

L'HARMONISATION DES TAXES DE VENTE FÉDÉRALE ET PROVINCIALE

Luc Godbout

Depuis qu'Ottawa a annoncé en mars dernier qu'il verserait 4,3 milliards de dollars à l'Ontario pour faciliter la transition dans cette province vers une taxe sur la valeur ajoutée harmonisée avec la TPS, Québec n'a cessé de réclamer un traitement similaire. Ayant progressivement harmonisé sa propre taxe de vente à compter de 1992, sans toutefois recevoir de compensation, Québec voudrait, tout comme ses voisins, obtenir un dédommagement. Mais jusqu'à maintenant, écrit Luc Godbout, « le gouvernement fédéral tergiverse ». Qui de Québec ou d'Ottawa a raison, demande-t-il. Pour tenter d'y voir plus clair, il refait la petite histoire de la TPS, en examinant les raisons qui motivent l'harmonisation des diverses taxes de vente et les compensations versées à certaines provinces, mais refusées à Québec.

Since Ottawa announced last March that it would give Ontario \$4.3 billion to help the transition to a value-added tax harmonized with the GST, Quebec has asked for similar treatment. Having progressively harmonized its own sales tax since 1992 and received nothing, Quebec would like to receive compensation, just as its neighbours have. But until now, writes Luc Godbout, "the federal government has pussyfooted around." Who is right, Quebec or Ottawa, he asks. In order to clarify the issue, he revisits the history of the GST, and examines the motivation behind the harmonization of the various sales taxes and the compensation paid to some provinces, but not to Quebec.

La taxe sur les produits et services (TPS) existe déjà depuis plus de 18 ans. Pourtant, le gouvernement fédéral vient tout juste d'annoncer l'octroi de 4,3 milliards de dollars à l'Ontario pour que la province harmonise sa taxe de vente à la TPS.

Il n'en fallait pas plus pour ouvrir un autre dossier tendu dans les relations entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Comme on pouvait s'y attendre, le Québec, qui a harmonisé progressivement sa taxe de vente (TVQ) à la TPS à compter de 1992 sans pour autant recevoir la moindre compensation d'Ottawa, voudrait à son tour obtenir un dédommagement. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral tergiverse.

Qui de Québec ou d'Ottawa a raison ? Pour le savoir, refaisons la petite histoire de la TPS, en examinant notamment les raisons qui motivent l'harmonisation des diverses taxes de vente et les compensations versées à certaines provinces mais refusées à Québec.

A la fin des années 1980, le gouvernement fédéral conservateur annonça qu'il allait remplacer sa taxe de vente,

instituée en 1924, par une taxe sur la valeur ajoutée, l'actuelle TPS. Il agissait ainsi pour des raisons de compétitivité en soutenant que la taxe avait nui aux exportations des entreprises canadiennes et, sur le marché intérieur, avait favorisé les produits importés au détriment des produits locaux.

Contrairement à l'ancienne taxe, la nouvelle formule permettrait aux entreprises de soustraire la taxe payée sur les biens et services qui entrent dans la fabrication des produits de la taxe facturée sur leurs ventes et, par conséquent, n'affecterait pas les coûts de production.

En vertu de leurs pouvoirs de taxation conférés par la Constitution canadienne, chacune des provinces, sauf l'Alberta, levait aussi une taxe sur les ventes au détail, laquelle comportait le même défaut que la taxe fédérale et rendait les entreprises canadiennes moins concurrentielles.

Au nom de la compétitivité de l'économie canadienne, le gouvernement fédéral rêvait déjà à cette époque d'une réforme fiscale où les provinces le désirant se joindraient à sa démarche en remplaçant leur propre taxe de vente au détail et en harmonisant la nouvelle taxe à la taxe fédérale. Tout cela tombait sous le sens.

Harmoniser une taxe de vente provinciale à la TPS signifiait, d'abord et avant tout, que l'une et l'autre soient pourvues d'un mécanisme de taxation de la consommation sur la valeur ajoutée. Grosso modo, les taxes de vente seraient harmonisées lorsque la TPS et la taxe de vente d'une province s'appliqueraient de manière similaire sur les mêmes produits et

tantielle de la TVQ à la TPS, le gouvernement québécois de Robert Bourassa a signé une entente avec le gouvernement de Brian Mulroney sur l'administration unifiée de la TPS et de la TVQ sur son territoire, qui sera dès lors confiée à Revenu Québec.

Il faut le reconnaître, ce transfert de l'administration de la TPS constituait un geste de délégation fédérale sans

remboursements de taxe sur les intrants des entreprises.

Par cette décision d'emboîter le pas à Ottawa, le gouvernement du Québec cherchait essentiellement à éviter l'accroissement du fardeau administratif qui aurait résulté de la coexistence de deux régimes distincts de taxes à la consommation pour les commerçants québécois. Et, comme l'histoire avait révélé que les autres provinces demeuraient plus

Il faut le reconnaître, ce transfert de l'administration de la TPS constituait un geste de délégation fédérale sans précédent en matière fiscale. Il s'agissait en fait du premier accord de perception fiscale où le gouvernement d'une province recevait le mandat de prélever une taxe au nom du gouvernement fédéral, et non l'inverse.

ouvertes que le Québec à déléguer certains pouvoirs ou responsabilités au gouvernement fédéral, se cachait aussi derrière cette décision, selon les documents budgétaires de

l'époque, la crainte que d'éventuelles ententes d'harmonisation entre le fédéral et certaines provinces soient mal adaptées au contexte québécois.

services. Même en étant harmonisé, il était donc possible de conserver deux taxes distinctes, sous condition qu'elles soient appliquées similairement aux mêmes produits et services. Par ailleurs, la gestion de la taxe provinciale et de la TPS pouvait aussi être harmonisée. Dans ce cas, les gouvernements cherchaient avant tout à simplifier les tâches liées à l'administration des taxes pour les contribuables.

précédent en matière fiscale. Il s'agissait en fait du premier accord de perception fiscale où le gouvernement d'une province recevait le mandat de prélever une taxe au nom du gouvernement fédéral, et non l'inverse.

Cependant, l'harmonisation à la TPS, notamment par le fait que les entreprises peuvent récupérer la taxe payée sur leurs intrants, réduisait les recettes fiscales générées par la TVQ. Comme aucune compensation financière n'avait été versée par Ottawa, Québec a dû trouver de nouvelles sources de revenus. L'analyse des budgets révèle que le manque à gagner a été en partie comblé par une hausse de la fiscalité des entreprises (hausse des taux d'imposition des profits, de la taxe sur le capital et des cotisations au Fonds des services de santé).

Sachant que l'adoption d'une taxe de vente sur la valeur ajoutée constituait une bonne décision économique, on aurait pu croire que les provinces suivraient d'emblée le gouvernement fédéral dans cette réforme sans qu'il soit nécessaire de les compenser financièrement pour le faire. Mais en 1991, malgré les appels d'Ottawa, aucune taxe de vente provinciale n'avait été harmonisée lorsque la TPS entra en vigueur.

Rappelons que, à l'époque, le budget du gouvernement fédéral, comme les budgets des provinces, souffrait de déficits chroniques, et il n'était donc nullement question que le gouvernement fédéral verse une quelconque compensation financière aux provinces qui choisiraient de le suivre dans cette réforme fiscale. Seul le Québec entreprit le processus, malgré tout.

Comment a-t-il été possible d'obtenir la gestion de la TPS ? Sans en faire l'unique réponse, gardons à l'esprit que l'entente fut signée à l'été 1990, sur les cendres encore fumantes de l'Accord du lac Meech. Après avoir raté son pari de faire rentrer le Québec dans la Constitution canadienne dans l'honneur et l'enthousiasme, le gouvernement Mulroney voulait sans doute montrer le caractère distinct du Québec. Depuis, les gouvernements fédéral et du Québec se partagent les coûts administratifs de la gestion commune des taxes, de la même manière que les provinces qui ont demandé à Ottawa de gérer leur taxe à leur place assument une partie des coûts. Par la suite, le gouvernement du Québec a progressivement harmonisé sa TVQ à la TPS. Partiellement d'abord, en 1992, avec l'arrivée d'une TVQ à deux taux — l'un de 8 p. 100 pour les biens et l'autre de 4 p. 100 pour les services. Un pas de plus a été franchi en 1994 avec l'instauration d'un taux unique de 6,5 p. 100. Enfin, la TVQ a été presque entièrement harmonisée en 1996 lorsque Québec a réduit considérablement les restrictions sur les

Entretemps, les libéraux de Jean Chrétien avaient remplacé les conservateurs et promis d'abolir la TPS. Pour montrer qu'il cherchait à respecter cette promesse, Paul Martin conclut, en avril 1996, une entente avec les gouvernements de trois provinces maritimes (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador) en vue d'implanter une taxe de vente harmonisée.

À titre d'incitation, Ottawa annonça alors qu'il leur verserait une compensation financière de 961 millions de dollars. Selon le protocole

Ainsi, dès 1990, en échange d'une éventuelle harmonisation subs-

d'entente, il s'agissait de compenser ces provinces pour une partie des pertes de recettes causées par l'harmonisation. Évidemment, en apprenant que ce protocole d'entente a été signé, le Québec a réclamé aussitôt — pour la première fois — une compensation financière de deux milliards de dollars. Sans succès.

Le gouvernement fédéral ne réfuta pas la manière ou le degré d'harmoni-

vement fédéral indique qu'il serait disposé à collaborer avec les cinq provinces qui n'ont pas encore réformé leurs taxes de vente afin de faciliter la transition vers des taxes sur la valeur ajoutée harmonisées à la TPS. Aux yeux du gouvernement fédéral, les provinces en question sont la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard. C'est sur la base de cette ini-

Si on pouvait critiquer la formule de 1996 ayant servi à compenser les provinces maritimes, elle avait au moins le mérite d'être basée sur une logique, celle de compenser les pertes de recettes associées à l'harmonisation. Maintenant, l'arbitraire reste entier. Si, demain, une autre province décidait d'harmoniser sa taxe de vente à la TPS, il semble que ce serait son rapport de force avec le gouvernement fédéral qui dicterait la valeur de la compensation financière à recevoir.

Après avoir raté son pari de faire rentrer le Québec dans la Constitution canadienne dans l'honneur et l'enthousiasme, le gouvernement Mulroney voulait sans doute montrer le caractère distinct du Québec. Depuis, les gouvernements fédéral et du Québec se partagent les coûts administratifs de la gestion commune des taxes.

sation de la TVQ à la TPS, loin de là. En effet, comme en font foi les documents du ministère des Finances, Ottawa reconnaissait à ce moment-là que le Québec aurait complété son harmonisation à la TPS à la fin de 1996.

C'est à l'aide d'une formule conçue pour l'occasion que le gouvernement fédéral expliqua son refus de compenser le Québec. Il indiqua qu'afin d'obtenir une compensation financière, l'harmonisation d'une taxe de vente provinciale devait avoir pour conséquence de réduire les recettes d'une province d'au moins 5 p. 100. Sur la base de cette formule, il conclut que l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et la Saskatchewan seraient également admissibles à une aide financière à l'harmonisation (comme l'avaient été la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador), mais que le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique n'y auraient pas droit.

Évidemment, on peut critiquer cette formule retenue par le gouvernement fédéral, mais un cadre pour déterminer la compensation existait bel et bien à ce moment-là.

Zoom avant, 10 ans plus tard. Dans ses budgets 2007 et 2008, le gou-

vernement fédéral indique qu'il serait disposé à collaborer avec les cinq provinces qui n'ont pas encore réformé leurs taxes de vente afin de faciliter la transition vers des taxes sur la valeur ajoutée harmonisées à la TPS. Aux yeux du gouvernement fédéral, les provinces en question sont la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard. C'est sur la base de cette ini-

tiative que l'Ontario recevra 4,3 milliards de dollars. En 1996 pourtant, le gouvernement fédéral avait jugé que l'Ontario n'aurait pas droit à une compensation car, à la différence des provinces maritimes, l'harmonisation de sa taxe de vente entraînerait des pertes de recettes de moins de 5 p. 100. D'ailleurs, en annonçant son intention d'harmoniser sa taxe, l'Ontario indique aujourd'hui que les recettes tirées de sa taxe de vente passeront de 17,5 milliards en 2009-2010 à 18,4 milliards en 2010-2011 et à 19,3 mil-

En 1996 pourtant, le gouvernement fédéral avait jugé que l'Ontario n'aurait pas droit à une compensation car, à la différence des provinces maritimes, l'harmonisation de sa taxe de vente entraînerait des pertes de recettes de moins de 5 p. 100.

liards en 2011-2012. Donc, aucune chute de recettes en vue.

Si l'Ontario ne perd pas de recettes fiscales en harmonisant sa taxe, comment alors le gouvernement fédéral a-t-il établi le montant de 4,3 milliards de dollars de compensation financière qu'il vient d'accepter de lui verser ? Cette fois-ci, aucune formule, aucune règle ou aucun principe ne permet de déterminer la manière dont la somme de 4,3 milliards a été calculée.

Dès que le Québec a appris que le gouvernement fédéral s'appropriait à octroyer une compensation financière à l'Ontario, il a de nouveau réclamé sa part, soit 2,6 milliards de dollars. Sans succès jusqu'ici, comme en 1996. Mais alors que, à l'époque, le gouvernement fédéral avait argué que le Québec n'avait pas suffisamment perdu d'argent en harmonisant sa TVQ à la TPS pour justifier une compensation, il invoque maintenant trois nouveaux arguments pour expliquer sa décision : a) la TPS et la TVQ sont encore distinctes ; b) la TVQ s'applique sur la valeur de la TPS ; c) le Québec a choisi d'administrer les deux taxes.

Or la TVQ et la TPS sont harmo-

nisées, le ministère des Finances du Canada l'a reconnu déjà en 1996. Elles s'appliquent, toutes deux, essentiellement aux mêmes produits et services, même s'il subsiste quelques différences mineures, comme certaines limitations concernant le remboursement de la TVQ sur les intrants des grandes entreprises. Mais notons à ce titre que l'Ontario, en plus de recevoir une compensation, obtient également un délai de huit ans pour compléter le

processus d'harmonisation en matière de remboursements aux grandes entreprises. On peut penser que le Québec accepterait volontiers le même échéancier pour avoir droit à une compensation.

Quant à l'argument que la TVQ s'applique sur la valeur de la TPS,

À mon humble avis, aucune province n'aurait dû recevoir une compensation financière pour procéder à l'harmonisation de sa taxe de vente. Mais force est de constater que des cinq provinces ayant harmonisé leurs taxes de vente à la TPS, quatre se sont partagé 5,3 milliards de dollars pour le faire. Seul le Québec n'a pas reçu la moindre compensation.

force est de constater qu'il est faible. Appliquer la TVQ au taux de 7,5 p. 100 sur le prix d'un produit incluant la TPS de 5 p. 100 équivaut à appliquer un taux de TVQ de 7,88 p. 100 uniquement sur le prix du produit. Dans un cas comme dans l'autre, la somme des taxes (TPS et TVQ) représente 12,88 p. 100 du prix du produit. Même si l'application de la « taxe sur la taxe » constitue un faux argument pour refuser une compensation financière au Québec, la solution pour satisfaire le caprice d'Ottawa serait assez simple. En effet, Québec pourrait choisir d'appliquer la TVQ uniquement sur le prix du produit en majorant légèrement son taux.

Si le Québec cesse d'appliquer la TVQ sur la TPS et s'il s'engage comme l'Ontario à pleinement rembourser la TVQ payée sur les intrants des grandes entreprises dans un délai de huit ans, quelle raison valable reste-t-il pour justifier le refus de compenser le Québec ?

Les propos du ministre Flaherty portent à croire que le Québec devrait également renoncer à gérer les taxes de vente sur son territoire, en dépit de l'entente de perception conclue en 1990.

Le fait que le Québec ait négocié une délégation administrative de la TPS sur son territoire n'est nullement

une raison valable pour refuser de le compenser. Il saute aux yeux qu'il n'y a aucune nécessité de revenir en arrière dans ce dossier en considérant notamment qu'aucune controverse n'est venue entacher la gestion de la TPS par Revenu Québec. Il faut aussi prendre en compte qu'il y aurait

nécessairement des coûts à retransférer la gestion de la TPS et de la TVQ à Ottawa. D'autant que les salaires des fonctionnaires fédéraux sont au moins 10 p. 100 supérieurs à ceux des fonctionnaires du Québec. Enfin, dans ce dossier, l'essentiel n'est pas de déterminer quel gouvernement délègue à quel autre la gestion de sa taxe, mais bien ce qui en résulte, à savoir une administration unifiée, ce qui est déjà le cas.

la TVQ et la TPS sont harmonisées, le ministère des Finances du Canada l'a reconnu déjà en 1996. Elles s'appliquent, toutes deux, essentiellement aux mêmes produits et services, même s'il subsiste quelques différences mineures, comme certaines limitations concernant le remboursement de la TVQ sur les intrants des grandes entreprises.

Dans l'état actuel des choses, le gouvernement fédéral exige beaucoup trop en échange d'un paiement forfaitaire.

Le dossier de la compensation financière du Québec s'apparente de plus en plus à celui de la Commission canadienne des valeurs mobilières, où l'on semble suggérer, au nom d'une hypothétique amélioration de l'efficacité, que tout irait mieux si c'était fait par le gouvernement fédéral.

À mon humble avis, aucune province n'aurait dû recevoir une

compensation financière pour procéder à l'harmonisation de sa taxe de vente. Mais force est de constater que des cinq provinces ayant harmonisé leurs taxes de vente à la TPS, quatre se sont partagé 5,3 milliards de dollars pour le faire. Seul le Québec n'a pas reçu la moindre compensation. C'est une situation inéquitable et, dans ce contexte, Québec a raison d'exiger un traitement semblable aux autres provinces.

D'ailleurs, le 29 avril dernier, une motion a été soumise au vote du

Parlement canadien :

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait négocier de bonne foi avec le gouvernement du Québec afin de régler le contentieux qui existe depuis plus d'une décennie concernant l'harmonisation de la TVQ avec la TPS effectuée au début des années 1990 et accepter d'accorder au Québec une compensation de 2,6 milliards de

dollars pour cette harmonisation, tout en maintenant le fait que le gouvernement du Québec continue à administrer ces taxes harmonisées.

Bonne nouvelle : 275 députés l'ont appuyé, et aucun ne s'y est opposé. Aux gouvernements fédéral et québécois il ne reste plus qu'à s'entendre, fédéralisme d'ouverture oblige.

*Luc Godbout est professeur à la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.
luc.godbout@usherbrooke.ca*