption des conventions fiscales et des AERF. » Plutôt que de reporter la mise en

³ Voir la recommandation 7.3 du rapport.

⁴ Voir le paragraphe 4.42 et la recommandation 4.2 du rapport.

œuvre d'un système d'exemption élargi ou de l'assujettir à la négociation d'AERF, le Canada devrait adopter une approche dans laquelle seuls les revenus gagnés par des entreprises actives dans des pays de la « liste noire » (ceux qui auront refusé de coopérer en vue de l'échange de renseignements) engendreraient des surplus imposables⁵.

Conclusion

Le TEI est heureux d'avoir l'occasion de participer aux consultations prébudgétaires du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Si le Comité a des questions quelconques concernant la déclaration écrite du TEI, nous serons heureux d'y répondre. Veuillez communiquer à ce sujet avec David V. Daubaras, vice-président aux affaires canadiennes (téléphone 905-858-5309, courriel david.daubaras@ge.com), ou avec Carmine A. Arcari, présidente du Comité de l'impôt canadien sur le revenu (téléphone 416-955-7972, courriel carmine.arcari@rbc.com).

Tax Executives Institute, Inc.

Paul O'Connor
Président international

⁵ Voir le paragraphe 4.39 du rapport.