

R A P P O R T F I N A L — R É S U M É

Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada

Groupe consultatif sur le régime canadien
de fiscalité internationale

Décembre 2008



R A P P O R T F I N A L — R É S U M É

Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada

Groupe consultatif sur le régime canadien
de fiscalité internationale

Décembre 2008

On peut obtenir des exemplaires supplémentaires en s'adressant au :

Centre de distribution
Ministère des Finances Canada
Pièce P-135, tour ouest
300, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0G5
Téléphone : 613-995-2855
Télécopieur : 613-996-0518

Aussi offert sur Internet à : www.apcsit-gcrct.ca

This publication is also available in English.

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale ou avec son consentement.

Les opinions et les déclarations contenues dans le présent document, y compris celles des auteurs désignés ou d'autres établissements, ne reflètent pas nécessairement la politique du ministère des Finances Canada ou du gouvernement du Canada.

Les termes du genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

N° de catalogue : F2-184/2-2008

ISBN : 978-0-662-06363-6

Introduction

- 1 Le régime canadien de fiscalité internationale contribue de façon importante à la compétitivité de notre pays. Être concurrentiel au niveau mondial est primordial pour attirer des opérations de haute valeur, stimuler l'innovation et créer des emplois qualifiés. Tel qu'énoncé dans *Avantage Canada*¹, le plan économique à long terme du gouvernement du Canada, une des politiques stratégiques du gouvernement est d'assurer l'avantage concurrentiel de notre pays. Améliorer notre régime de fiscalité internationale accroîtra l'avantage du Canada, au bénéfice de tous les Canadiennes et Canadiens. Voilà pourquoi le ministre des Finances a établi, en novembre 2007, le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale.

Notre mandat

- 2 Le Groupe consultatif avait pour mandat de formuler des recommandations quant à la façon d'améliorer la compétitivité, l'efficacité économique et l'équité du régime de fiscalité internationale du Canada, de minimiser les coûts d'observation de la loi et de faciliter l'administration et l'exécution de la loi par l'Agence du revenu du Canada (ARC). Les membres du Groupe consultatif proviennent du milieu des affaires, de cabinets de services professionnels en fiscalité et du domaine de la recherche en matière de politique de l'impôt. Le président et le vice président du Groupe consultatif sont Peter C. Godsoe, O.C. et Kevin J. Dancey, F.C.A. Les autres membres du Groupe consultatif sont James Barton Love, c.r., Nick Pantaleo, F.C.A., Finn Poschmann, Guy Saint-Pierre, C.C., et Cathy Williams.

Notre approche

- 3 Le Canada est en voie d'établir le taux d'imposition effectif le plus faible du G7 sur les nouveaux investissements des entreprises et est « [ouvert] aux échanges bidirectionnels en matière de commerce, d'investissements et de talents »² tel que prôné par le Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. C'est en tenant compte de ce contexte que le Groupe consultatif a principalement étudié l'incidence du régime canadien de fiscalité internationale sur les entreprises canadiennes qui investissent sur les marchés internationaux (« régime d'imposition de l'investissement canadien à l'étranger »), ainsi que l'effet de ces règles sur les entreprises étrangères qui investissent au Canada (« régime d'imposition de l'investissement étranger au Canada »).

1 Ministère des Finances Canada, *Avantage Canada : Bâtir une économie forte pour les Canadiens* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006).

2 Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, *Foncer pour gagner* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, juin 2008), p. 15.

- 4 Le Groupe consultatif a publié, en avril 2008, un document de consultation qui définissait les problématiques et formulait plusieurs questions³. Plusieurs mémoires ont été reçus en réponse. Dans le but d'obtenir un large éventail d'opinions, le Groupe consultatif a organisé des rencontres à travers le Canada avec des entreprises, des associations d'industries, des économistes et des conseillers fiscaux, ainsi qu'avec des cadres et des employés du ministère des Finances et de l'ARC. Nous avons aussi entrepris un programme de recherche afin d'ajouter aux consultations et délibérations que nous avons tenues.
- 5 Nous avons développé nos avis et recommandations en tenant compte des mémoires que nous avons reçus, de nos délibérations, consultations et recherches, ainsi que de l'expérience que nous avons accumulée.
- 6 L'avis prépondérant du Groupe consultatif est que le régime canadien de fiscalité internationale est adéquat et qu'il a bien servi le Canada. Conséquemment, l'objectif visé par nos recommandations est d'améliorer, non pas de réformer, le régime en place.
- 7 Bien que le mandat du Groupe consultatif ne précisait pas que nos recommandations devaient être neutres au plan fiscal, nous avons tenu compte des possibles répercussions de nos recommandations sur les recettes fiscales du Canada. Le Groupe consultatif a reconnu, au moment d'évaluer l'impact budgétaire de nos recommandations, l'importance de promouvoir la compétitivité et la responsabilité de maintenir les recettes fiscales du Canada, particulièrement dans le climat économique actuel. Nous croyons que nos recommandations, prises dans leur ensemble, n'imposeront aucun coût fiscal net au gouvernement.
- 8 Notre objectif est d'offrir au ministre des Finances des avis pratiques, équilibrés et faciles à mettre en œuvre quant à la façon d'améliorer le régime canadien de fiscalité internationale pour le bien de notre pays⁴.

3 Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale, *Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada : Un document de consultation préparé par le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale* (Ottawa : avril 2008).

4 Le rapport final du Groupe consultatif, *Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada*, est affiché à : www.apcsit-gcrf.ca

Le contexte actuel

- 9 La situation mondiale se transforme rapidement. Les évènements actuels illustrent à quel point les marchés financiers peuvent changer et influencer les activités industrielles et commerciales et à quel point les entreprises canadiennes doivent être en mesure de réagir rapidement. Le Canada est une nation commerçante relativement petite qui, de ce fait, a cherché à ouvrir son économie tout au long de son histoire; le régime canadien de fiscalité internationale reflète cet objectif.

Investissement transfrontalier et politique fiscale

- 10 Les investissements transfrontaliers effectués par les entreprises sont devenus un élément central de l'économie mondiale. Le commerce bilatéral au niveau mondial est un important facteur contribuant à la prospérité du Canada et des autres pays. On constate l'apparition de nouveaux concurrents, notamment en provenance des économies en voie de développement. Certains de ces nouveaux concurrents recherchent agressivement de nouveaux capitaux, alors que d'autres disposent de montants substantiels prêts à être investis. Les entreprises canadiennes doivent être en mesure de faire face à cette concurrence pour les investissements de l'étranger et à l'étranger.
- 11 Les investissements directs par les entreprises canadiennes à l'étranger sont liés à des gains d'efficacité et à une plus grande productivité. Ces avantages peuvent provenir de la capacité de profiter d'économies d'échelle, d'atteindre une spécialisation accrue, d'établir des chaînes d'approvisionnement mondiales et d'avoir accès à des technologies étrangères. Bien qu'une inquiétude plus courante parmi quelques Canadiens tient aux possibles répercussions de l'investissement direct à l'étranger sur l'emploi au Canada, le Groupe consultatif n'a trouvé aucune preuve concluante que l'investissement direct à l'étranger donne lieu à l'exportation d'emplois ou augmente le chômage dans un pays exportateur de capital tel le Canada.
- 12 Les investissements étrangers au Canada ajoutent aux capitaux investis au Canada et ont pour effet de stimuler la croissance économique, de créer un plus grand nombre d'emplois, d'accroître le niveau de vie et d'augmenter les recettes fiscales des gouvernements au Canada.
- 13 Pour appuyer les investissements d'entreprises canadiennes à l'étranger, attirer des capitaux étrangers chez nous et consolider notre économie ouverte, notre politique fiscale doit aller de pair avec les tendances mondiales. L'importance du commerce bidirectionnel et la nécessité de mettre en place un régime de fiscalité internationale complémentaire sont au centre des recommandations du Groupe consultatif.

Principes d'orientation de la politique du Canada en matière de fiscalité internationale

- 14 Le Groupe consultatif reconnaît que l'établissement d'une politique sur la fiscalité internationale comporte des compromis et des contraintes pratiques. Le Groupe consultatif est d'avis que les responsables de l'élaboration des politiques en cette matière doivent s'appuyer sur les principes suivants :
- 1 Le régime de fiscalité internationale du Canada applicable aux entreprises canadiennes qui investissent à l'étranger doit être concurrentiel vis-à-vis les régimes fiscaux de nos principaux partenaires commerciaux.
 - 2 Le régime de fiscalité internationale du Canada doit traiter de façon similaire les investisseurs étrangers et les investisseurs canadiens, tout en s'assurant que les revenus de source canadienne soient définis et imposés convenablement.
 - 3 Le régime de fiscalité internationale du Canada doit comporter des mesures appropriées afin de protéger adéquatement l'assiette fiscale du Canada.
 - 4 Le régime de fiscalité internationale du Canada doit être facile à comprendre, à observer, à administrer et à exécuter, tant au bénéfice des contribuables que de l'ARC.
 - 5 Toute modification importante du régime canadien de fiscalité internationale doit faire l'objet d'une consultation en bonne et due forme.
 - 6 Le régime canadien de fiscalité internationale doit être comparé régulièrement aux régimes fiscaux de nos principaux partenaires commerciaux.
- 15 Nous estimons qu'un régime de fiscalité internationale qui est conforme à ces principes sera concurrentiel, efficient, équitable et qu'il mènera à des résultats prévisibles et certains. Il sera également moins onéreux pour les entreprises de se conformer à un tel régime et plus facile pour l'ARC de l'administrer et de l'exécuter.
- 16 Le Groupe consultatif estime que la responsabilisation mutuelle et la collaboration entre les entreprises, les conseillers fiscaux et le gouvernement viendront renforcer notre régime d'autocotisation et peuvent contribuer à la mise en place au Canada d'un régime de fiscalité internationale plus simple et efficient. L'application de ces principes, dans un esprit de coopération et de respect mutuel, offrirait au Canada l'occasion de se distinguer face aux autres pays et de promouvoir son avantage fiscal international.

Nos recommandations

- 17 Le Groupe consultatif a élaboré un ensemble intégré de recommandations précises visant à améliorer le régime canadien de fiscalité internationale dans les domaines suivants : imposition de l'investissement canadien à l'étranger et de l'investissement étranger au Canada, retenues d'impôt des non-résidents et administration, observation et processus législatif.
- 18 Deux directions clés se dégagent de l'application des principes adoptés par le Groupe consultatif :
- Le gouvernement fédéral devrait maintenir le régime actuel d'imposition des revenus de source étrangère des entreprises canadiennes et élargir la portée du régime d'exemption existant à l'ensemble des revenus tirés d'entreprises exploitées activement à l'étranger par des sociétés étrangères affiliées.
 - Le gouvernement fédéral devrait maintenir le régime actuel d'imposition des investissements étrangers au Canada et adopter des mesures ciblées pour s'assurer que tous les revenus de source canadienne soient définis et imposés adéquatement.
- 19 Ces principes et les recommandations contenus dans notre rapport final sont pragmatiques, reflétant l'opinion du Groupe consultatif que le régime canadien de fiscalité internationale existant est adéquat et ne nécessite que certaines améliorations.

Liste des recommandations

Les recommandations du Groupe consultatif au ministre des Finances sont énumérées ci-dessous. Les numéros des recommandations correspondent aux chapitres du rapport final du Groupe consultatif, *Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada*, dans lesquels ces recommandations sont discutées.

Imposition des investissements directs canadiens à l'étranger

Recommandation 4.1 : Élargir le régime d'exemption actuel à tous les revenus tirés d'entreprises exploitées activement à l'étranger par des sociétés étrangères affiliées.

Recommandation 4.2 : Poursuivre les efforts pour conclure des accords d'échange de renseignements à des fins fiscales (AERF) dans un cadre de gouvernement à gouvernement, sans imposer les revenus tirés d'entreprises exploitées activement à l'étranger sur une base de comptabilité d'exercice lorsque aucun AERF n'est conclu.

Recommandation 4.3 : Élargir le régime d'exemption de manière à couvrir les gains et les pertes en capital réalisés ou subies suite à la disposition d'actions de sociétés étrangères affiliées lorsque la totalité ou la presque totalité de la valeur des actions est attribuable à des actifs d'une entreprise exploitée activement.

Recommandation 4.4 : Réexaminer la définition de « société étrangère affiliée » en tenant compte des autres recommandations du Groupe consultatif touchant l'imposition des investissements à l'étranger, des approches adoptées par d'autres pays et des répercussions possibles de toute modification sur les investissements existants.

Recommandation 4.5 : À la lumière des recommandations du Groupe consultatif portant sur l'imposition de l'investissement canadien à l'étranger, procéder à un examen et à des consultations quant aux façons de réduire les chevauchements et la complexité des régimes anti-report d'impôt tout en s'assurant que tous les revenus passifs de source étrangère soient imposés au Canada sur une base de comptabilité d'exercice.

Recommandation 4.6 : Examiner la portée des règles contre l'érosion de l'assiette fiscale et des règles concernant les entreprises de placement pour s'assurer que ces règles soient ciblées correctement et qu'elles ne nuisent pas aux opérations commerciales menées de bonne foi ni à la compétitivité des entreprises canadiennes.

Recommandation 4.7 : N'imposer aucune nouvelle disposition visant à restreindre la déductibilité des frais d'intérêt des entreprises canadiennes à l'égard des emprunts effectués pour investir dans des sociétés étrangères affiliées et l'article 18.2 de la Loi de l'impôt sur le revenu devrait être abrogé.

Imposition des investissements directs étrangers au Canada

Recommandation 5.1 : Maintenir le présent régime relatif à la capitalisation restreinte et réduire de 2:1 à 1,5:1 le ratio dettes-capitaux propres maximum prévu aux dispositions relatives à la capitalisation restreinte existantes.

Recommandation 5.2 : Élargir la portée des dispositions relatives à la capitalisation restreinte de manière à inclure les sociétés de personnes, les fiducies et les succursales canadiennes de sociétés non-résidentes.

Recommandation 5.3 : Éliminer les transactions de transfert de dette au sein de groupes de sociétés liées lorsque ces transactions sont motivées par des considérations fiscales et qu'elles impliquent l'acquisition, directe ou indirecte, par une société canadienne contrôlée de l'étranger, d'une participation au capital d'une société étrangère liée, tout en veillant à ce que les opérations d'affaires authentiques ne soient pas entravées.

Retenues d'impôt des non-résidents

Recommandation 6.1 : Examiner l'opportunité de réduire davantage les retenues d'impôt de façon bilatérale dans les conventions fiscales et les protocoles futurs dans la mesure où le cadre financier du gouvernement et son agenda en matière de réductions supplémentaires du taux d'imposition du revenu des sociétés le permettent.

Administration, observation et processus législatif

Recommandation 7.1 : Intervenir immédiatement afin d'améliorer le dialogue entre les contribuables, les conseillers fiscaux et l'Agence du revenu du Canada afin de promouvoir la responsabilisation mutuelle et la coopération requises pour soutenir le régime d'autocotisation du Canada.

Recommandation 7.2 : Adopter des mesures pour améliorer l'administration des règles de prix de transfert en ce qui touche le règlement des différends, la centralisation des connaissances visant à rehausser la cohérence, et le règlement des questions techniques

Recommandation 7.3 : Éliminer les exigences de retenue d'impôt afférentes aux services rendus et aux fonctions d'emploi exercées au Canada lorsque le non-résident atteste que le revenu est exempt d'impôt au Canada en vertu d'une convention fiscale.

Recommandation 7.4 : Éliminer les exigences de retenue d'impôt relatives à l'aliénation d'un bien canadien imposable lorsque le non-résident certifie que le gain réalisé est exempt d'impôt au Canada en vertu d'une convention fiscale.

Recommandation 7.5 : Exclure la vente de toutes les valeurs canadiennes cotées en bourse des exigences de déclaration et de retenue d'impôt en vertu de l'article 116 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Recommandation 7.6 : Élaborer un plan complet à long terme afin d'optimiser la collecte de renseignements auprès des contribuables et mettre sur pied les systèmes de gestion de l'information nécessaires pour traiter et analyser efficacement ces renseignements.