

ADRESSE COURRIEL : fin.gsthst2018-tpstvh2018.fin@canada.ca

Direction de la politique de l'impôt
Ministère des Finances Canada
90, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Objet : Consultation du 27 juillet 2018 relative à l'ébauche de propositions législatives et réglementaires concernant la TPS/TVH et les droits d'accise (« Propositions »)

Madame, Monsieur,

Le 27 juillet 2018, le ministère des Finances du Canada (« Finances Canada ») a publié des propositions visant la modification de l'article 186 de la *Loi sur la taxe d'accise* (« LTA ») (« Propositions »). Il a également publié le Document de consultation concernant les règles en matière de TPS/TVH visant les sociétés de portefeuille (« Document de consultation »). Le présent mémoire porte sur les Propositions; une lettre distincte présentant nos commentaires sur le Document de consultation suivra d'ici le 28 septembre 2018.

Comptables professionnels agréés du Canada (« CPA Canada ») soutient les efforts diligents et assidus que déploie Finances Canada pour améliorer et parfaire la législation et la réglementation concernant la taxe sur les produits et services et la taxe de vente harmonisée (« TPS/TVH ») et apprécie l'occasion qui lui est offerte de collaborer à ces efforts dans le cadre du processus de consultation publique.

À propos de CPA Canada et du Comité sur les impôts indirects

CPA Canada est l'une des organisations comptables nationales les plus importantes et les plus respectées au monde. Elle représente plus de 210 000 comptables professionnels agréés (CPA) au Canada et à l'étranger, qui travaillent dans tous les secteurs de l'économie. Les CPA sont les leaders en affaires et en comptabilité sur lesquels comptent les contribuables canadiens pour représenter leurs intérêts avec intégrité et compétence, et pour les aider à se conformer aux lois fiscales complexes du Canada. CPA Canada collabore également avec le gouvernement du Canada, notamment l'Agence du revenu du Canada et le ministère des Finances, en vue d'améliorer le régime fiscal pour les Canadiens.

Composé de représentants de certains des principaux cabinets comptables du pays, le Comité sur les impôts indirects de CPA Canada fournit à celle-ci des commentaires en matière d'impôts indirects, de droits de douane et de politiques commerciales et administratives au pays, afin d'améliorer le régime des impôts indirects pour les contribuables.

Préoccupations générales – Divergence par rapport à une politique judicieuse en matière de TVA

Pour diverses raisons d'ordre commercial et juridique, les entreprises doivent exercer leurs activités en ayant recours à diverses entités et relations plutôt qu'au moyen d'une entité unique. Sauf erreur, l'article 186 a été conçu pour tenir compte de cette réalité et pour maintenir la neutralité fiscale entre différentes structures d'exploitation lorsque les revenus sont tirés d'activités commerciales. Par cet article, le législateur reconnaît que toutes les entreprises ont besoin de capitaux pour financer leur exploitation et l'acquisition de technologies, de services, de matériel et d'outillage ou encore de stocks. C'est pourquoi même les entreprises dont les seuls revenus proviennent de la création de fournitures taxables ou détaxées rendent des « services financiers » aux fins de la LTA; elles émettent des titres d'emprunt ou des actions aux investisseurs, et peuvent également gagner des intérêts en investissant temporairement leur fonds de roulement. En raison de l'article 185 et des diverses exceptions applicables à la notion d'institution financière *de minimis* des paragraphes 149(1)b) ou c), une société d'exploitation peut généralement demander des crédits de taxe sur les intrants pour des dépenses liées à des activités de mobilisation du fonds de roulement.

L'article 186 a pour effet de préserver la neutralité en permettant à une société de portefeuille de mobiliser des capitaux pour le compte de ses sociétés d'exploitation sans engager de coûts additionnels au titre de la TPS/TVH (puisque les sociétés d'exploitation n'en engageraient pas si elles mobilisaient les capitaux directement elles-mêmes). Une telle solution nous semble être cohérente avec une politique générale judicieuse en matière de TVA et même constituer une assise fondamentale d'une telle politique.

Dans ce contexte, nous aimerions mieux comprendre ce qui sous-tend le raisonnement politique sur lequel s'appuie Finances Canada pour justifier certaines des modifications proposées de l'article 186. À notre avis, la version antérieure de cette disposition n'engendrait pas de risque de perte de recettes au titre de la TPS/TVH. Notamment, les restrictions imposées par le « critère des biens » énoncé à l'alinéa 186(1)c) figurant dans les Propositions et le passage de la condition de « liée » à celle d'« étroitement liée », décrit dans le Document de consultation, sont contraires à une politique judicieuse en matière de TVA, qui a pour principe de ne pas « piéger » la TPS/TVH se rapportant aux activités commerciales. Elles ont pour effet de réduire les allègements établis en vertu des dispositions actuellement en vigueur.

Questions techniques relatives aux modifications proposées

Nous aimerions présenter plusieurs préoccupations potentielles d'ordre technique relatives aux Propositions. Ces dernières viennent restreindre – ce qui n'était peut-être pas voulu – le champ d'application des règles actuelles. Même s'il existe peut-être des moyens de contourner les éléments visés par les préoccupations que nous soulevons, il n'en demeure pas moins que les révisions pourraient compliquer considérablement la gestion des dépenses communes au sein d'un groupe de sociétés. Étant donné que nos commentaires sont principalement des questions et des observations, et non des propositions de modifications, nous serions heureux de discuter de ces préoccupations lorsqu'elles auront été examinées par Finances Canada.

- a) **Le critère des biens à l'alinéa 186(1)c** – Nous nous questionnons sur les raisons justifiant le critère des biens établi pour les sociétés de portefeuille dans cet alinéa. Par exemple, pourquoi une société de portefeuille ayant également des actifs importants utilisés dans le cadre d'une activité commerciale ne peut-elle pas avoir recours à l'article 186? Une société de portefeuille peut par exemple posséder une division d'exploitation ou un immeuble commercial.

En vertu des règles actuelles, le critère du lien raisonnable empêcherait une société de portefeuille de demander des crédits de taxe sur les intrants (CTI) pour des dépenses se rattachant aux actions d'établissements financiers ou des dépenses engagées dans le cadre d'activités exonérées n'ayant pas de lien avec les actions d'une société d'exploitation. En vertu des règles révisées, une société de portefeuille ne peut posséder d'actions ni de dettes d'entités qui ne sont pas admissibles en vertu du paragraphe 186(0.1), ni d'autres investissements. Une société de portefeuille n'est en outre pas autorisée à détenir des intérêts dans des fiducies ou des sociétés de personnes.

Une telle situation soulève des problèmes considérables de neutralité horizontale entre différents types de structures de portefeuille. De plus, il s'agit de dépenses qui, si elles faisaient l'objet d'une nouvelle fourniture ou étaient engagées directement par une société d'exploitation, donneraient droit à la réclamation de la totalité des CTI.

- b) **Critère de la résidence** – Bien que l'ébauche de propositions ne contienne pas de modification de cette nature, il est précisé à la page 8 des Notes explicatives que l'article 186 ne doit s'appliquer qu'aux personnes morales qui résident au Canada « au sens de l'alinéa 132(1)a ». Il s'agit d'une dérogation aux dispositions législatives, dans la mesure où il est possible qu'une société qui n'a pas été constituée au Canada puisse être, en *common law*, une société qui réside au Canada, en vertu du critère du siège de direction et de contrôle. Par exemple, une personne morale qui réside au Canada peut être constituée au Delaware et inscrite à la Bourse de New York et avoir son siège social à Toronto. Il ne semble pas y avoir de motif d'ordre public pour empêcher une telle personne morale de se prévaloir de l'article 186.

De façon analogue, la raison pour laquelle une société de portefeuille qui a une succursale au Canada et qui réside au Canada uniquement en vertu du paragraphe 132(2) ne peut avoir recours à l'article 186 ne nous semble pas claire. Par exemple, un conglomérat minier étranger peut avoir un bureau à Vancouver pour gérer ses sociétés d'exploitation minières au pays. Il peut engager au Canada des dépenses liées aux activités canadiennes de ces sociétés d'exploitation. À notre avis, il n'y a pas de motifs d'ordre public pour refuser l'application de l'article 186 dans un tel cas. Même si les dépenses devaient se rapporter aux sociétés d'exploitation étrangères, ce fait ne devrait pas avoir d'importance puisqu'une nouvelle fourniture transférée par la société de portefeuille aux sociétés d'exploitation étrangères devrait être une exportation détaxée et donc donner lieu aux CTI.

- c) **Dérivés** – Bien que les alinéas 186(1)a) et b) semblent viser les activités de mobilisation de capitaux de la société mère, leur libellé révisé est plus restrictif que les dispositions actuelles. Par exemple, dans le cadre du processus d'obtention de capitaux empruntés pour une société d'exploitation, la société de portefeuille peut conclure des options ou des swaps afin de couvrir les fluctuations du cours du change ou des taux d'intérêt afférents à l'emprunt. Une telle situation ne semble pas être visée par les alinéas a) et b). Il n'est pas certain non plus qu'une telle dépense soit visée par l'alinéa c). Un swap de devises ou de taux d'intérêt est-il un bien ou un passif de la société de portefeuille? S'agit-il d'un service financier de la société de portefeuille exclu aux termes du sous-alinéa c)ii)?
- d) **Notion d'« afin qu'elle détienne des actions »** – Le sens de la formulation proposée ne nous semble pas clair : quelles dépenses de la société correspondraient à ce critère et seraient reconnues comme étant faites « afin qu'elle détienne des actions »? Comme nous l'avons mentionné précédemment, pour de nombreuses sociétés de portefeuille, engager des dépenses communes pour les sociétés qu'elles possèdent fait partie des activités clés.
- e) **Sous-alinéa 186(1)b)ii)** – L'expression « dans la mesure où » suppose généralement une certaine répartition, contrairement à l'expression « dans la mesure où les conditions suivantes sont remplies », qui implique plutôt un critère binaire (tout ou rien) : soit les conditions sont remplies, soit elles ne le sont pas. Par exemple, quelle est la conclusion appropriée dans le cas d'une société de portefeuille qui aurait mobilisé des capitaux, mais qui ne transférerait pas la totalité du produit à la société d'exploitation (par exemple parce qu'elle prévoyait acquérir une autre société ou qu'elle utilisait le produit pour rembourser des dettes)? Comme l'expression « dans la mesure où » s'applique aux « conditions » et non à la proportion des capitaux versés à la société d'exploitation, des CTI peuvent-ils être demandés?

- f) **Sous-alinéa 186(1)b)iii)** – Ce sous-alinéa proposé est-il redondant? Si la société d’exploitation satisfait aux exigences du paragraphe 186(0.1), ne satisfait-elle pas aussi aux exigences du paragraphe 141(2) et de l’article 185? Si c’est le cas, la société d’exploitation pourrait demander la totalité des CTI; pourquoi refuser les CTI à la société de portefeuille?

De plus, nous nous demandons comment le critère de l’expression « sont destinés à être utilisés » de ce sous-alinéa doit être interprété. La société de portefeuille doit déterminer dans quelle « mesure » l’intrant a été acquis, au moment où il l’a été, « afin » de parvenir à un certain but. Or, comment une société de portefeuille peut-elle déterminer à ce moment l’utilisation qu’en fera la société d’exploitation? Qu’advient-il si la société d’exploitation amorce ses activités et qu’elle n’a aucun revenu au moment où la société de portefeuille engage la dépense?

Comme nous l’avons précisé précédemment, la majorité des commentaires dans le présent mémoire sont des questions ou des observations, plutôt que des propositions de modifications. Nous serons heureux de collaborer avec le ministère des Finances dans l’élaboration continue de ces nouvelles règles, et sommes disposés à discuter des préoccupations dont fait état la présente lettre.

Nous remercions le ministère des Finances pour l’occasion qui nous est donnée de formuler nos observations sur les modifications législatives et réglementaires proposées. Nous nous réjouissons à la perspective de poursuivre cette collaboration aux efforts visant à améliorer et à parfaire la législation en matière de TPS/TVH.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l’expression de nos sentiments distingués.

Heather Weber, CPA, CGA
Présidente, Comité sur les impôts indirects
Leader des Services sur les impôts indirects, MNP S.E.N.C.R.L., s.r.l.

Bruce Ball, FCPA, FCA
CPA Canada, vice-président, Fiscalité

c. c.

- Comité de CPA Canada sur les impôts indirects (CII)
 - Sania Ilahi, présidente sortante du CII et associée, Services de fiscalité, Ernst & Young s.r.l., S.E.N.C.R.L.
 - Rosemary Anderson, Chef de groupe nationale, Thorsteinssons
 - Danny Cisterna, associé, Taxes indirectes/Services financiers, Deloitte
 - Mario Seyer, leader des Services fiscaux – Montréal, PricewaterhouseCoopers s.r.l., S.E.N.C.R.L.



- Shelley Smith, chef des services en fiscalité, Groupe de l'Est, Taxe à la consommation, BDO Canada s.r.l., S.E.N.C.R.L.
- Simon Proulx, associé, Taxes indirectes, KPMG s.r.l., S.E.N.C.R.L.
- Christina Zurowski, associée, Fiscalité, Grant Thornton s.r.l., S.E.N.C.R.L.
- Vivian Leung, directrice de projets principale, Fiscalité, CPA Canada