

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

NATIONAL FINANCE

*Chair:*

The Honourable PERCY MOCKLER

---

Tuesday, September 25, 2018  
Wednesday, September 26, 2018

---

Issue No. 74

Consideration of a draft agenda (future business)

and

*Second and third meetings:*

Bill S-243, An Act to amend the  
Canada Revenue Agency Act  
(reporting on unpaid income tax)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

FINANCES NATIONALES

*Président :*

L'honorable PERCY MOCKLER

---

Le mardi 25 septembre 2018  
Le mercredi 26 septembre 2018

---

Fascicule n° 74

Étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs)

et

*Deuxième et troisième réunions :*

Projet de loi S-243, Loi modifiant la  
Loi sur l'Agence du revenu du Canada  
(rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé)

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Percy Mockler, *Chair*

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, *Deputy Chair*

The Honourable André Pratte, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Marshall
Black ( <i>Alberta</i> )	Moncion
Day	Neufeld
* Day	* Smith
(or Mercer)	(or Martin)
Deacon ( <i>Ontario</i> )	* Woo
Eaton	(or Saint-Germain)
Forest	
* Harder, P.C.	
(or Bellemare)	
(or Mitchell)	

\*Ex officio members  
(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Percy Mockler

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S.B. Jaffer

*Vice-président* : L'honorable André Pratte

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Marshall
Black ( <i>Alberta</i> )	Moncion
Day	Neufeld
* Day	* Smith
(ou Mercer)	(ou Martin)
Deacon ( <i>Ontario</i> )	* Woo
Eaton	(ou Saint-Germain)
Forest	
* Harder, C.P.	
(ou Bellemare)	
(ou Mitchell)	

\* Membres d'office  
(Quorum 4)

**MINUTE OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, September 25, 2018  
(177)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Percy Mockler, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bellemare, Deacon (*Ontario*), Eaton, Forest, Marshall, Mockler, Moncion, Neufeld and Pratte (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Dalphond (1).

*In attendance:* Alex Smith and Shaowei Pu, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 5, 2018, the committee continued its consideration of Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 73.*)

**WITNESSES:**

*As an Individual:*

Richard Murphy, Professor of Practice in International Political Economy at City, Director, Tax Research, University of London (by videoconference).

*Canada Revenue Agency:*

Mireille Éthier, Director General, Agency Change and Innovation Directorate, Service, Innovation and Integration Branch;

Ted Gallivan, Assistant Commissioner, International, Large Business and Investigations Branch.

*Department of Finance Canada:*

Brian Ernewein, General Director, Legislation, Tax Policy Branch;

Phil King, Director General, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

*Office of the Parliamentary Budget Officer:*

Yves Giroux, Parliamentary Budget Officer;

Mark Mahabir, Director of Policy (Costing) and General Counsel.

Professor Murphy made a statement and answered questions.

At 10:11 a.m., the committee suspended.

At 10:15 a.m., the committee resumed.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 25 septembre 2018  
(177)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Percy Mockler (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bellemare, Deacon (*Ontario*), Eaton, Forest, Marshall, Mockler, Moncion, Neufeld et Pratte (10).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Dalphond (1).

*Également présents :* Alex Smith et Shaowei Pu, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 juin 2018, le comité poursuit son examen du projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 73 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

Richard Murphy, professeur de la pratique de l'économie politique internationale, City, directeur de Tax Research, Université de Londres (par vidéoconférence).

*Agence du revenu du Canada :*

Mireille Éthier, directrice générale, Direction du changement et de l'innovation de l'agence, Direction générale du service, de l'innovation et de l'intégration;

Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes.

*Ministère des Finances Canada :*

Brian Ernewein, directeur général, législation, Direction de la politique de l'impôt;

Phil King, directeur général, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt.

*Bureau du directeur parlementaire du budget :*

Yves Giroux, directeur parlementaire du budget;

Mark Mahabir, directeur des politiques (coût) et avocat général.

Le professeur Murphy fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 10 h 11, la séance est suspendue.

À 10 h 15, la séance reprend.

Ms. Éthier and Mr. Giroux each made a statement and, together with Mr. Gallivan, Mr. Ernewein and Mr. Mahabir, answered questions.

At 11:27 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Wednesday, September 26, 2018  
(178)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:45 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Percy Mockler, presiding).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bellemare, Deacon (*Ontario*), Eaton, Marshall, Mockler, Moncion, Neufeld and Pratte (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Dalphond (1).

*In attendance:* Alex Smith, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 5, 2018, the committee continued its consideration of Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 73.*)

*WITNESSES:*

*Transparency International Canada:*

Bruce Moore, Member of the Board.

*Canadians for Tax Fairness:*

Dennis Howlett, Former Executive Director.

*Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec):*

Claude Vaillancourt, President;

Jacques Bouchard, Secretary General.

Mr. Moore, Mr. Howlett, Mr. Vaillancourt and Mr. Bouchard each made a statement and answered questions.

At 8:00 p.m., the committee suspended.

At 8:04 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

It was agreed that the senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera meeting.

Mme Éthier et M. Giroux font chacun une déclaration puis, avec M. Gallivan, M. Ernewein et M. Mahabir, répondent aux questions.

À 11 h 27, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mercredi 26 septembre 2018  
(178)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Percy Mockler (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bellemare, Deacon (*Ontario*), Eaton, Marshall, Mockler, Moncion, Neufeld et Pratte (9).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Dalphond (1).

*Également présents :* Alex Smith, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 juin 2018, le comité poursuit son examen du projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 73 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Transparency International Canada :*

Bruce Moore, membre du conseil d'administration.

*Canadiens pour une fiscalité équitable :*

Dennis Howlett, ancien directeur exécutif.

*Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec) :*

Claude Vaillancourt, président;

Jacques Bouchard, secrétaire général.

MM. Moore, Howlett, Vaillancourt et Bouchard font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 20 heures, la séance est suspendue.

À 20 h 4, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la partie de la réunion tenue à huis clos.

It was agreed that the Chair be authorized to ask the Senate to adopt and order of reference on the subject of military procurement and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve the final wording of the motion, taking into consideration the discussions held today and making any changes of style and content deemed necessary.

At 20:25 p.m., the committee adjourned to the call of the chair

*ATTEST:*

Il est convenu que le président soit autorisé à demander au Sénat d'adopter un ordre de renvoi portant sur l'approvisionnement militaire, et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver le libellé définitif de la motion, en tenant compte des discussions tenues aujourd'hui, en y apportant tout changement de fond ou de forme jugé nécessaire.

À 20 h 25, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, September 25, 2018

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax), met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Percy Mockler** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I welcome you to this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance. My name is Percy Mockler, senator from New Brunswick and chair of the committee.

[*Translation*]

I'd like to welcome all those who are present in the room as well as all the Canadian men and women who are watching us on television or online.

[*English*]

Also, as a reminder to those watching, the committee hearings are open to the public and also available online at SenCanada.ca. At this time I would like to ask the senators to introduce themselves.

[*Translation*]

**Senator Pratte:** André Pratte from Quebec.

**Senator Forest:** Éric Forest from the Gulf region of Quebec.

**Senator Moncion:** Lucie Moncion from Ontario.

[*English*]

**Senator M. Deacon:** Marty Deacon from Ontario.

**Senator Marshall:** Elizabeth Marshall from Newfoundland and Labrador.

**Senator Eaton:** Senator Eaton from Ontario.

**Senator Neufeld:** Richard Neufeld from British Columbia.

**The Chair:** Thank you. I would also like to introduce and recognize the clerk of the committee, Gaëtane Lemay, and our two analysts, Alex Smith and Shaowei Pu, who team up to support the work of this committee.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 25 septembre 2018

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé), se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Percy Mockler** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je vous souhaite la bienvenue à la réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Je m'appelle Percy Mockler. Je suis un sénateur du Nouveau-Brunswick et je préside le comité.

[*Français*]

J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous ceux qui sont présents dans la salle et à tous les Canadiens et Canadiennes qui nous regardent à la télévision ou en ligne.

[*Traduction*]

J'aimerais rappeler aux téléspectateurs que les audiences du comité sont ouvertes au public et aussi affichées en ligne sur le site SenCanada.ca. Je demanderais maintenant aux sénateurs de se présenter.

[*Français*]

**Le sénateur Pratte :** André Pratte, du Québec.

**Le sénateur Forest :** Éric Forest, de la région du Golfe, au Québec.

**La sénatrice Moncion :** Lucie Moncion, de l'Ontario.

[*Traduction*]

**La sénatrice M. Deacon :** Marty Deacon, de l'Ontario.

**La sénatrice Marshall :** Elizabeth Marshall, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**La sénatrice Eaton :** La sénatrice Eaton, de l'Ontario.

**Le sénateur Neufeld :** Richard Neufeld, de la Colombie-Britannique.

**Le président :** Merci. J'aimerais aussi présenter la greffière du comité, Gaëtane Lemay, et nos deux analystes, Alex Smith et Shaowei Pu, qui travaillent ensemble à offrir un soutien aux membres du comité.

This morning we continue our study of Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax).

Bill S-243 was introduced in the Senate of Canada on November 22, 2017, by our colleague Senator Percy Downe. It received second reading on June 5 and was referred to the Standing Senate Committee on National Finance the same day.

Honourable senators, last week we heard from Senator Downe, the sponsor of the bill. Today we will hear from individuals and organizations who have a vested interest in the study of the bill.

For the first 45 minutes of our meeting this morning, we will hear from an expert on the tax gap issue, a chartered accountant and a political economist. Our first witness is Richard Murphy, Professor of Practice in International Political Economy at City, Director, Tax Research, University of London. He is appearing via video conference from the U.K.

Professor Murphy, thank you. Can you hear us?

**Richard Murphy, Professor of Practice in International Political Economy at City, Director, Tax Research, University of London, as an individual:** I can. Thank you for inviting me.

**The Chair:** Thank you for being with us this morning. Please make your opening remarks, which will be followed by questions from the senators.

**Mr. Murphy:** Thank you for asking me to talk about the tax gap. It is something I have been researching for more than a decade, and it is a core part of my current academic research work. I have, in that work, looked at tax gaps across Europe, in particular, but also elsewhere, so I'm interested in the bill that you are discussing.

I have reviewed the legislation you sent to me with care, and I have noted the legislation's draft definitions, which I would say I welcome, but which I would also say are, to some extent, problematic. I think I would like to draw your attention to those issues where I think greater attention is required to make sure you get the outcome you want.

I stress that what I am interested in is the provision of decision-useful information so that you know what is really going on, as does everyone else.

My first concern with the drafting that you have is that it only considers any taxes that are under your Income Tax Act. Now, if there are other taxes, they do therefore fall outside the remit of

Ce matin, nous poursuivons notre étude du projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé).

Le projet de loi S-243 a été présenté au Sénat du Canada le 22 novembre 2017 par notre collègue, le sénateur Percy Downe. Il a franchi l'étape de la deuxième lecture le 5 juin et a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales la journée même.

Honorables sénateurs, la semaine dernière, nous avons entendu le témoignage du sénateur Downe, parrain du projet de loi. Aujourd'hui, nous entendrons celui de particuliers et de représentants d'organismes qui ont un intérêt direct pour ce projet de loi.

Pendant les 45 premières minutes de notre réunion de ce matin, nous entendrons les témoignages d'un expert sur la question de l'écart fiscal, d'un comptable agréé et d'un économiste politique. Notre premier témoin est Richard Murphy, professeur de la pratique de l'économie politique internationale, City, et directeur de Tax Research, à l'Université de Londres. Il nous rejoint par vidéoconférence depuis le Royaume-Uni.

Monsieur Murphy, merci. Nous entendez-vous?

**Richard Murphy, professeur de la pratique de l'économie politique internationale, City, directeur de Tax Research, Université de Londres, à titre personnel :** Je vous entends. Merci de m'avoir invité.

**Le président :** Merci d'être avec nous ce matin. Nous allons commencer par entendre vos remarques liminaires et nous passerons ensuite aux questions des sénateurs.

**M. Murphy :** Merci de m'avoir demandé de parler de l'écart fiscal. C'est un sujet sur lequel je mène des projets de recherche depuis plus d'une décennie et qui est au cœur de mes travaux de recherche universitaire actuels. Dans ce contexte, j'ai étudié les écarts fiscaux à la grandeur de l'Europe, en particulier, mais aussi ailleurs, si bien que je m'intéresse au projet de loi dont vous discutez.

J'ai examiné soigneusement la mesure législative que vous m'avez envoyée et j'ai pris note des définitions proposées, que j'accueille favorablement, mais qui sont aussi, dans une certaine mesure, problématiques. Je pense que j'aimerais attirer votre attention sur les questions auxquelles il faut, selon moi, s'attarder davantage pour vous assurer d'obtenir les résultats que vous souhaitez.

J'insiste sur le fait que je suis intéressé à vous donner des renseignements utiles à la prise de décisions pour que vous sachiez vraiment ce qui se passe, comme tout le monde.

Ce qui me préoccupe d'abord avec votre ébauche est qu'elle ne tient compte que des impôts visés par votre Loi de l'impôt sur le revenu. S'il en existe d'autres, ils ne sont donc pas visés par

the provisions that you are looking at. I am aware that most countries have a number of taxes that will come under other types of legislation. Tax gaps do not exist just in income taxes, capital gains taxes and corporate income taxes or on dividends and so on as the draft bill suggests, nor are they just for some types of foreign income, as the draft bill also suggests. They can be elsewhere as well, so I think that you need to wonder whether the drafting is wide enough in that sense.

Second, I'm a little concerned with the drafting as it stands because it appears to quite ably identify what might be called tax evasion, in other words, fraudulent nonpayment by those who choose not to declare their income or make false claims for expenses, and those two do make up tax evasion. It also successfully identifies tax that is not paid but that is due. In other words, it has been recognized as payable but it is not collected, which is bad debt in accounting terms.

What I am not convinced about with regard to the definition is whether it successfully identifies tax avoidance. That is often the use, by sophisticated taxpayers, of the services of professional advisers to not pay tax because they have used loopholes in the legislation in ways that you as legislators did not intend. To me, it is not at all clear that the definition will cover that arrangement. I think that's a significant weakness.

Third, I think there are also other dimensions to the tax gap that you might wish to consider. Whilst many people think that the tax gap is the difference between the tax that will be owing using current legislation compared to tax actually paid, I believe that if legislators and policy-makers are really to understand the tax gap appropriately, they should be aware of the value of all allowances and reliefs that are provided by you, by choice, within the tax system. So for example, how much does it cost to give various allowances and reliefs and lower rates, but also how much do higher rates of tax collect over and above standard rates, for example?

Now, the reason for this is that some of that measurement will pick up tax avoidance — I think that's important — but you also need to understand the total scope of tax that is available within the colony to decide how best to use resources. Obviously, collecting tax unpaid is important, but understanding how much tax is unpaid as a result of your choice is also important.

les dispositions que vous étudiez. Je sais que la plupart des pays ont un certain nombre d'impôts régis par d'autres types de lois. Les écarts fiscaux ne se retrouvent pas que dans les impôts sur le revenu, les impôts applicables aux gains en capital, les impôts sur le revenu des sociétés ou les impôts pour dividendes, et cetera, comme le projet de loi le laisse entendre, pas plus qu'ils ne visent que certains types de revenus étrangers, comme le projet de loi le suggère également. Ils peuvent se trouver aussi ailleurs, alors je pense que vous devez vous demander si l'ébauche est suffisamment générale dans ce sens.

Deuxièmement, je me préoccupe un peu de l'ébauche dans sa forme actuelle, car elle semble bien cerner ce qu'on pourrait appeler l'évasion fiscale, c'est-à-dire l'acte commis par ceux qui choisissent frauduleusement de ne pas déclarer leur revenu ou qui font de fausses déclarations de dépenses — deux éléments qui constituent une évasion fiscale. Elle cerne aussi efficacement les impôts qui ne sont pas payés, mais qui sont exigibles. Autrement dit, les impôts dont on a reconnu qu'ils devaient être payés, mais qui ne sont pas perçus, ce qui représente une créance irrécouvrable en termes comptables.

En ce qui concerne la définition, je ne suis pas convaincu qu'elle décrive bien ce qu'est l'évitement fiscal. Lorsque l'on parle d'évitement fiscal, il est souvent question du fait que certains contribuables sophistiqués font appel aux services de conseillers professionnels pour s'éviter de payer de l'impôt en profitant d'échappatoires comprises aux termes de la loi, échappatoires que vous, les législateurs, n'aviez pas prévues. Pour moi, il n'est pas absolument certain que la définition couvrira cet état de fait. Je crois que c'est une faiblesse importante.

Troisièmement, je crois qu'il y a d'autres aspects du manque à gagner fiscal que vous devriez prendre en considération. Beaucoup de gens croient que le manque à gagner fiscal est la différence entre l'impôt qui devrait être payé aux termes de la loi actuelle et l'impôt payé réel, mais je crois que si les législateurs et les responsables des politiques veulent vraiment comprendre de quoi il retourne, ils devraient être informés de la valeur totale de l'ensemble des déductions et abattements que vous offrez, par choix, dans le régime fiscal. Par exemple, combien cela coûte-t-il d'offrir diverses déductions, divers abattements et de réduire les taux d'imposition, mais aussi, qu'est-ce que les taux plus élevés permettent de percevoir de plus que les taux ordinaires?

Maintenant, la raison de cela, c'est qu'une partie de cette mesure arrivera à rendre compte de l'évitement fiscal — ce qui, à mon sens, est important —, sauf que pour décider de la meilleure façon d'utiliser les ressources, il faut aussi comprendre l'ampleur des impôts disponibles. Évidemment, la perception d'impôts non payés est une chose importante, mais il faut aussi avoir une idée précise de l'ampleur des impôts qui ne sont pas payés à cause des choix que vous avez faits.



The IMF and the European Union, who look at this issue with regard to our value-added tax, which is common to all 28 member states — or maybe 27 in the future, of course — call this a tax policy gap. I think that you aren't identifying that, and I believe that it would be extremely useful if you did extend the definition and require an annual assessment of that as well, because then you would be better informed to make decisions on your overall tax system.

So I believe it would significantly extend your understanding if those three issues were really addressed.

I am also concerned about the way in which the draft legislation proposes that the tax gap data should be estimated. What you are doing is what we in academia and elsewhere call a bottom-up approach. The alternative is, by the way, a top-down approach. There are fundamentally only two, but I will explain what a bottom-up approach is first because it is what you're using. Fundamentally, it asks the tax authority to look at the tax returns that it gets, and then, having looked at those tax returns, audit some of them and then estimate the total error rate across the population of tax returns received.

Now, frankly, I think the likely risk in that should be fairly obvious from the description. The risk is that, of course, many tax evaders try not to submit a tax return at all. The latest estimate of the shadow economy in Canada that I have seen, which is in an International Monetary Fund paper published, I think, late last year but actually having a 2018 reference by two academics, Medina and Schneider, suggests that the Canadian shadow economy is 13.92 per cent of the total economy of Canada. In other words, one dollar in seven is not being declared.

My suggestion to you is that the bottom-up approach that you are proposing is very useful in terms of appraising the risk within the tax returns that are received, and in appraising the adequacy of the resources that are given to your tax authority to audit those tax returns, and even to estimate the yield that might arise by giving your tax authority more resources to audit those tax returns; but it is insufficient as a basis for estimating the total tax gap.

Work in this area is exploratory at the moment. I fully admit that. The IMF has encouraged countries to look at this area more thoroughly. The basic approach is to actually look at the gross domestic product figures for the country. That is problematic because, does that sufficiently include the shadow economy or not? One has to consider that issue. To look at the GDP and say, actually, from this top-down macroeconomic approach, looking at the whole economy, what the potential tax yield would be,

Le FMI et l'Union européenne, qui se sont penchés sur cet enjeu concernant la taxe sur la valeur ajoutée que l'on retrouve dans les 28 États membres — qui seront peut-être 27 dans l'avenir, bien entendu —, parlent de l'écart lié à la politique fiscale. Je crois que vous ne mettez pas le doigt là-dessus. Or, j'estime qu'il serait extrêmement utile d'élargir la définition et d'exiger une évaluation annuelle de cela, puisque ces données vous permettraient de prendre des décisions mieux éclairées au sujet du régime fiscal en général.

Bref, je crois que le fait de vous attaquer à ces trois aspects problématiques améliorera de beaucoup votre compréhension des choses.

Je suis également inquiet de voir que le projet de loi laisse entendre que les données sur le manque à gagner fiscal devraient être évaluées. Ce que vous appliquez, c'est ce que les universitaires et d'autres intervenants appellent l'approche ascendante, qui, soit dit en passant, est l'alternative à l'approche descendante. À vrai dire, il n'y en a que deux, mais je vais commencer par décrire ce qu'est l'approche ascendante puisque c'est celle que vous utilisez. Fondamentalement, selon cette approche, l'autorité fiscale examine les déclarations de revenus qu'elle reçoit, procède à la vérification de certaines d'entre elles puis évalue le taux d'erreur global pour l'ensemble des déclarations reçues.

Je crois sincèrement que le risque probable d'une telle approche est passablement évident. Bien entendu, cela a tout à voir avec le fait que de nombreux fraudeurs de l'impôt essaient de ne soumettre aucune déclaration. Les dernières évaluations que j'ai vues concernant l'économie souterraine au Canada la situaient à 13,92 p. 100 de l'ensemble de l'économie canadienne. Cela signifie qu'un dollar sur sept n'est pas déclaré. Je tiens ces chiffres d'un article signé par deux universitaires, Medina et Schneider. L'article a été publié sous l'égide du Fonds monétaire international vers la fin de l'année dernière, je crois, mais où on y trouve une référence à 2018.

Ce que je vous dis, c'est que l'approche ascendante que vous préconisez est très utile pour évaluer le risque afférent aux déclarations de revenus reçues. Elle est aussi utile pour évaluer si les ressources de l'autorité fiscale sont suffisantes pour lui permettre de vérifier ces déclarations, et même pour évaluer les bénéfices qui pourraient être dégagés d'une bonification de ces ressources. En revanche, l'approche ne convient pas pour évaluer l'ampleur de l'écart lié à la politique fiscale.

Le travail qui se fait dans ce domaine à l'heure actuelle pourrait être qualifié d'exploratoire, j'en conviens tout à fait. Le FMI a invité les États à examiner ces choses de plus près. L'approche de base consiste à examiner les données relatives au produit intérieur brut du pays, ce qui est problématique. On peut en effet se demander si ces chiffres rendent suffisamment compte de l'économie souterraine. C'est un aspect qui ne peut être ignoré. En utilisant cette approche macroéconomique

then to also compare that with the total tax collected, you would end up with a different number. The top-down approach and the bottom-up approach very rarely reconcile, and there is a good reason, which is that so many tax evaders do not submit a tax return at all. Estimating a number for doing that is very hard. Let's not beat around the bush. This is difficult stuff to do, but that is the virtue of a top-down approach.

I would suggest to you that, given that you have a good national statistics authority and that you have good data on GDP — I'm aware of that, I have seen it, I know about it — it would be wise to include a requirement of your tax authority to also look at a top-down measure from GDP downwards.

Now this is familiar to those in the area with regard to sales and turnover taxes. It's less familiar with regard to things like income taxes. I am doing experimental work on it, and I believe it is possible. I would be willing to share some of that work with the committee if you were interested, but my point is that this would definitely provide you with more decision-useful information.

If you are measuring the tax gap, not to criticize anybody but to instead to make useful decisions about the allocation of resources — and I presume that is your goal; I do not see any other reason to do it, it costs money to do this work, and you want to increase yield — then I believe that would help.

In summary, in regard to my epic comments, I welcome what you are doing. I think if you only did what was on the table, it would be useful. I do, however, think you could go much further, and in the process you could beat much more Canadian tax abuse and create a fairer, more equal society, in particular with regard to honest businesses who lose out so badly from tax abuse because they are undermined by their competitors who are cheating. If you did that I believe you would end up with a better economy in Canada as a whole, which is what motivates my work. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Professor Murphy.

**Senator Eaton:** Thank you, Dr. Murphy. I was reading an article in the *Guardian* that says you're largely responsible for Corbynomics. The article says the central planks of the Liberal Party are to close the tax gap. It's money that you have identified as lost through tax avoidance and evasion by high-net-worth individuals and corporations.

descendante, vous pourriez vous servir du PIB pour évaluer quels seraient les gains fiscaux potentiels, comparer cela à l'ensemble des impôts perçus et arriver avec un chiffre différent. L'approche descendante et l'approche ascendante arrivent rarement aux mêmes résultats. Or, il y a une très bonne raison à cela et c'est le fait qu'il y a tellement de fraudeurs qui ne soumettent tout simplement pas de déclaration de revenus. Il est très difficile de mettre un chiffre là-dessus. Il faut arrêter de tourner autour du pot. C'est quelque chose qui est difficile à faire, mais c'est là l'avantage de l'approche descendante.

Voici ce que je vous recommanderais. Étant donné que vous avez une autorité nationale efficace en matière de statistiques et que vous disposez de données de qualité sur le PIB — je suis au courant de cela, et j'ai vu ce qui se fait —, il serait judicieux d'inclure une exigence pour obliger votre autorité fiscale à examiner aussi les choses de haut en bas, en partant du PIB.

Maintenant, voici un sujet qui ne surprendra pas ceux qui œuvrent dans ce secteur. Il s'agit des ventes et de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Cela n'a pas nécessairement grand-chose à voir avec des choses comme l'impôt sur le revenu. Je fais de la recherche expérimentale à cet égard, et je crois que c'est possible. Si cela vous intéresse, je serais disposé à faire part d'une partie de mon travail au comité. Ce qu'il faut retenir, c'est que cela vous donnerait assurément plus d'informations pour appuyer vos décisions.

Si vous cherchez à mesurer le manque à gagner fiscal, je crois que cela pourrait vous aider. Je ne veux pas critiquer qui que ce soit, mais je crois que vous devez prendre des décisions judicieuses concernant l'affectation des ressources. Je présume que c'est votre objectif. Je ne vois pas d'autres raisons de le faire : ce travail coûte de l'argent et il doit se traduire par une augmentation des recettes.

En résumé et pour revenir sur mes observations-fleuves, sachez que je vois d'un bon œil le travail que vous faites. Je pense que même si vous ne faites que ce qui est proposé, ce sera déjà utile. Je crois cependant que vous pourriez aller beaucoup plus loin et déjouer beaucoup plus de fraudes fiscales que cela. Vous pourriez créer une société plus juste et plus équitable, notamment pour les entreprises honnêtes qui souffrent tellement des abus fiscaux des autres, de leurs concurrents qui trichent et les bafouent. Si vous faites cela, je crois que l'économie du Canada en général se portera mieux, et c'est ce qui motive mon travail. Merci.

**Le président :** Merci, professeur Murphy.

**La sénatrice Eaton :** Merci, monsieur Murphy. En lisant un article du *Guardian*, j'ai vu que vous avez eu une grande place à jouer dans les politiques économiques de Jeremy Corbyn, les « *Corbynomics* ». L'article indique que les desseins centraux du parti libéral sont de combler le manque à gagner fiscal, que l'on décrit comme étant l'argent perdu en raison de l'évitement fiscal

I was wondering, looking at it perhaps from another way, if I was a government, at what level do you think or have you been able to determine that people actually look for ways to avoid taxes? Is there a percentage? Is it 55 per cent or 50 per cent where people say, “Enough, I’m going to look for ways to not pay taxes”?

**Mr. Murphy:** If I might answer first of all, Jeremy Corbyn and I do know each other. I’m not a member of the Labour Party, and I am not a politician. They borrowed my ideas. I didn’t write them for him. I didn’t act in a political capacity when creating that idea.

With regard to when people evade, some people evade all taxes. It is just, literally for them, an issue of, I will not pay tax. I have certainly come across people who declare no income to avoid paying tax.

There is no evidence that there is a particular tax rate that encourages or reduces tax avoidance. The Laffer Curve, which is meant to indicate when there is a disincentive arising as a result of high rates of tax, is, in my opinion, a myth, and Arthur Laffer and I will be debating that issue at the OECD next week, which will be quite fun, at least from my perspective. I do not think that, for example, 50 per cent is the reason why somebody would evade tax. The same person who would evade tax at 50 per cent might well evade tax at 20 per cent. There is no evidence, for example, that the rate of corporate tax avoidance or the actual number of tax avoidance schemes has gone down because corporation tax rates have been cut around the world on a steadily declining trend. That has not stopped corporate tax avoidance. So my answer is that it isn’t the tax rate that persuades this. Some people seem inclined to pay no tax at all and will use whatever measures they must to get around it. Others are completely inclined.

I will share a discussion I had with a very senior tax official, whom I won’t name, in the U.K. He thought 50 per cent of taxpayers were always inclined to pay their taxes. Between another 30 per cent and 40 per cent could be persuaded to pay their taxes, and 10 per cent were absolutely fundamentally opposed to any tax, whatever it was, whenever they saw it. I sort of have a sense that that’s right. But to get to 90-plus per cent collection is the goal, and I very much doubt that Canada is there at present.

et l’évasion fiscale pratiqués par des particuliers et des sociétés qui ont une valeur nette élevée.

En regardant cela sous un autre angle et si vous aviez à me conseiller en tant que gouvernement, à partir de quel taux les gens commencent-ils à chercher des moyens d’échapper à l’impôt? Y a-t-il un pourcentage? Est-ce à partir de 55 p. 100 ou de 50 p. 100 que les gens se disent : « Ça suffit. Je vais essayer de trouver des façons de ne pas payer d’impôt. »

**M. Murphy :** Tout d’abord, vous devez savoir que je connais effectivement Jeremy Corbyn. Je ne suis pas membre du Parti travailliste et je ne suis pas politicien. Ils ont emprunté mes idées. Je ne les ai pas écrites pour lui. Ma thèse n’a pas été mise au point dans un cadre politique.

En ce qui concerne le moment où les gens se mettent à frauder, disons que certains se soustraient à toute forme d’imposition. Pour eux la question est simple : je ne paierai pas d’impôt. Je connais des gens qui ne déclarent aucun revenu pour éviter d’avoir à payer l’impôt.

Il n’y a pas de données probantes indiquant à partir de quel taux d’imposition les gens se mettent à considérer l’évitement fiscal ou à s’en détourner. La courbe de Laffer, qui vise à déterminer à partir de quand des taux d’imposition élevés deviennent un facteur dissuasif, est, selon moi, un mythe. Arthur Laffer et moi allons d’ailleurs débattre de cette question à l’OCDE, la semaine prochaine, ce qui devrait être très amusant, du moins, en ce qui me concerne. Je ne crois pas qu’un taux de, disons, 50 p. 100 est une raison qui motiverait quelqu’un à vouloir se soustraire à l’impôt. Cette personne qui pratiquerait l’évasion fiscale avec un taux de 50 p. 100 le ferait peut-être tout aussi bien si le taux était à 20 p. 100. Rien ne prouve que l’ampleur de l’évitement fiscal pratiqué par les sociétés ou les sommes réelles que les stratagèmes d’évitement fiscal permettent de dégager ont reculé en raison des diminutions des taux d’imposition des entreprises que nous avons pu voir de par le monde. Cette tendance soutenue n’a pas freiné l’évitement fiscal. Je vous répondrai donc que le taux d’imposition n’est pas ce qui persuade les gens de faire cela. Il semble que certaines personnes estiment qu’elles ne devraient pas payer un sou d’impôt, et elles sont disposées à prendre tous les moyens pour se soustraire au fisc. D’autres penchent dans l’autre sens.

Permettez-moi de vous rapporter certains propos échangés ici, au Royaume-Uni, avec un très haut cadre de l’impôt dont je tairai le nom. Il estimait que 50 p. 100 des contribuables étaient toujours disposés à payer leurs impôts. Ensuite, 30 à 40 p. 100 des contribuables pouvaient être persuadés de payer leurs impôts, alors que 10 p. 100 des contribuables étaient fondamentalement opposés à toute forme d’impôt, partout et en tout temps. J’ai l’impression que ces observations sont à peu près conformes à la réalité. Toutefois, l’objectif est d’arriver à un taux de perception d’au moins 90 p. 100, et je doute fort que le Canada soit rendu là à l’heure actuelle.

**Senator Eaton:** Do you feel that our tax system is too complicated? Would it be simpler if we went to some kind of flat tax and didn't have any loopholes?

**Mr. Murphy:** A flat tax is the greatest opportunity for tax abuse I've ever come across. It was created by two gentlemen, Hall and Rabushka. Their system of flat tax is a tax avoider's gift because all income arising outside a country is not subject to tax. All you have to do is ship income out of the country and you never pay tax on it. It would always undermine any tax system. Flat tax is, again, a misnomer. It simply talks about a tax rate.

As somebody who has prepared many thousands of tax returns in his life, and I have — I was previously a senior partner of a firm of accountants and I have been responsible for thousands of tax returns — calculating the actual tax due is the easiest part of the tax return. The complexity is actually preparing the set of accounts to determine what income is. Most tax rules for most taxpayers are actually remarkably straightforward. Admittedly, for large corporate taxpayers, they are not. Large corporates can handle complexity. If you can do a merger and acquisition deal where, quite often, 10,000 to 20,000 pages of documentation are involved in the completion of such a deal, and I have done them, then you can handle the complexity of the tax system.

Complex tax systems represent complex commercial transactions, which are a fundamental part of modern capitalist society. So I don't think we can simplify very much at all. Flat taxes are a tax avoider's delight.

**Senator Eaton:** Thank you.

**Senator Pratte:** Professor Murphy, you have expressed some concerns regarding the definition of the tax gap in the bill that we're studying, and also the suggestions of the method of estimating the tax gap. I know there are other countries that measure or estimate the tax gap and publish the results, but are there other countries where this requirement of measuring the tax gap is in legislation? Where could we find a definition or a method of calculating the tax gap that is in an act, so that we could maybe get some ideas for this bill?

**Mr. Murphy:** That's an excellent question. You know, I don't know the answer to it, so I'm going to be completely honest. I cannot think of any country that has actually legislated a requirement to calculate a tax gap. In some ways that may be

**La sénatrice Eaton :** Croyez-vous que notre régime fiscal est trop compliqué? Serait-il plus simple d'y aller avec une sorte d'impôt uniforme et d'éliminer toutes les échappatoires?

**M. Murphy :** De tous ceux que j'ai vus, l'impôt uniforme est ce qu'il y a de plus propice pour les abus fiscaux. Ce type d'impôt a été mis au point par deux messieurs : Hall et Rabushka. Leur régime d'impôt uniforme est un cadeau aux fraudeurs de l'impôt, car il fait en sorte de soustraire à l'impôt tous les revenus générés à l'extérieur du pays. Tout ce que vous avez à faire, c'est d'envoyer tous vos revenus à l'extérieur du pays et ils ne seront jamais imposés. L'impôt uniforme aura toujours des conséquences néfastes pour le régime fiscal d'un pays. Cette appellation d'« impôt uniforme » est trompeuse. Il s'agit tout simplement d'un taux d'imposition.

J'ai préparé des milliers et des milliers de déclarations de revenus dans ma vie — j'ai été associé principal d'une firme de comptables et j'avais la responsabilité de milliers de déclarations —, et je peux vous dire que le calcul de l'impôt à payer est la partie la plus facile de la déclaration. Là où les choses se compliquent, c'est lorsqu'il s'agit de préparer la série de comptes qui permettra d'établir le revenu. La majorité des règles d'imposition pour la majorité des contribuables sont en fait assez simples à comprendre. Il convient en revanche d'admettre que pour les grandes sociétés, elles ne le sont pas. Or, les grandes sociétés peuvent composer avec cette complexité. Si vous êtes capable de conclure une fusion ou une acquisition qui, très souvent, s'accompagnera d'une documentation de 10 000 à 20 000 pages — et je suis passé par là —, vous êtes en mesure de composer avec la complexité du régime fiscal.

Les régimes fiscaux complexes doivent tenir compte de transactions commerciales complexes, lesquelles sont une composante fondamentale de notre société capitaliste moderne. Par conséquent, je ne crois pas qu'il soit possible de simplifier les choses, sinon très peu. Le taux d'imposition uniforme est une aubaine pour les fraudeurs.

**La sénatrice Eaton :** Merci.

**Le sénateur Pratte :** Professeur Murphy, vous avez émis certaines réserves concernant la définition du manque à gagner fiscal qui figure dans le projet de loi à l'étude, et vous nous avez fait des suggestions quant à la façon d'évaluer ce manque à gagner. Je sais qu'il y a d'autres pays qui mesurent ou évaluent ce manque à gagner et qui publient leurs résultats en la matière, mais y a-t-il d'autres pays où l'exigence de mesurer ce manque est enchâssée dans la loi? Où pourrions-nous trouver une définition du manque à gagner ou une façon de calculer ce manque qui serait enchâssée dans une loi et qui pourrait nous inspirer pour le projet de loi dont nous sommes saisis?

**M. Murphy :** C'est une très bonne question. À vrai dire, je ne sais pas comment y répondre, alors je vais être tout à fait honnête avec vous : je ne connais pas de pays où une telle exigence ferait partie des lois. À certains égards, c'est peut-être l'une des

one of the weaknesses of the bill you have, that you actually would be too prescriptive at this stage, because experience might suggest that your revenue authority would want to expand and develop the methodology over time, and this might actually stop them from doing so.

The U.K. has the most frequently published tax gap data. I admit I am quite critical of it partly because it does not do top-down analysis, and partly because 10 years after they started doing the work, many of the figures in that tax gap remain what they describe as being “indicative estimates,” which the *Financial Times* newspaper described as figures they made up, which wasn’t polite of them because I’m sure they did something better than that, but they are nonetheless pure estimates and nothing much better. It does dramatically underestimate the size of the U.K. shadow economy on any known data. I mean, these claims that only 7 per cent of tax is not collected in the U.K. — that’s utterly implausible, particularly when 11 per cent of our value-added tax on sales is not collected. You can’t not collect 11 per cent of sales tax and then actually collect the vast majority of income tax. It just isn’t possible.

I am quite critical of the data because it’s very silo driven. I have also said one of the problems was that this may not cover enough taxes. You have to realize that there is a tax spillover effect. In other words, if you lose a sales tax, you will lose an income tax. If you lose an income tax on employment, you might also lose a related social security or payroll tax contribution that is owing as well.

If you have income misreported in a corporation, you might lose the sales tax; you’ll also lose a corporation tax on the profits. So it is very rare that actually there is one tax loss for one transaction. That is just speaking as an accountant.

So I would encourage you to think broadly and not be too specific, and that’s why I would suggest working on this top-down approach instead, which looks at these spillovers from one tax to another tax. That’s an area I’m now working on, and I would suggest you would be wise to ask your tax authority to actually appraise the risk that one tax creates for another tax in your system. For example, if you have a low corporation tax rate, so that it’s easy to incorporate — I’m sorry; I’m not an expert on all aspects of Canadian tax — then obviously that undermines the income tax. Or if it’s too easy to recategorize income as capital gains, that undermines the tax. So you need to have all those things taken into account as well. That’s why a statutory definition of what the tax gap is may be quite hard and hasn’t been tried elsewhere.

faiblesses de votre projet de loi. Vous risqueriez d’être trop normatifs pour le moment, car si l’on se fie au passé, il semble que votre ministère du Revenu voudra probablement prendre le temps d’étouffer et de peaufiner la méthode. Or, il se pourrait qu’une telle disposition l’en empêche.

Le Royaume-Uni est l’État qui a publié le plus souvent des données sur le manque à gagner fiscal. J’avoue que je suis passablement critique à cet égard, en partie parce que ces données ne procèdent pas d’une analyse descendante, mais aussi parce que, 10 ans après que le gouvernement ait commencé à faire ce travail, une bonne partie de statistiques publiées sur ce manque à gagner fiscal continuent d’être qualifiées d’« estimations indicatives ». Le *Financial Times* a dit qu’il s’agissait de chiffres inventés, ce qui n’était pas poli de sa part, car je suis convaincu que c’est quand même mieux que cela. Il reste que ce sont des estimations pures et pas grand-chose de plus. Ces statistiques sous-estiment dangereusement la taille de l’économie souterraine au Royaume-Uni. À preuve, ces chiffres prétendent qu’il n’y a que 7 p. 100 des impôts qui ne sont pas perçus au Royaume-Uni, ce qui est complètement farfelu, surtout lorsque l’on sait que 11 p. 100 de notre TVA n’est pas perçue. Vous ne pouvez pas ne pas percevoir 11 p. 100 de la taxe de vente et prétendre que vous percevez la presque totalité de l’impôt sur le revenu. C’est tout simplement impossible.

Je suis très critique à l’égard des données, car elles sont colligées de façon cloisonnée. Un autre problème que j’y vois, c’est qu’elles ne couvrent pas assez d’impôts. Il faut se rendre compte qu’il y a un phénomène de réaction en chaîne. En d’autres mots, si vous perdez une taxe de vente, vous perdrez aussi une forme d’impôt sur le revenu. Si vous perdez un impôt sur le revenu d’emploi, il se pourrait que vous perdiez aussi une contribution fiscale pour des avantages sociaux ou des cotisations connexes.

Si les revenus d’une société sont mal rapportés, vous pourriez perdre la taxe de vente; vous pourriez aussi perdre l’impôt sur les profits de cette société. Bref, il est très rare qu’une transaction ne se traduise que par une seule perte sur le plan fiscal. C’est le comptable en moi qui parle.

Je vous encourage donc à penser de façon globale et à éviter de chercher à être trop précis. C’est d’ailleurs pourquoi je vous recommande de travailler plutôt sur cette approche descendante, car elle permet de tenir compte de cette réaction en chaîne dont je viens de parler. C’est un domaine sur lequel je ne travaille pas, mais je crois qu’il serait tout indiqué pour vous de demander à votre autorité fiscale d’évaluer le risque qu’une taxe ou un impôt peut créer pour une autre taxe ou un autre impôt dans votre régime. Par exemple, si votre taux d’imposition des sociétés est bas, il est facile de comprendre ce que cela signifie — pardonnez-moi; je ne suis pas un expert du régime fiscal canadien, je n’en connais pas tous les aspects —, c’est-à-dire que cela aura un effet négatif sur l’impôt sur le revenu. Aussi, s’il est trop facile de faire passer un revenu pour un gain en capital, cela

**Senator Pratte:** Thank you for this comprehensive response. Is there any evidence that countries that have estimated the tax gap and published results regularly over the last few years have gotten any kind of benefit from it? For instance, has the tax collector become more efficient, which would be the simplest, most evident advantage of doing this?

**Mr. Murphy:** I have been looking at some data on this issue this year. Actually, the data is, in statistical terms, pretty messy. If I look across the European Union where there is a tax gap estimate for 28 countries, at least with regard to the VAT, there is little statistical relationship between the amount of spending by a tax authority and the size of the tax gap. But that is because I have only got data for VAT. I need data for all the tax gaps, and I haven't got that.

If we look at, for example, the U.K., where we have perhaps the most comprehensive data, despite which the IMF suggested it could be improved, as I have, then it is clear that it does help the direction of allocation of resources within the authority. There is no doubt, for example, that they have paid a lot of attention to debt recovery as a result of realizing that that was a weakness. They have also identified certain types of schemes with regard to tax avoidance and taken, I think, a much more aggressive approach than they would have done until they realized that the losses they were looking at ran into many billions of pounds a year. It encouraged a different management approach. That is what I call decision-useful information. I think that it has proved to be decision-useful for the U.K. I think it could be improved, but I would be very surprised if there were the slightest difference between me and our tax authority on the fact that it has undoubtedly focused their attention.

**Senator Marshall:** Thank you, Mr. Murphy. That was an excellent presentation.

I want to continue with the question from Senator Pratte. Once you identify the tax gap and you know that you have so many billions of dollars out there that you estimate are uncollected, what are the strategies to actually bring that tax revenue into the

aura un effet négatif sur l'impôt. Bref, vous devez aussi tenir compte de toutes ces choses. C'est pour cela qu'il est très difficile de donner une définition officielle du manque à gagner fiscal. C'est aussi pour cela que personne n'a tenté de le faire ailleurs.

**Le sénateur Pratte :** Je vous remercie de votre réponse détaillée. Y a-t-il une quelconque indication que les pays qui ont estimé l'écart fiscal et publié les résultats régulièrement au cours des dernières années en ont retiré un quelconque avantage? Par exemple, le percepteur d'impôts est-il devenu plus efficace, ce qui serait l'avantage le plus simple et le plus évident de cette mesure?

**M. Murphy :** J'ai examiné cette année quelques données concernant cette question. En fait, d'un point de vue statistique, les données sont plutôt désordonnées. Si l'on prend l'Union européenne où un écart fiscal a été estimé pour 28 pays, du moins en ce qui concerne la TVA, on constate qu'il y a un rapport statistique très faible entre les sommes dépensées par une autorité fiscale et la taille de son écart fiscal. Cependant, cela est lié au fait que je n'ai accès qu'à des données relatives à la TVA. J'ai besoin d'obtenir des données concernant tous les écarts fiscaux, ce que je n'ai pas.

Si l'on prend, par exemple, le Royaume-Uni, où nous disposons peut-être des données les plus détaillées, même si le FMI soutient, comme je l'ai fait, qu'elles pourraient être améliorées, alors il est clair que ces données aident effectivement à guider l'allocation des ressources au sein de l'autorité. Par exemple, il ne fait aucun doute qu'ils ont prêté une grande attention au recouvrement des créances après avoir réalisé que c'était l'un de leurs points faibles. Ils ont également décelé certains types de stratagèmes d'évitement fiscal et ont adopté, je crois, une approche beaucoup plus énergique qu'ils l'auraient fait autrement, lorsqu'ils ont réalisé que les pertes qu'ils étudiaient étaient de l'ordre de plusieurs milliards de livres sterling par année. Les données les ont incités à adopter une approche différente en matière de gestion. Voilà ce que j'appelle des renseignements utiles à la prise de décisions. Je crois que les estimations se sont avérées utiles à la prise de décisions au Royaume-Uni. À mon avis, ces estimations pourraient être améliorées, mais je serais très étonné si mon avis et celui de notre autorité fiscale différaient le moins en ce qui concerne le fait qu'elles ont indubitablement attiré leur attention.

**La sénatrice Marshall :** Merci, monsieur Murphy. Votre exposé était excellent.

Je souhaite donner suite à la question du sénateur Pratte. Une fois que vous avez chiffré l'écart fiscal et que vous estimez que tel ou tel nombre de milliards de dollars n'ont pas été perçus, quelles sont les stratégies utilisées pour veiller à ce que ces

government coffers? It's great to know that the tax gap is \$50 billion, but what are the strategies to actually collect the money?

**Mr. Murphy:** I think that's a question I have been asking myself, having looked at this for some time. It's an excellent question. My belief is that this would actually also require a tax spillover analysis. Now actually, it's my suggestion to you that frankly people in Canada know how to avoid and evade tax. Your accountants will know what is going on amongst their client base.

So the next stage is actually saying: We have a problem. It's X billion dollars — and it will be billions of dollars — and, therefore, we want to tackle it. What is the low-hanging fruit? What are the easy issues that we could address?

Now, as I have said, I'm not an expert on the Canadian tax system, so I can't tell you the answer to that.

What I can say to you is that you need to then do a risk assessment of what mechanisms are the most common. I can give you a U.K. example, which is that cheats incorporate their businesses. They form companies to run their businesses, because companies are harder to trace than individuals. Ownership is difficult to identify. Accounts that aren't submitted by limited companies are subject to quite low penalties. Tax authorities that don't get accounts from companies tend to be quite lenient, and they try to get rid of the company rather than actually collect the tax. That is a massive problem in the U.K., by the way. It's also probably a massive problem in Canada because U.K. companies are so readily available to Canadians because you can form one for £15 in the U.K. with no evidence required as to who you are, let it trade in Canada and never tell the Canadian authorities, and the abuse will go on.

It's that sort of risk assessment as to how we identify who the cheats are that is the next stage in the process. So, again, I would be happy to share with you work I'm doing at the moment on how these risk assessments could be undertaken, because then you're making a decision as to where we get the best return for our money in tackling this. That's the criteria you're really looking for. You identify that you lost X billion of income tax and Y billion of capital gains tax. Although the capital gains tax might be lower, it might be the best thing to go at because it's the easiest one to collect. As to the risk assessment of the

recettes fiscales finissent dans les coffres du gouvernement? Il est formidable de savoir que l'écart fiscal totalise 50 milliards de dollars, mais quelles sont les stratégies adoptées pour percevoir cet argent?

**M. Murphy :** Comme j'étudie cet enjeu depuis un certain temps, je crois que c'est une question que je me suis posée moi-même. En fait, c'est là une excellente question. J'ai la conviction que la résolution de ce problème nécessiterait en fait une analyse des répercussions fiscales. En fait, je soutiens que, franchement, les Canadiens savent comment éviter de payer des impôts et frauder le fisc. Vos comptables sauront ce que font leurs clients.

La prochaine étape consiste donc à reconnaître que vous avez un problème, qu'il est de l'ordre de tel ou tel nombre de milliards de dollars — et il totalisera des milliards de dollars — et que, par conséquent, vous souhaitez le résoudre. Quelles sont les cibles faciles? Quels sont les problèmes que nous pourrions résoudre facilement?

Cependant, comme je l'ai indiqué, je ne suis pas un spécialiste du système fiscal canadien. Je ne suis donc pas en mesure de vous donner la réponse à cette question.

Toutefois, je peux vous dire que vous devez procéder à une évaluation des risques que présentent les mécanismes les plus communs. Je peux vous donner un exemple britannique, à savoir que les fraudeurs constituent en sociétés leurs entreprises. Ils établissent des entreprises pour exploiter leurs entreprises, parce qu'il est plus difficile de suivre les activités d'une entreprise que celles d'un particulier. Il est difficile de déterminer qui sont les propriétaires des entreprises. Les sociétés à responsabilité limitée qui ne présentent pas leurs comptes font l'objet de sanctions très faibles. Les autorités fiscales qui n'obtiennent pas les comptes de certaines entreprises ont tendance à être plutôt clémentes envers elles. Elles tentent de se débarrasser des entreprises, au lieu de tenter de percevoir les impôts qu'elles doivent. Soit dit en passant, ces sociétés représentent un énorme problème au Royaume-Uni. Il est probable qu'elles posent également un énorme problème au Canada, car elles sont très faciles à établir pour les Canadiens. Ils peuvent, en effet, en établir une au Royaume-Uni pour 15 £, sans avoir à prouver qui ils sont, et lui permettre d'exercer ses activités commerciales au Canada, sans jamais révéler son existence aux autorités canadiennes. Ainsi, leur utilisation abusive se poursuivra.

La prochaine étape du processus consiste donc à procéder à ce genre d'évaluations des risques que comportent les façons d'identifier les fraudeurs. Je mentionne donc de nouveau que je serais heureux de vous informer du travail que j'accomplis en ce moment relativement à la façon d'entreprendre ces évaluations des risques, parce que vous pourriez alors prendre des décisions quant aux investissements qui rapporteront le plus dans le cadre de la résolution de ce problème. Voilà le critère que vous recherchez vraiment. Disons que vous déterminez que vous avez perdu tel nombre de milliards de dollars d'impôt sur le revenu et

spillovers between the taxes, I doubt you could work that out. So it's a two-part process. By itself, your bill will not solve that. You have to go further.

**Senator Marshall:** To your knowledge, is there a particular country that has started this that stands out that we could look to for guidance or as an example? I get the impression Great Britain is not one of them.

**Mr. Murphy:** I'm not saying Great Britain has got everything wrong. You know, I have friends and good relations on occasions with the revenue. I am critical of some aspects of their work.

The answer is no, not yet. This is all relatively new. If we go back a decade, this work was virtually unknown — completely unknown. This is a reaction to the global financial crisis that the tax gap is on the agenda. The work on considering impacts of taxes on taxes, for example, is only four years old at most. And the IMF started it and tried to do it econometrically. That didn't work very well, by the way. I'm not criticizing the IMF. What they are trying to do is an international appraisal, but I don't think the statistics would withstand the analysis. That's why we started looking at ways to do this process.

Canada could be at the forefront here, and I don't think it would cost you very much to try it. I believe there is a real opportunity to get something good going. I am getting lots of interest. I'm having the discussion I'm having with you, for example, with some members of the European Parliament on Thursday morning, so this is a new area where everybody is suddenly realizing there is money, and we need money.

**Senator Marshall:** You mentioned tax evasion and tax avoidance in some of your remarks. It seems like you put them in one pot, but tax avoidance is in accordance with the law, even though it might be aggressive tax avoidance, whereas tax evasion is different. Why do you lump the two together?

**Mr. Murphy:** I don't lump them together, if I can be honest. I think they are clearly different, although I would also suggest that the boundary between the two is quite vague. A great many people who think they are tax avoiding don't know whether they are tax avoiding. They have simply gone to an accountant or lawyer who's told them that might be okay. But that's a

tel nombre de milliards de dollars d'impôt sur les gains en capital. Bien que le total des impôts sur les gains en capital puisse être inférieur, cela pourrait être le meilleur problème auquel s'attaquer, parce que ces impôts sont plus faciles à percevoir. Quant à l'évaluation des risques liés aux répercussions fiscales, je doute que vous parveniez à les chiffrer. Il s'agit donc d'un processus en deux étapes. Votre projet de loi ne résoudra pas ce problème à lui seul. Vous devez aller plus loin.

**La sénatrice Marshall :** À votre connaissance, y a-t-il un pays en particulier qui a amorcé ce processus et qui se démarque des autres, de sorte que nous pourrions les consulter pour obtenir des conseils ou utiliser ce pays comme exemple? J'ai l'impression que la Grande-Bretagne n'en fait pas partie.

**M. Murphy :** Je ne dis pas que la Grande-Bretagne fait tout de travers. Vous savez, j'ai des amis au sein de l'agence du revenu, et j'ai parfois de bonnes relations avec cet organisme. Toutefois, je déplore certains aspects de leur travail.

La réponse à votre question est non, pas encore. Tout cela est relativement nouveau. Il y a 10 ans, ce travail était pratiquement inconnu, voire complètement inconnu. L'écart fiscal est au programme en raison de la crise financière mondiale. Le travail d'analyse des répercussions des impôts sur les impôts, par exemple, a commencé il y a au plus quatre ans. Le FMI l'a amorcé et a tenté d'analyser ces répercussions de manière économétrique, ce qui, soit dit en passant, n'a pas très bien fonctionné, bien que je ne cherche pas à critiquer le FMI. Son personnel tente d'évaluer ces répercussions à l'échelle internationale, mais je ne crois pas que les statistiques résisteraient à l'analyse. C'est la raison pour laquelle nous avons commencé à chercher des moyens d'entreprendre ce processus.

Le Canada pourrait jouer un rôle de premier plan à cet égard, et je ne crois pas qu'il lui en coûterait très cher d'essayer. J'estime que nous avons une réelle occasion d'accomplir quelque chose de bien. Je reçois de nombreuses manifestations d'intérêt. Par exemple, jeudi matin, j'aurais avec les membres du Parlement européen la même conversation que j'ai avec vous. Il s'agit donc d'un nouveau domaine dans lequel tous réalisent soudainement qu'il peut rapporter de l'argent, et nous avons besoin d'argent.

**La sénatrice Marshall :** Au cours de vos observations, vous avez mentionné l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. Vous semblez les mettre dans le même panier, mais l'évitement fiscal respecte la loi, même s'il est abusif, alors que l'évasion fiscale est différente. Pourquoi les regroupez-vous?

**M. Murphy :** Pour être honnête, je ne les regroupe pas. Elles sont clairement différentes, bien que j'estime que la ligne de démarcation qui les sépare soit très nébuleuse. Bon nombre de gens qui pensent pratiquer l'évitement fiscal ne savent pas s'il s'agit d'évitement fiscal. Ils ont simplement consulté un comptable ou un avocat qui leur a dit que ces transactions



judgment. They don't know, and they won't know until it's been litigated.

You do have an unfortunate experience with the general anti-avoidance provision in Canada. I don't think yours worked particularly well. I think that, in general, there are better experiences than you had, and you were early into that game. But I would suggest you might need to go there again to get that one.

If I talk about the scale of the two issues, by the way, I think that's important. In my estimation, tax evasion is probably 85 per cent of the problem, and tax avoidance may be 15 per cent of the problem, which is very different from popular perception.

Popular perception — and I admit I was involved in creating things like the Google story quite a long time ago — would have it that it is all multinational companies doing tax avoidance that is the problem we are looking at. That's true; there are still multinational companies using tax havens that have shifted income, and we all know about Apple and the stories going on with the European Union. But in practice, I believe that tax evasion, which is very much more in the local economy, and it's more domestic, is a bigger issue — with one exception, which was identified by Gabriel Zucman, an academic who has done some great work and who is linked with Thomas Piketty, whom you might have heard of. He has identified that the very wealthy — we're talking about the 0.1 per cent — do evade substantial parts of their liabilities, and he believes they're the biggest evaders of all because they are still heavily invested in tax havens and are using really quite esoteric methods to evade tax now, including things like investment in artwork, which is now a very common mechanism for avoiding tax and transmitting value.

But those apart, for me the biggest problem would be in your domestic economy and literally cash circulation in that economy, or unrecorded bank circulation in corporations who never file.

**Senator Marshall:** The underground economy. Thank you very much.

**Senator Andreychuk:** Just following on that. Perhaps it's my own lack of understanding, but it seems to me that you have to start at some point on the tax gap. I think the issue to me is whether it should be in legislation or just policy, because this whole avoidance of tax and evasion of tax is just going to grow

pourraient être acceptables, mais il s'agit d'un jugement. Ils ne savent pas si ces transactions sont acceptables et ne le sauront pas tant qu'elles ne seront pas contestées devant les tribunaux.

Le Canada a malheureusement eu, dans l'ensemble, une mauvaise expérience en ce qui concerne les dispositions anti-évitement. Je ne crois pas que les vôtres fonctionnent particulièrement bien. Je pense qu'en général certains pays ont eu une meilleure expérience que la vôtre, mais il faut admettre que vous vous êtes attaqués très tôt à ce problème. Toutefois, je soutiens que vous devriez peut-être réexaminer cette question afin de la régler.

Soit dit en passant, je pense qu'il est important de parler de l'envergure de ces deux problèmes. À mon avis, l'évasion fiscale représente probablement 85 p. 100 du problème, alors que l'évitement fiscal y contribue pour 15 p. 100, ce qui diffère de ce qu'on a généralement tendance à croire.

Les gens ont tendance à croire — et j'admets avoir joué un rôle il y a longtemps dans la création d'histoires comme celle de Google — qu'il n'y a que les multinationales qui pratiquent l'évitement fiscal et qui causent le problème que nous examinons. Il est vrai qu'il y a encore des multinationales qui utilisent des paradis fiscaux pour transférer des revenus, et nous connaissons tous le cas d'Apple et l'histoire de ses démêlés avec l'Union européenne. Toutefois, en pratique, je crois que l'évasion fiscale, qui survient davantage dans l'économie locale et qui est donc surtout un problème à l'échelle nationale, constitue un problème plus important — à une exception près, laquelle a été décelée par Gabriel Zucman, un universitaire qui a mené d'excellents travaux et qui est lié à Thomas Piketty, dont vous avez peut-être entendu parler. Il a découvert que les gens très riches — nous parlons du 0,1 p. 100 des contribuables — se soustraient à une part considérable de leurs responsabilités, et il croit qu'ils sont les plus importants fraudeurs parce qu'ils investissent grandement dans les paradis fiscaux et qu'ils utilisent maintenant des méthodes très élaborées pour frauder le fisc, y compris des investissements dans des œuvres d'art, qui représentent maintenant un stratagème très répandu visant à éviter de payer des impôts et à léguer des sommes importantes.

Ces investissements mis à part, je considère que le plus important problème se manifeste au sein de votre économie nationale et littéralement dans la circulation de l'argent comptant au sein de cette économie et de la circulation non déclarée de fonds entre les banques et les sociétés qui ne produisent jamais de déclarations de revenus.

**La sénatrice Marshall :** L'économie souterraine. Merci beaucoup.

**La sénatrice Andreychuk :** J'aimerais simplement donner suite à cet échange. Mon point de vue découle peut-être d'un manque de compréhension du problème, mais il me semble qu'on doit, à un moment ou à un autre, commencer à combler l'écart fiscal. Je pense que la question est de savoir si l'on doit le

further and further. One of the other things is that if you have our services in Canada, CRA, assessing, it is a constant dialogue between lawyers, accountants and the department as to the interpretation of the bills. It's not all tax avoidance; it's just trying to understand. You get one ruling at one time and another at another time, and this goes on and on and on.

If I were the bureaucrat that had to put it to paper that this is outstanding money by way of avoidance rather than evasion, I would be a little hesitant to do so. There is a whole sort of judgment or discretion call built into this that the broader it is, the more vulnerable your statistics are that you will be providing to parliamentarians.

**Mr. Murphy:** I think you are absolutely right. I would agree with you completely. I think you have to be careful about categorization. Here I would say that the U.K. does provide an example of tax avoidance. They actually identified schemes, particularly marketed tax avoidance schemes, which were obviously designed to exploit loopholes that the law never intended. Those they call aggressive tax avoidance, and they put a value on those.

They have been quite successful in beginning to contain those schemes. The number of schemes identified is going down because they have been so good at pursuing them, and full marks to them for that. I think the tax gap analysis helped that.

There is that second category, which you just alluded to, which is where — let's be honest: I have been there; I have done it — where a tax official has written to me and said, "I believe the law says this," and I've written back and said, "I don't think so. I think it says that," and we have had to try to agree on what the law meant with regard to a particular situation.

This is true of large parts of law, to be honest. It is not like the car speeding ticket. You were either driving too fast or not, and the speeding camera has caught you or not. We are dealing with the uncertainty of language, and it is very grey in some areas.

Our tax authority in the U.K. actually calls that the tax gap due to disputes on legal interpretation. In fairness, at any point in time they appear to keep a log of the value of disputes that they have ongoing with regard to legal interpretation, and they have put in place measures to reduce the uncertainty about legal interpretation as a result. In that area, I would applaud what they

faire au moyen de lois ou tout simplement au moyen de politiques, car l'évasion fiscale et l'évitement fiscal vont simplement continuer de croître. Un autre aspect du problème est lié au fait que, lorsque nos services canadiens, à savoir l'ARC, évaluent les cotisations, ils doivent constamment discuter avec les avocats, les comptables et le ministère afin de pouvoir interpréter les projets de loi. Il ne s'agit pas complètement d'évitement fiscal; les gens essaient simplement de comprendre la loi. Un jugement est rendu dans un cas donné, alors qu'un autre jugement est rendu dans un autre cas, et cela se produit sans arrêt.

Si j'étais la bureaucrate qui doit déclarer par écrit que ces impôts sont impayés en raison d'un évitement fiscal plutôt qu'une évasion fiscale, j'hésiterais à le faire. La distinction entre les deux est une question de jugement ou de pouvoir discrétionnaire, de sorte que plus les statistiques que vous présentez aux parlementaires sont générales, plus elles sont vulnérables.

**M. Murphy :** Je pense que vous avez absolument raison. Je partage complètement votre opinion. Je crois qu'il faut faire attention à la façon dont on catégorise ces cas. Dans le cas présent, je dirais que le Royaume-Uni fournit des exemples d'évitement fiscal. Ils ont en fait découvert des stratagèmes, en particulier des stratagèmes d'évitement fiscal commercialisés, qui étaient manifestement conçus pour exploiter des échappatoires que la loi n'avait jamais prévues. Ils qualifient ces stratagèmes d'évitement fiscal abusif et chiffrent leur valeur.

Leurs efforts pour restreindre ces stratagèmes ont donné de très bons résultats. Le nombre de stratagèmes décelés diminue parce qu'ils ont très bien réussi à s'attaquer à eux, et je les en félicite. Je crois que l'analyse de l'écart fiscal les a aidés à accomplir ce travail.

Il y a cette deuxième catégorie de situations, à laquelle vous avez fait allusion, qui surviennent quand — je dois être honnête et admettre que j'ai déjà été dans cette situation et que j'ai agi ainsi — un responsable de l'impôt m'écrit pour me dire qu'il croit que la loi indique ceci et je réponds qu'à mon avis, elle indique cela, et nous devons tenter de nous mettre d'accord sur l'interprétation de la loi en ce qui concerne une situation particulière.

En toute honnêteté, cela s'applique à d'importantes sections du droit. Ce n'est pas comme une contravention pour excès de vitesse. Vous conduisiez trop vite ou non, ou l'appareil photo vous a pris en flagrant délit ou non. Cela a trait à l'incertitude du libellé, et il est très vague dans certains cas.

En fait, l'autorité fiscale du Royaume-Uni appelle cela l'écart fiscal attribuable aux contestations pour des raisons d'interprétation juridique. En toute justice, ils semblent maintenir en tout temps un registre de la valeur des contestations en cours pour des raisons d'interprétation juridique et, en conséquence, ils ont pris des mesures pour réduire l'incertitude

have done. I would suggest it is worth talking to them because they have been very good at trying to close that down and collect the money early so that these disputes do not drag on for many years, which otherwise they used to.

So legal interpretation and tax avoidance are not quite the same. Tax avoidance is definitely trying to get around the rule. Let's be clear: The accountant and the taxpayer who are doing tax avoidance — particularly the accountant or lawyer — know that they are creating risk. They are moving into an area of grey uncertainty. That is capable of identification. Legal interpretation is slightly different. It is genuinely uncertain, and there is a dispute, and very often it has to be resolved by law.

**Senator Andreychuk:** Following up on that, there is still an implication in what you are saying about tax avoidance that leads to that you're taking advantage or you're cheating the system, and that's the problem that we have in multi-faceted tax reforms as you add credits and special exemptions for people. You used the term "avoidance." It plants in the minds of the public that this is wrong, when in fact it's perfectly legitimate and it was intended to do so within the act.

Do you have that same problem in your case in Britain? Because that's certainly the thing. When I practised, it says you are an exemption; you could be exempted because you want to take that advantage for your client. It's not avoidance; it's your entitlement to do so. That language of avoidance has a taint in Canada, leading to tax cheats, in my opinion.

**Mr. Murphy:** There was a lot of discussion about tax avoidance. I frequently debate with people who say, for example, that putting money into a pension fund in the U.K. is tax avoidance because you pay less tax as a result. Well, hands up. I put money into my pension fund and I pay less taxes as a result. Because the law very clearly says that if I give up my income now, I will get tax relief now but will be taxed in the future, if and when I ever get to claim a pension. I don't intend to retire for as long as possible, if I can avoid it. I don't like tax. Perhaps I'm the exception.

But that is not tax avoidance, nor is putting your savings into a tax-exempt account, which Parliament has declared is tax-exempt, tax avoidance because you are following the will of Parliament. I can't see how anybody can say that reducing your

relative à l'interprétation des lois. Dans ce domaine, j'approuve leurs efforts. J'estime qu'il vaudrait la peine que vous leur parliez, car leurs tentatives de combler ces lacunes et de percevoir rapidement les impôts impayés ont été couronnées de succès. Ainsi, ces contestations ne se poursuivent pas pendant des années, comme cela se produisait auparavant.

L'interprétation juridique et l'évitement fiscal ne sont donc pas identiques. L'évitement fiscal consiste assurément à tenter de contourner une règle. Soyons clairs. Le comptable et le contribuable qui pratiquent l'évitement fiscal — en particulier le comptable ou l'avocat — savent qu'ils engendrent des risques. Ils savent qu'ils avancent sur un terrain incertain qui peut être décelé. La question de l'interprétation juridique est légèrement différente. Il y a véritablement une incertitude, suivie d'une contestation, qui doit souvent être réglée par une loi.

**La sénatrice Andreychuk :** Pour donner suite à votre intervention, j'aimerais préciser que vos paroles à propos de l'évitement fiscal sous-entendent encore que les gens exploitent ou fraudent le système, et c'est le problème qui survient lorsque des réformes fiscales multidimensionnelles sont mises en œuvre et qu'elles ajoutent des crédits d'impôt et des exonérations spéciales pour certaines personnes. Vous utilisez le terme « évitement », qui sème dans l'esprit du public l'impression que c'est répréhensible, alors qu'en fait, c'est tout à fait légitime et prévu par la loi

Avez-vous le même problème en Grande-Bretagne? Parce que c'est certainement l'enjeu. Lorsque je pratiquais le droit et que la loi disait que vous faisiez l'objet d'une exemption, je profitais de l'exemption parce que je souhaitais que mon client en tire parti. Il ne s'agit pas d'un évitement puisque vous êtes en droit de le faire. Le mot évitement a une connotation négative au Canada qui, à mon avis, porte les gens à croire qu'il s'agit de fraude fiscale.

**M. Murphy :** L'évitement fiscal fait l'objet de nombreuses discussions. Je débats fréquemment de la question avec des gens qui affirment, par exemple, que le fait de verser des cotisations à une caisse de retraite du Royaume-Uni constitue de l'évitement fiscal, parce que cela vous permet de payer moins d'impôts. Eh bien, je plaide coupable. Je verse des cotisations à ma caisse de retraite et, ainsi, je paie moins d'impôts, car la loi indique clairement que, si je me prive de mon revenu maintenant, je bénéficierai d'un allègement fiscal, mais ce revenu sera imposé plus tard, si jamais je demande des prestations de retraite. Je n'ai pas l'intention de prendre ma retraite, et je la différerai aussi longtemps que possible, si je le peux. Je n'aime pas payer des impôts. Je suis peut-être une exception.

Toutefois, il ne s'agit pas d'évitement fiscal, pas plus que le fait de déposer des épargnes dans un compte exonéré d'impôt, comme l'a déclaré le Parlement. Ce n'est pas de l'évitement fiscal puisque vous respectez la volonté du Parlement. Je ne peux

tax bill by following the clear will of Parliament is tax avoidance.

For example, we have seen schemes where people have claimed reliefs for making donations to charity, where actually they were gifting assets of extremely dubious value and then manipulating those values through minor stock exchanges, for example, to try to claim enormous amounts of tax relief which they simply weren't due. Now, that was cheating. It was still, however, legal. They were not tax evading because technically it was within the law. But it was clearly not what the law intended.

So we have had to come up with, and we do have, a general anti-abuse rule in the U.K. I was involved in its drafting. I think it's okay. I would make it stronger, but I was reasonably satisfied with it. It has put into place what is called a double reasonableness test: Is it reasonable to think that a reasonable person would think this person is avoiding tax? Now, that might sound convoluted, but actually we are really doing what in British law is called applying the law of the man on the Clapham omnibus. The language is old and sexist, but it was called "the man on the Clapham omnibus" when it was originally created.

We do have this concept of the reasonable person in law, and I think that test works, and a lot of people can actually do it. It's a smell test: Does it smell wrong? If it does, then it's probably tax avoidance; it is cheating. I think that has been quite a significant deterrent.

It has been used very little, by the way. It hasn't seemed to have been needed to be used precisely because it actually works. People know when they might be on the right or wrong side of it now. There's some evidence that it is reducing tax avoidance.

Looking at your general anti-abuse rule to see whether you could put in a smell test might be a good way of dealing with it.

**The Chair:** With that, Mr. Murphy, thank you very much for participating in our study of Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax). As we conclude, do you have any short comments before we say goodbye?

**Mr. Murphy:** I think you have covered some enormous ground and you are clearly asking the right questions, so I think you are heading in the right direction in what you are doing. Please do go, but be broad-minded. Don't constrain what your tax authority needs to do by being too tight in the definition. Think widely because this issue is big, and they need to be able

pas comprendre comment qui que ce soit pourrait soutenir que le fait de réduire ses impôts en adhérant à la volonté claire du Parlement constitue de l'évitement fiscal.

Par exemple, nous avons vu des stratagèmes où des gens ont demandé des allègements pour avoir versé des dons à un organisme de bienfaisance, où ils faisaient don d'actifs d'une valeur extrêmement douteuse et manipulaient les fonds par l'entremise d'actions boursières mineures, par exemple, pour essayer de demander d'énormes sommes en allègements fiscaux. C'était de la fraude. C'était tout de même légal cependant. Ils ne fraudaient pas l'impôt parce que, techniquement, ils demeuraient conformes à la loi. Ce n'était toutefois certainement pas ce que la loi visait à faire.

Nous avons donc dû mettre au point une règle générale contre les abus au Royaume-Uni que j'ai contribué à rédiger. Je pense qu'elle est satisfaisante. Je la renforcerais, mais j'étais raisonnablement satisfait du résultat. La règle a mis en place ce que l'on appelle un double critère sur le caractère raisonnable : est-il raisonnable de croire qu'une personne raisonnable pense qu'une autre élude l'impôt? Cela peut sembler bien compliqué, mais nous faisons vraiment ce que le droit britannique appelle la loi de l'homme de l'omnibus Clapham. Le libellé est vieux et sexiste, mais on l'appelait « l'homme de l'omnibus Clapham » lorsqu'il a été initialement créé.

Nous avons ce concept de personne raisonnable en droit, et je pense que le test fonctionne, et bien des gens peuvent le faire. C'est un test de flair : y a-t-il quelque chose de louche? Si oui, alors c'est probablement de l'évitement fiscal; c'est de la fraude. Je pense que c'est un facteur dissuasif important.

Il est très peu utilisé, soit dit en passant. Il ne semble pas avoir été nécessaire de l'utiliser justement parce qu'il fonctionne. Les gens savent lorsqu'ils ont peut-être tort ou raison. Il y a lieu de croire que cela réduit l'évitement fiscal.

Examiner votre règle générale contre les abus pour voir si vous pourriez intégrer un test de flair pourrait être une bonne façon de régler la question.

**Le président :** Sur ce, monsieur Murphy, merci beaucoup d'avoir participé à notre étude du projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé). Avant de conclure, avez-vous de brèves observations à faire avant qu'on se dise au revoir?

**M. Murphy :** Je pense que vous avez couvert de nombreux sujets et vous posez clairement les bonnes questions, alors je pense que vous vous engagez dans la bonne direction. Allez-y, mais faites preuve d'ouverture d'esprit. N'imposez pas de restrictions à ce que vos autorités fiscales doivent faire en rédigeant une définition trop étroite. Faites preuve d'ouverture

to develop this over the coming years without you having to go back to give them another round.

**The Chair:** Thank you.

Senators, we will now welcome our next panel of witnesses.

[*Translation*]

We now have with us three organizations, and we will invite them to comment on Bill S-243.

[*English*]

First, from the Department of Finance Canada, we have Brian Ernewein, General Director, Legislation, Tax Policy Branch; and Phil King, Director General, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

Thank you for being here.

[*Translation*]

Afterwards, from the Canada Revenue Agency, we have Ms. Mireille Éthier, Director General, Agency Change and Innovation Directorate, Service, Innovation and Integration Branch, Canada Revenue Agency.

[*English*]

Finally, we have with us Ted Gallivan, Assistant Commissioner, International, Large Business and Investigations Branch. We are also pleased to welcome, in his first meeting with a committee of Parliament, Yves Giroux, Parliamentary Budget Officer.

Thank you for being here, and we are honoured to have you for your first appearance to this committee, sir.

He is also accompanied by Mark Mahabir, Director of Policy (Costing) and General Counsel.

The chair has been informed that the officials from the Department of Finance defer to Canada Revenue Agency as the lead department on this bill, and therefore they will not have an opening statement. However, they are ready, honourable senators, to answer questions that may arise from the presentation of Ms. Éthier.

[*Translation*]

We will hear Ms. Éthier first, followed by Mr. Giroux, who is appearing for the first time before a parliamentary committee.

d'esprit, car c'est un enjeu énorme, et ce plan doit pouvoir être mis en œuvre au cours des prochaines années sans que vous soyez tenus d'offrir d'autres chances plus tard.

**Le président :** Merci.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant souhaiter la bienvenue à notre prochain groupe de témoins.

[*Français*]

Nous avons maintenant devant nous trois organisations que nous allons inviter à commenter le projet de loi S-243.

[*Traduction*]

Premièrement, du ministère des Finances Canada, nous accueillons Brian Ernewein, directeur général, législation, Direction de la politique de l'impôt, et Phil King, directeur général, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt.

Merci d'être ici.

[*Français*]

Ensuite, de l'Agence du revenu du Canada, nous recevons Mme Mireille Éthier, directrice générale, Direction du changement et de l'innovation de l'agence, Direction générale du service de l'innovation et de l'intégration.

[*Traduction*]

Enfin, nous recevons Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes. Nous sommes également ravis d'accueillir, pour sa première comparution devant un comité du Parlement, Yves Giroux, directeur parlementaire du budget.

Merci de votre présence ici, et c'est un honneur de vous accueillir parmi nous pour votre première comparution à ce comité, monsieur.

Il est aussi accompagné de Mark Mahabir, directeur des politiques (coût) et avocat général.

La présidence a été informée que les fonctionnaires du ministère des Finances confient à l'Agence du revenu du Canada la responsabilité d'être le ministère responsable de ce projet de loi, si bien qu'ils ne feront pas de déclaration liminaire. Cependant, ils sont prêts, honorables sénateurs, à répondre aux questions que vous pourriez avoir à la suite de la déclaration de Mme Éthier.

[*Français*]

Nous entendrons donc Mme Éthier dans un premier temps, suivie de M. Giroux, qui comparait pour la première fois devant un comité parlementaire.

[English]

For the record, the PBO took office on September 4, and on that we want to congratulate you, Mr. Giroux. There is no doubt we will be working together.

Ms. Éthier, please make your presentation, to be followed by the PBO and then questions from the senators.

[Translation]

**Mireille Éthier, Director General, Agency Change and Innovation Directorate, Service, Innovation and Integration Branch, Canada Revenue Agency:** Thank you very much, senators.

[English]

Just before I make my remarks, I would like to say two things. I would like to thank the committee for allowing us to listen to Professor Murphy's presentation. That was very interesting. Second, I would like to thank you for giving us the opportunity to speak to the tax gap. Tax and tax gap are matters I'm passionate about, but I don't admit that in many circles because it's a negative thing for most people.

My directorate has the mandate of fulfilling the government's commitment to establish and publish the tax gap, while Mr. Gallivan's branch is responsible for the delivery of programs to combat international tax evasion and aggressive tax avoidance.

In April 2016, the Minister of National Revenue committed to estimating the tax gap, and since then I have had a dedicated team of specialists and experts in my directorate who work on that.

Let me take a few minutes to go through the main findings of the four reports that we've published so far. We've forwarded to you copies of these, but we realize this is not necessarily bedtime reading.

We released in June 2016 the first tax gap report, which was a conceptual study that provided a definition of the tax gap, discussed the challenges with estimation and talked about how tax gaps can be used in administering taxes. We also looked at other countries, and we spoke to many other countries as well to see what's good and what's not about various approaches.

[Traduction]

Je signale aux fins du compte rendu que le directeur parlementaire du budget est entré en fonction le 4 septembre dernier, et nous vous en félicitons, monsieur Giroux. Il ne fait aucun doute que nous travaillerons ensemble.

Madame Éthier, veuillez faire votre déclaration, qui sera suivie de celle du directeur parlementaire du budget et des questions des sénateurs.

[Français]

**Mireille Éthier, directrice générale, Direction du changement et de l'innovation de l'agence, Direction générale du service, de l'innovation et de l'intégration, Agence du revenu du Canada :** Merci beaucoup, sénateurs.

[Traduction]

Juste avant de faire ma déclaration, j'aimerais dire deux choses. J'aimerais remercier le comité de nous avoir permis d'entendre l'exposé de M. Murphy. C'était très intéressant. Deuxièmement, j'aimerais vous remercier de nous donner l'occasion de discuter de l'écart fiscal. L'impôt et l'écart fiscal sont des questions qui me passionnent, mais je ne l'admets pas dans bien des milieux, car ce ne sont pas des sujets qui plaisent à la majorité des gens.

Ma direction a pour mandat de réaliser l'engagement du gouvernement du Canada concernant l'estimation et la publication de l'écart fiscal, alors que la direction générale de M. Gallivan est responsable de l'exécution des programmes pour lutter contre l'évitement fiscal abusif et l'évasion fiscale à l'étranger.

En avril 2016, la ministre du Revenu national s'est engagée à estimer l'écart fiscal et, depuis ce temps, une équipe de spécialistes et d'experts dévoués dans ma direction y travaillent.

Permettez-moi de prendre quelques instants pour passer en revue les principales conclusions des quatre rapports que nous avons publiés jusqu'à présent. Nous vous avons fait parvenir des copies de ces rapports, mais nous sommes conscients que ce n'est pas nécessairement une lecture de chevet.

Nous avons publié en juin 2016 le premier rapport sur l'écart fiscal, qui était une étude conceptuelle fournissant une définition de l'écart fiscal, discutant des défis en lien avec l'estimation de l'écart fiscal et examinant comment on peut utiliser les estimations de l'écart fiscal dans l'administration des impôts. Nous avons également regardé l'écart fiscal dans d'autres pays, et nous avons discuté avec de nombreux autres pays pour connaître les points forts et les points faibles des diverses approches.

It is notable that few countries produce and publish tax gaps for all major taxes. The OECD found that only seven did in 2015 before Canada joined them, so we are eight now.

Also released in June 2016 was a Goods and Services Tax and Harmonized Sales Tax gap estimate, which was produced jointly with the Department of Finance. To do this we used a top-down approach, which Mr. Murphy spoke about, and we can talk about it later in questions if you wish. We estimated the gap to be \$2.9 billion for the taxation year 2014 in the context of the GST.

We then published a third report in June 2017 about domestic personal income tax, which we estimated at \$8.7 billion. This \$8.7 billion is actually the sum of two gaps, one related to the underground economy, which we have estimated using Statistics Canada's estimate, again from a top-down approach very much like what Mr. Murphy spoke about, estimated at \$6.5 billion, and we estimated a payment gap of \$2.2 billion.

You will notice that we have estimated all these things for 2014 with a view to adding them as we go through the various taxes to get to the overall tax gap. So the fourth report released this year estimated the international personal income tax gap using the Gabriel Zucman approach that Mr. Murphy spoke about, and we estimated it at between \$800 million and \$3 billion, depending on the assumptions that are made on the various parts of this estimation. It should be noted that we are the first administration to publish an offshore tax gap.

I would also add that, in the spirit of transparency, the two personal income tax reports that we have published so far went beyond tax gap and actually presented additional analytical work. In the domestic personal income tax report, there was an analysis of the proportion of income, credits and deductions that we consider as assured, in that there is a high confidence that individuals are complying with the law.

The OECD has talked about tax assured as a measure of the performance of tax administration. We didn't get much coverage on this one, but I think it's positive that, without doing a lot of things that are clear to the taxpayers, we get 86 per cent of income that is actually verified.

In our most recent report, offshore compliance statistics were presented, as well as the results of recent offshore audits. These reports are actually distinctive compared to our international counterparts in that they provide the public and parliamentarians with a broader analysis of compliance and non-compliance than

Il convient de noter que peu de pays produisent et publient les écarts fiscaux pour tous leurs impôts majeurs. Selon l'OCDE, seulement sept pays l'ont fait en 2015 avant que le Canada se joigne à eux, si bien qu'ils sont huit maintenant.

Aussi publiée en juin 2016, une estimation de l'écart fiscal lié à la taxe sur les produits et services et à la taxe de vente harmonisée a été réalisée à l'aide du ministère des Finances. Pour ce faire, nous avons utilisé une approche descendante, dont M. Murphy a parlé, et nous pourrions en discuter plus tard durant la période des questions si vous voulez. L'écart lié à la TPS était estimé à 2,9 milliards de dollars pour l'année fiscale 2014.

Nous avons ensuite publié un troisième rapport en juin 2017 sur le revenu des particuliers au pays, qui était estimé à 8,7 milliards de dollars. Ce montant de 8,7 milliards de dollars est en fait la somme des deux écarts, l'un étant lié à l'économie souterraine qui s'élève à 6,5 milliards de dollars et que nous avons estimée à l'aide des données de Statistiques Canada, à partir encore une fois d'une approche descendante semblable à celle dont M. Murphy a parlé, et l'autre étant le paiement de l'impôt, qui s'élève à 2,2 milliards de dollars.

Vous remarquerez que nous avons fait toutes ces estimations en 2014 dans le but de les ajouter aux diverses taxes pour obtenir l'écart fiscal global. Donc, le quatrième rapport publié cette année estimait l'écart fiscal relatif à l'impôt sur le revenu international des particuliers à l'aide de l'approche de Gabriel Zucman que M. Murphy a abordée, et il se chiffrait entre 800 millions et 3 milliards de dollars, selon les diverses suppositions qui sont faites aux différentes étapes de l'estimation. Il est important de noter que nous sommes la première administration à publier une estimation de l'écart fiscal à l'étranger.

J'aimerais aussi ajouter que dans un esprit de transparence, les deux rapports portant sur l'écart fiscal relatif à l'impôt sur le revenu de particuliers n'étaient pas limités à celui-ci. Ils incluaient aussi des travaux d'analyse supplémentaires. Dans le rapport sur l'écart fiscal relatif à l'impôt sur le revenu des particuliers au Canada, on trouve une analyse de la proportion du revenu, des crédits et des retenues que l'agence considère comme étant assurées, ou démontrant un degré élevé de confiance que les particuliers s'acquittent de leurs obligations.

L'OCDE a parlé des impôts assurés comme mesure de rendement de l'administration de l'impôt. Nous n'avons pas beaucoup parlé de ce sujet, mais je pense qu'il est bien que, sans prendre de nombreuses mesures qui sont claires pour les contribuables, 86 p. 100 des revenus soient vérifiés.

Notre rapport le plus récent renferme les statistiques sur l'observation à l'étranger, ainsi que les résultats des récentes vérifications à l'étranger. Ces rapports diffèrent de ceux publiés par nos homologues internationaux en ce qu'ils fournissent au public et aux parlementaires une analyse plus vaste de

just the tax gap. Together, these reports have estimated between \$12.4 billion and \$14.6 billion so far in potential loss to revenue.

Currently we are working on estimating the corporate income tax gap, and that report will be published in 2019.

It is important to note that we are taking a step-by-step approach to estimating Canada's tax gap as it takes time to develop appropriate and robust methodologies. For each type of tax the methodologies differ, and sometimes a single tax needs more than one approach.

In this regard the CRA's tax gap team has been collaborating closely with experts from academia and our international partners, particularly the United Kingdom, the United States, Denmark and Australia, to share best practices and to develop the best methodologies possible.

The CRA, in collaboration with the Canadian Tax Foundation, also held a conference in June 2017 where we brought experts and international government officials together to share perspectives. Right now we have people from my shop who have been invited to a conference in the U.K. as one of the lead countries actually doing tax gap estimation.

On the data side of things, in February 2018 we provided the Parliamentary Budget Officer with the data requested to undertake his own tax gap analysis while protecting the confidentiality of taxpayer information. Subsequent discussions were held to discuss the data.

In closing, I would like to reiterate that estimating the tax gap is complicated. Not many countries do it. We are taking a methodical approach to ensure our estimates are robust, and we want to provide information on what it is we do.

[*Translation*]

I'm ready to answer your questions and I thank you in advance for them.

**Yves Giroux, Parliamentary Budget Officer, Office of the Parliamentary Budget Officer:** Thank you.

[*English*]

Thank you for the invitation to appear today regarding Bill S-243. I'm pleased to be here in my first official appearance

l'observation et de l'inobservation, et non pas seulement de l'écart fiscal. Ensemble, ces rapports ont estimé entre 12,4 et 14,6 milliards de dollars en pertes de revenus potentielles.

Nous nous affairons actuellement à estimer l'écart fiscal lié à l'impôt sur le revenu des sociétés, et ce rapport sera publié en 2019.

Il importe de noter que nous adoptons une approche progressive pour estimer l'écart fiscal au Canada puisqu'il faut du temps pour élaborer des méthodes appropriées qui s'harmonisent au contexte canadien. La méthode varie selon le type d'impôt et parfois un seul impôt peut exiger l'utilisation de plus d'une méthode.

À cet égard, l'équipe de l'écart fiscal de l'agence travaille en étroite collaboration avec des experts et nos partenaires internationaux, plus particulièrement le Royaume-Uni, les États-Unis, le Danemark et l'Australie, pour échanger des pratiques exemplaires en vue d'élaborer les meilleures méthodologies possible.

L'ARC, en collaboration avec la Fondation canadienne de fiscalité, a aussi tenu une conférence en juin 2017 avec des experts et des représentants gouvernementaux internationaux pour échanger leurs points de vue. À l'heure actuelle, des employés à l'agence ont été invités à une conférence au Royaume-Uni pour représenter le pays en tant que joueur important dans le dossier de l'écart fiscal.

Du côté des données, nous avons fourni au directeur parlementaire du budget en février 2018 les données qu'il a demandées pour entreprendre sa propre analyse de l'écart fiscal, tout en assurant la confidentialité des renseignements des contribuables. Des discussions subséquentes ont eu lieu pour parler de ces données.

En terminant, j'aimerais réitérer que l'estimation de l'écart fiscal est compliquée. Peu de pays le font. Nous adoptons une approche méthodique pour nous assurer que les estimations sont robustes, et nous voulons fournir des renseignements sur ce que nous faisons.

[*Français*]

Je suis prête à répondre à vos questions, et je vous remercie à l'avance pour celles-ci.

**Yves Giroux, directeur parlementaire du budget, Bureau du directeur parlementaire du budget :** Merci.

[*Traduction*]

Je vous remercie de l'invitation à comparaître sur le projet de loi S-243. Je suis heureux d'être ici pour ma première



before this committee as Parliamentary Budget Officer, and it seems fitting that the first appearance is at this committee, considering the topics that you consider.

With me I have Mark Mahabir, who is the Director of Policy and also General Counsel.

[*Translation*]

The section of the bill that is of particular interest to me and my office is the proposed additional requirement that the minister collect, compile, analyze and abstract statistics on the tax gap in respect of individuals and corporations on an annual basis. This new requirement would ensure the availability of pertinent data required to support further analysis. The provision of more precise and timely estimates of the tax gap provide a useful indicator of the effectiveness of the tax system. Tax gap estimates are also useful in informing parliamentarians and Canadians on the extent of evasion and non-payment of taxes.

[*English*]

The other part of the bill that is of particular interest to me and my office is the proposed new subsection of the Canada Revenue Agency Act that would require the minister to provide the PBO with data on the tax gap, as well as any additional data that I consider relevant to conducting further analysis on the tax gap.

This new subsection would strengthen my ability to obtain timely access to the information needed to conduct the analysis and provide parliamentarians with a timely, independent estimate of the tax gap of this country.

It is important to note that any tax gap data that I receive from CRA under the bill would be treated in accordance with other provisions of the Parliament of Canada Act. This means it would still be limited by restrictions under section 19 of the Access to Information Act.

The restriction of the disclosure of personal information under section 19 of the Access to Information Act poses a potentially significant impediment to our analysis. Under Bill S-243, this exception would still apply to the data collected by the minister and transferred to me on the tax gap.

For example, section 241 of the Income Tax Act prohibits an official or other representative of the CRA or other government departments or agencies from disclosing taxpayer information unless specifically authorized by the Income Tax Act. Since the Income Tax Act does not authorize the provision of taxpayer information to me and my office, I would not be able to obtain

convocation officielle devant ce comité à titre de directeur parlementaire du budget, ce qui semble tout indiqué pour ma première comparution à ce comité, étant donné les sujets que vous étudiez.

Je suis accompagné de Mark Mahabir, directeur des politiques et avocat général.

[*Français*]

L'article du projet de loi qui m'intéresse particulièrement, et auquel s'intéresse mon bureau, est l'exigence supplémentaire proposée voulant que la ministre recueille, compile, analyse et résume annuellement des statistiques sur l'écart fiscal des particuliers et des sociétés. Cette nouvelle exigence assurerait la disponibilité des données pertinentes requises pour appuyer une analyse plus poussée. Des estimations plus précises et opportunes de l'écart fiscal sont un indicateur utile de l'efficacité du régime fiscal canadien. Ces estimations sont également utiles pour informer les parlementaires et les Canadiens de l'ampleur de l'évasion fiscale et du non-paiement des impôts.

[*Traduction*]

L'autre partie du projet de loi qui m'intéresse particulièrement, et à laquelle s'intéresse mon bureau, est le nouveau paragraphe de la Loi sur l'Agence du revenu du Canada qui obligerait la ministre à fournir au DPB des données relatives à l'écart fiscal, ainsi que toute donnée supplémentaire que je juge pertinente afin de mener une analyse plus approfondie de l'écart fiscal.

Ce nouveau paragraphe renforcerait ma capacité d'obtenir en temps opportun l'information nécessaire pour effectuer notre analyse et fournir aux parlementaires une estimation indépendante et opportune de l'écart fiscal du pays.

Il est important de noter que le traitement de toute donnée relative aux écarts fiscaux que je reçois de l'ARC en vertu du projet de loi devrait respecter les autres dispositions de la Loi sur le Parlement du Canada. Cela signifie que ce traitement serait limité aux restrictions prévues à l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information.

La restriction relative à la divulgation de renseignements personnels en vertu de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information constitue un obstacle potentiellement important à notre analyse. En vertu du projet de loi S-243, cette exception s'appliquerait toujours aux données recueillies par la ministre, qui me sont transmises, relativement à l'écart fiscal.

Par exemple, l'article 241 de la Loi sur l'impôt sur le revenu interdit à un fonctionnaire ou à un autre représentant de l'ARC ou d'un autre ministère ou organisme gouvernemental de divulguer des renseignements sur les contribuables, à moins d'y être autorisé par la Loi de l'impôt sur le revenu, LIR. Puisque la LIR n'autorise pas la divulgation de renseignements sur les

additional information that could directly or indirectly identify specific taxpayers, that is, individuals, corporations or trusts.

Similar provisions can be found in the Excise Tax Act and the Excise Act, 2001, which cover the GST as well as excise duties.

[*Translation*]

Further, the language in the bill limits the scope of the PBO's analysis of the data by omitting any reference to access to taxpayer information for other purposes relevant to the PBO, such as for creating or refining any economic models used for economic projections or for the costing of proposals.

In summary, I believe that Bill S-243 would strengthen the PBO's ability to access the data on the tax gap required to conduct an independent analysis. I also believe that such an analysis would greatly benefit parliamentarians, and more importantly, Canadians. As I stated a moment ago, refinements to the bill to clarify the PBO's entitlement to access to information would strengthen its effectiveness and enable me and my office to provide timely and relevant analysis to parliamentarians.

[*English*]

I would like to thank you once again for allowing me to provide my view on Bill S-243. Mark and I will be pleased to answer any questions you may have.

[*Translation*]

**The Chair:** Thank you, Mr. Giroux.

[*English*]

**Senator Marshall:** My first questions are for the Parliamentary Budget Officer. Welcome to the Senate Finance Committee.

The data that was promised to the former Parliamentary Budget Officer in February by the Canada Revenue Agency — have you received that information now?

**Mr. Giroux:** Yes, we have, senator.

**Senator Marshall:** Nothing is lacking? You can go ahead now and calculate the tax gap?

contribuables à moi et à mon bureau, je ne serais pas en mesure d'obtenir des renseignements supplémentaires qui pourraient, directement ou indirectement, permettre d'identifier des contribuables, à savoir des particuliers, des sociétés ou des fiduciaires.

La Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur la taxe d'accise de 2001 contiennent des dispositions semblables, qui couvrent les droits d'accise.

[*Français*]

De plus, la syntaxe du projet de loi limite la portée de l'analyse des données par le directeur parlementaire du budget, car elle omet toute référence à l'accès du directeur parlementaire du budget aux renseignements sur les contribuables à d'autres fins pertinentes, comme la création ou l'amélioration de tout modèle économique utilisé pour les projections économiques de mon bureau ou pour l'établissement des coûts des propositions.

En résumé, malgré ces deux réserves, je crois que le projet de loi S-243 renforcerait de façon importante la capacité de mon bureau d'accéder aux données relatives à l'écart fiscal qui sont nécessaires pour mener une analyse indépendante. Je crois aussi qu'une telle analyse profiterait grandement aux parlementaires et, surtout, aux Canadiens. Comme je l'ai dit tout à l'heure, des améliorations au projet de loi pour clarifier le droit de mon bureau d'accéder à l'information renforceraient son efficacité et nous permettraient, à mon bureau et à moi, de fournir aux parlementaires des analyses opportunes et pertinentes.

[*Traduction*]

J'aimerais vous remercier encore une fois de me donner l'occasion de présenter mon point de vue sur le projet de loi S-243. Mark et moi serons heureux de répondre à vos questions.

[*Français*]

**Le président :** Merci, monsieur Giroux.

[*Traduction*]

**La sénatrice Marshall :** Mes premières questions s'adressent au directeur parlementaire du budget. Bienvenue au Comité des finances du Sénat.

Avez-vous reçu les données que l'Agence du revenu du Canada a promis d'envoyer à l'ancien directeur parlementaire du budget en février?

**M. Giroux :** Oui, nous les avons, madame la sénatrice.

**La sénatrice Marshall :** Il ne manque rien? Vous pouvez maintenant calculer l'écart fiscal?

**Mr. Giroux:** There is still additional information we would need to further refine our analysis, but what was asked for in February was indeed received.

**Senator Marshall:** The additional information that you need, is that required from the Canada Revenue Agency?

**Mr. Giroux:** Yes.

**Senator Marshall:** Is there a commitment that you will receive that by a certain deadline?

**Mr. Giroux:** There are discussions under way as to what is feasible, whether it exists in the form we require it, and whether it will be the data that we indeed do need to perform our analysis. There are good discussions under way with the CRA. We have good collaboration with them.

**Senator Marshall:** Do you have enough data to start calculating the tax gap, or is it of a nature that you need that additional information before you can start your calculations?

**Mr. Giroux:** I will let Mark answer that question.

**Mark Mahabir, Director of Policy (Costing) and General Counsel, Office of the Parliamentary Budget Officer:** Regarding the data, we need additional information before we can commence our analysis.

**Senator Marshall:** I'm trying to get a handle on the timelines. The former Parliamentary Budget Officer estimated that it would take six to eight months to calculate the tax gap once he received all the information. Would those timelines still stand?

**Mr. Giroux:** Right now, based on what we see as needed to estimate the tax gap, we are currently envisaging being in a position to provide a first estimate in the spring of 2019. That's our timeline for now.

**Senator Marshall:** My next question is for the Canada Revenue Agency. Can you give us insight into when the information that still has to be provided to the Parliamentary Budget Officer will be provided?

**Ms. Éthier:** As Mr. Giroux mentioned, there are discussions under way. Sometimes we are being asked about information that we don't have in the form it's being asked for. Sometimes it's information links between things that we don't do, necessarily. We should be able to resolve this in the near future.

**Senator Marshall:** And in the spirit of cooperation.

**M. Giroux :** Il y a encore des renseignements additionnels dont nous aurions besoin pour raffiner notre analyse, mais les renseignements que nous avons demandés en février ont bel et bien été reçus.

**La sénatrice Marshall :** Les renseignements dont vous avez besoin sont ceux demandés auprès de l'Agence du revenu du Canada?

**M. Giroux :** Oui.

**La sénatrice Marshall :** S'est-elle engagée à ce que vous les receviez avant un délai donné?

**M. Giroux :** Des discussions sont en cours pour déterminer ce qui est réalisable, que ce soit le format dans lequel nous voulons les renseignements ou les données dont nous avons besoin pour effectuer notre analyse. De bonnes discussions sont en cours avec l'ARC. Nous avons une bonne collaboration avec l'agence.

**La sénatrice Marshall :** Avez-vous suffisamment de données pour commencer à calculer l'écart fiscal, ou vous faut-il des renseignements additionnels avant que vous puissiez commencer à faire les calculs?

**M. Giroux :** Je vais laisser Mark répondre à cette question.

**Mark Mahabir, directeur des politiques (coût) et avocat général, Bureau du directeur parlementaire du budget :** En ce qui concerne les données, nous avons besoin de renseignements additionnels avant de pouvoir commencer notre analyse.

**La sénatrice Marshall :** J'essaie d'avoir une idée du temps qu'il faudra. L'ancien directeur parlementaire du budget a estimé qu'il faudrait de six à huit mois pour calculer l'écart fiscal une fois qu'il aurait reçu tous les renseignements. Cette période tient-elle toujours?

**M. Giroux :** À l'heure actuelle, à partir des renseignements qu'il nous faut pour estimer l'écart fiscal, nous croyons pouvoir fournir une première estimation au printemps 2019. C'est l'échéance que nous avons pour l'instant.

**La sénatrice Marshall :** Ma prochaine question s'adresse à l'Agence du revenu du Canada. Pouvez-vous nous dire quand les renseignements qui doivent être remis au directeur parlementaire du budget seront fournis?

**Mme Éthier :** Comme M. Giroux l'a mentionné, des discussions sont en cours. Parfois, on nous demande des renseignements que nous n'avons pas dans le format demandé. Parfois, on nous demande des liens entre différentes questions que nous ne faisons pas nécessairement. Nous devrions être en mesure de régler cela dans un proche avenir.

**La sénatrice Marshall :** Et dans un esprit de coopération.

**Ms. Éthier:** And in the spirit of cooperation, indeed.

**Senator Marshall:** You mentioned, Ms. Éthier, the work you had done already. You said you have calculated I think it was \$12 billion to \$14 billion so far, and you're taking a step-by-step approach.

Seeing that you have done those studies — about five or six of them, I think you mentioned — what work is being done within the Canada Revenue Agency? Because once you get the high level, you identify the gap, you still have to do something to start collecting the taxes that are owing. Could you give me some idea of what you're doing with the information that you have now at a high level and how it's going to roll down?

**Ms. Éthier:** Thank you for this question. This is an excellent question because, as was discussed earlier in the previous session, it's not because we identify X billion dollars that we can go and collect it the next day. The tax gap doesn't identify the individuals who are non-compliant, for example. So we have an estimate. It does inform, though, the various risks. It can inform certain sectors, for example, where the resources could be allocated this way. But there is no direct translation between a tax gap and a collection right after.

I will ask my colleague Ted Gallivan, from the programs area, to complement this answer, if you agree.

**Ted Gallivan, Assistant Commissioner, International, Large Business and Investigations Branch, Canada Revenue Agency:** The way to think about it is as a strategic versus a tactical indicator. The agency, a number of years ago under the current government, started to focus on certain sectors in the UE, like residential real estate development, ramping up efforts vis-à-vis multinationals and bolstering offshore. Those remain an area of focus. Over the last four years, what we have immediately identified in terms of gross unpaid taxes has grown from \$10 billion to \$14 billion.

Where the tax gap helps us is do we have that trade-off between the domestic economy, where there may be more money and a pretty good ROI, versus offshore investments or ultra-high-net-worth individuals, which may not have the same ROI but really question the fairness and integrity of the regime. So we take the tax gap data, but we also have to look at ceasing certain behaviours.

**Mme Éthier :** Et dans un esprit de coopération, effectivement.

**La sénatrice Marshall :** Vous avez mentionné, madame Éthier, le travail que vous avez déjà fait. Vous avez dit que vous avez calculé, si je ne m'abuse, entre 12 et 14 milliards de dollars jusqu'à présent, et que vous adoptez une approche étape par étape.

Étant donné que vous avez réalisé ces études — je pense que vous en avez mentionné cinq ou six —, que fait l'Agence du revenu du Canada? Lorsque vous atteignez le niveau supérieur, que vous relevez l'écart, vous devez agir pour commencer à percevoir les impôts dus. Pourriez-vous m'expliquer ce que vous faites avec les renseignements que vous avez actuellement à un échelon élevé et la façon dont vous procéderez?

**Mme Éthier :** Merci de cette question. C'est une excellente question, car comme nous en avons discuté à la session précédente, ce n'est pas parce que nous avons relevé X milliards de dollars que nous pouvons percevoir cet argent dès le lendemain. L'écart fiscal ne permet pas d'identifier les personnes qui ne respectent pas les règles, par exemple. Nous avons donc une estimation. Il relève les divers risques cependant. Il peut cibler certains secteurs, par exemple, où les ressources pourraient être allouées ainsi. Cependant, il n'y a pas de traduction directe entre un écart fiscal et une perception des impôts immédiatement après.

Je vais demander à mon collègue, Ted Gallivan, du secteur des programmes, de compléter cette réponse, si vous êtes d'accord.

**Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes, Agence du revenu du Canada :** Sur le plan des indicateurs, il faut penser stratégie plutôt que tactique. Il y a un certain nombre d'années, sous le gouvernement actuel, l'agence a commencé à se concentrer sur certains secteurs de l'économie clandestine, comme le secteur immobilier résidentiel, à redoubler d'efforts à l'égard des multinationales et de l'inobservation à l'étranger. Ils demeurent un point de mire. Au cours des quatre dernières années, nous avons constaté que le montant de l'impôt non payé était passé de 10 à 14 milliards de dollars.

L'écart fiscal nous est utile, car il nous permet de savoir si nous avons cet équilibre entre l'économie nationale, où il peut y avoir plus d'argent et un assez bon rendement des investissements, par rapport à des investissements à l'étranger ou à des actifs qui ont une valeur nette très élevée, qui n'ont peut-être pas le même rendement, mais qui mettent vraiment en question le caractère équitable et l'intégrité du régime. Nous prenons donc les données sur l'écart fiscal, mais nous devons également penser à faire en sorte que certains comportements cessent.

The professor talked about marketed schemes. We had something with gifting tax shelters in this country, and in the last two years nobody has marketed a gifting tax shelter scheme. The practice has ceased.

The tax gap information helps tell us whether we should be focused here or here, but we don't blindly make just a money decision; there have to be decisions about the fairness of the regime. That's sometimes why we're putting more money into offshore even though the underground economy is larger. It goes to the fairness of the system.

**Senator Marshall:** I think you mentioned that the tax gap looked at the underground economy, but you must be doing some work in that area now. You are not just waiting for the tax gap. Because the impression that's left with many taxpayers is that you're picking the low-hanging fruit, the student who is moving out to Calgary to get a job and is claiming their moving expenses. But then you see all these people who are providing services, and they are not paying income tax.

Is there something ongoing now? I'm trying to get a handle on how you're going to link up this identification of the tax gap with how you're going to pursue individual taxpayers or corporations, and what you should be doing now, like work on the underground economy.

**Mr. Gallivan:** The way the compliance function would use the tax gap is, first of all, to see if things are getting better. In recent years there has been increased attention and focus on multinationals and high-net-worth individuals with offshore accounts.

In several years, when the tax gap looks back to 2017-18, we would get a sense of whether those increased measures are working or whether we need to make increased investments. So the tax gap really is about strategic adjustments of the mix of our efforts between multinationals, individuals and the underground economy.

Last year, overall the agency identified gross \$24 billion in unpaid taxes, but \$14 billion was from SMEs and multinationals. Within that \$14 billion, \$9 billion was from the multinationals and offshore, and the rest from SMEs. We disproportionately focus on multinationals and high-net-worth individuals. Those audits take a lot of resources, whereas for fewer resources we can mail out letters to individual taxpayers. So it feels to the individual taxpayer like the CRA is disproportionately focused on them because we're mailing them a letter and we're asking them for receipts, and we do that 2 million times. We audit 300 multinationals and get far more revenue from it, but Canadians don't necessarily appreciate that.

M. Murphy a parlé des stratagèmes offerts sur le marché. Il y en avait un lié à des dons utilisés comme abri fiscal au pays, et au cours des deux dernières années, personne n'a fait la promotion de dons utilisés comme abri fiscal. La pratique a cessé.

L'information sur l'écart fiscal nous aide à déterminer sur quoi nous devrions nous concentrer, mais nous ne prenons pas aveuglément une décision financière; il faut prendre des décisions qui portent sur le caractère équitable du régime. Voilà pourquoi nous mettons parfois plus d'argent dans le volet l'étranger même si l'économie clandestine est plus grande. Cela concerne le caractère équitable du système.

**La sénatrice Marshall :** Je crois que vous avez mentionné qu'en ce qui a trait à l'écart fiscal, il y avait l'économie clandestine, mais vous devez vous pencher sur ce volet maintenant. Vous n'attendez pas simplement l'écart fiscal. C'est que bon nombre de contribuables ont l'impression que vous faites ce qui est le plus facile. Vous commencez par les étudiants qui partent s'installer à Calgary pour avoir un emploi et qui réclament leurs frais de déménagement. Or, il y a plein de gens qui fournissent des services et qui ne paient pas de l'impôt sur le revenu.

Se passe-t-il quelque chose? J'essaie de comprendre comment vous allez relier l'établissement de l'écart fiscal et la façon de poursuivre les contribuables ou les sociétés, et quelles mesures vous devriez prendre maintenant, comme pour l'économie clandestine.

**M. Gallivan :** La fonction de conformité s'appuie sur l'écart fiscal, tout d'abord pour voir si les choses s'améliorent. Ces dernières années, on a accordé une attention accrue aux multinationales et aux personnes fortunées qui ont des comptes à l'étranger.

D'ici plusieurs années, lorsque nous examinerons l'écart fiscal pour 2017-2018, nous verrons si ces mesures renforcées fonctionnent ou si nous devons investir davantage. Donc, concernant l'écart fiscal, il s'agit, en fait, de faire des ajustements stratégiques de l'ensemble de nos efforts entre les multinationales, les particuliers et l'économie clandestine.

L'an dernier, l'Agence du revenu du Canada a découvert, en tout, 24 milliards de dollars d'impôts impayés, mais 14 milliards provenaient des PME et des multinationales. De ces 14 milliards, 9 milliards provenaient de multinationales et de l'étranger, et le reste provenait de PME. Nous nous concentrons particulièrement sur les multinationales et les personnes fortunées. Ces vérifications requièrent beaucoup de ressources, tandis qu'avec moins de ressources, nous pouvons envoyer des lettres à des contribuables. Les contribuables ont donc l'impression que l'ARC concentre démesurément ses efforts sur eux parce qu'elle leur envoie une lettre et leur demande de fournir des reçus, ce que nous faisons deux millions de fois. Nous réalisons des

**Senator Marshall:** For individual taxpayers, that's simpler than corporate taxation. Is that an issue within the Canada Revenue Agency that employees are better trained with individual taxation as opposed to corporate taxation? Is that limiting the work that you're doing on the more complex tax avoidance or tax evasion?

**Mr. Gallivan:** We have a pretty good pipeline for developing auditors. We're very fortunate to have people who love tax from an intellectual curiosity perspective, and they stay with us. There is quality of life. There are practitioners in private practice who have a moment at 3 a.m., when they haven't slept in five or six days, who come and join the agency. We do very much feel that we have the technical capacity that we need.

We're noticing a spike in litigation, and we're working to give more funds to the Department of Justice to deal with litigation. Because as the agency has cracked down on multinationals and high-net-worth individuals, they have pushed back through the courts. They are resisting our efforts to audit them, and they are challenging the issues that were described as the grey area through the courts. So we're having to push more money into Justice, absolutely.

I don't think there is a question of getting the right talent. I think there is a question of whether \$1 billion received from regular T4-earning Canadians is the same as \$1 billion received from a multinational, and making those judgments.

**Senator Marshall:** The low-hanging fruit. Thank you.

[Translation]

**Senator Pratte:** Ms. Éthier, did the agency evaluate the impact the adoption of the bill as it stands would have on your work? Because earlier, Professor Murphy was worried about what deemed an overly narrow definition of the tax gap in the bill. If we were to adopt the bill, of course, we would not want it to constrain the work of the agency to such an extent that you could no longer measure the overall gap to be filled. If we adopted the bill as it stands, would that have any effect at all on your work, aside from forcing you to prepare a report once a year?

**Ms. Éthier:** Thank you for your question. Cabinet did not discuss the bill. I cannot provide my general opinion on the bill. However, I think that Mr. Murphy's comments this morning were about methodologies, for the most part. The bill does not discuss methodology. In a world where methodology has to differ according to the different types of tax, it may be difficult. We sometimes have to use several methodologies to arrive at a

vérifications sur 300 multinationales, qui nous permettent d'aller chercher beaucoup plus de revenus, mais les Canadiens ne le savent pas nécessairement.

**La sénatrice Marshall :** Pour des contribuables, c'est plus simple que la fiscalité des entreprises. Est-ce que les employés sont mieux formés sur la fiscalité des particuliers que sur la fiscalité des entreprises? Est-ce que c'est le facteur qui fait en sorte que vous vous occupez moins des volets plus complexes de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale?

**M. Gallivan :** Nous avons ce qu'il faut pour former des vérificateurs. Nous avons la chance d'avoir des gens chez qui la fiscalité suscite la curiosité intellectuelle, et ils restent à l'agence. Il y a la qualité de vie. Il y a des professionnels du secteur privé qui, à un moment donné, à 3 heures du matin, après cinq ou six jours sans dormir, décident de se joindre à l'agence. Nous croyons vraiment que nous avons toutes les capacités techniques dont nous avons besoin.

Nous remarquons une hausse des litiges, et nous travaillons à donner plus de fonds au ministère de la Justice. Parce que l'agence sévit contre des multinationales et des personnes fortunées, elles ont eu recours aux tribunaux. Elles s'opposent aux efforts que nous déployons pour faire une vérification à leur sujet, et elles contestent devant les tribunaux les aspects décrits comme étant dans la zone grise. Nous devons donc absolument donner davantage d'argent au ministère de la Justice.

Je ne crois pas qu'il est question ici d'un manque de personnes qualifiées. Il faut déterminer si le milliard de dollars provenant de contribuables canadiens équivaut au milliard de dollars provenant d'une multinationale.

**La sénatrice Marshall :** Les dossiers faciles. Merci.

[Français]

**Le sénateur Pratte :** Madame Éthier, est-ce que l'agence a évalué l'impact qu'aurait l'adoption du projet de loi, tel qu'il est libellé, sur vos travaux? Parce que le professeur Murphy, tantôt, s'est inquiété de la définition trop étroite, selon lui, de l'écart fiscal dans le projet de loi. Évidemment, si on devait adopter le projet de loi, on ne voudrait pas que ce dernier contraigne les travaux de l'agence à un tel point que vous ne puissiez pas mesurer l'ensemble de l'écart à combler. Si on adoptait le projet de loi tel quel, est-ce que cela aurait un effet quelconque sur vos travaux, au-delà de vous obliger à le produire une fois par année?

**Mme Éthier :** Merci de votre question. Le Cabinet n'a pas discuté du projet de loi. Je ne peux donner mon opinion générale sur le projet de loi. Cependant, je crois que les propos de M. Murphy, ce matin, portaient surtout sur les méthodologies. Le projet de loi n'aborde pas de méthodologie. Dans un monde où la méthodologie doit différer entre les différents types de taxe, c'est peut-être difficile. On doit parfois utiliser plusieurs

tax gap. We adopted an approach that does not only assess income tax; we also use the GST and HST.

**Senator Pratte:** You began this work two years ago. Obviously, the first time one begins such a complex task, it's always longer. Once you have finished, would it be possible to produce a similar estimate every year?

**Ms. Éthier:** That's an interesting question. The only country that does this every year is the United Kingdom. In fact, it follows a three-year cycle to produce the estimates. It's very expensive to do it every year. Moreover, it does not necessarily provide many advantages, because many external factors that are not related to tax administrations, have an impact on the tax gap, including the economy.

The tax gap is an interesting tool to track the trends, as Mr. Gallivan mentioned. It's more of a long-term indicator, to the extent that often the fiscal gap is not a reflexion of the current year, but of the previous ones. Doing this every year may not be the best approach. None of the other countries we consulted said that this was a very interesting approach. However, if it is necessary, that is what we'll do.

**Senator Pratte:** Aside from income tax — in your publications, if I remember correctly, you mentioned income tax, the GST and HST — are you considering examining other taxes? I'm thinking of the excise tax on tobacco, alcohol, and so on.

**Ms. Éthier:** In the short term, by 2019, we will have finished with corporate income tax. We will have dealt with the tax cycle that generates the most revenue. There are also changes to be made to the tobacco tax, and so on. We will eventually examine these other taxes, but basically we will have the major part of the revenue next year. However, nothing prevents us from examining other taxes as well.

**Senator Pratte:** Fine, thank you.

[English]

**Senator Eaton:** Ms. Éthier, your website says, "Of note, no country to our knowledge is currently publishing a separate tax gap estimate related to offshore non-compliance." Why do you think that is the case when you think of the Paradise and Panama Papers? Wouldn't governments be eager to investigate a little bit and find out how many people are sitting offshore comfortably?

**Ms. Éthier:** Thank you for the question. Actually, the reason why we were able to do it is because Gabriel Zucman and his associates and the Bank of Italy just devised a methodology

méthodologies pour arriver à un écart fiscal. Nous avons adopté une approche qui n'évalue pas seulement l'impôt sur le revenu. On utilise aussi la TPS et la TVH.

**Le sénateur Pratte :** Vous avez commencé ces travaux il y a deux ans. Évidemment, la première fois qu'on entreprend une tâche aussi complexe, c'est toujours plus long. Une fois que vous aurez terminé, sera-t-il possible, à votre avis, de produire une telle estimation tous les ans?

**Mme Éthier :** C'est une question intéressante. Le seul pays qui le fait tous les ans, c'est le Royaume-Uni. En fait, il suit un cycle de trois ans pour obtenir les estimations. Il est très onéreux de le faire chaque année. De plus, il n'est pas certain que cela comporte beaucoup d'avantages, parce que de nombreux facteurs extérieurs aux administrations fiscales ont un impact sur l'écart fiscal, y compris l'économie.

L'écart fiscal est un outil intéressant du point de vue de la tendance, comme M. Gallivan l'a mentionné. C'est davantage un indicateur à long terme dans la mesure où, souvent, l'écart fiscal n'est pas le reflet de l'année courante, mais celui des années précédentes. Faire cela tous les ans n'est peut-être pas la meilleure approche à adopter. Aucun des autres pays que nous avons consultés n'a dit que c'était une approche très intéressante. Cependant, si c'est nécessaire, on adoptera cette approche.

**Le sénateur Pratte :** Outre l'impôt sur le revenu — dans vos publications, si je me souviens bien, vous avez mentionné l'impôt sur le revenu, la TPS et la TVH —, envisagez-vous d'examiner d'autres taxes? Je pense à la taxe d'accise sur le tabac, l'alcool, et cetera.

**Mme Éthier :** À court terme, d'ici 2019, on terminera l'impôt des revenus sur les sociétés. On aura fait le cycle des taxes qui génèrent le plus de revenus. Il y a aussi des changements apportés à la taxe sur le tabac, et cetera. On examinera éventuellement ces autres taxes, mais essentiellement, on aura la plus grosse partie des recettes l'an prochain. Toutefois, rien ne nous empêche d'examiner les autres taxes également.

**Le sénateur Pratte :** D'accord, merci.

[Traduction]

**La sénatrice Eaton :** Madame Éthier, sur son site web, l'agence indique ceci : « [i] convient de noter que, à notre connaissance, aucun pays ne publie actuellement une estimation de l'écart fiscal se rapportant exclusivement à l'inobservation à l'étranger ». Pourquoi en est-il ainsi à votre avis, quand on pense aux Paradise et Panama Papers? Les gouvernements ne devraient-ils pas être impatients de creuser un peu et de déterminer combien de gens profitent d'actifs à l'étranger?

**Mme Éthier :** Je vous remercie de la question. En fait, si nous avons été capables de le faire, c'est parce que Gabriel Zucman et ses associés et la Banque d'Italie ont conçu une

using data on deposits and assets offshore. They developed a methodology to calculate how much money is actually held by citizens of all countries outside of their jurisdiction.

We used this new methodology, and in order to do that, we had to make certain assumptions on the share of Canada, on rate of return and things like that. That's why we have this range of estimates, but that's the reason why nobody else has really done it so far in terms of tax administration. When Gabriel Zucman did this, it was more from an income distribution point of view. They estimated how many assets were held outside, and if you look at his results from the 52 countries he looked at, we are the seventh lowest. We are the lowest of the OECD countries in terms of assets abroad.

**Senator Eaton:** What is it again?

**Ms. Éthier:** It's the assets that are held by domestic residents abroad. We are the lowest one of the OECD countries.

**Senator Eaton:** What do you estimate those numbers to be?

**Ms. Éthier:** It's in the report, but I'll be happy to forward it to you and to the committee.

I think that there is a methodology now. Other countries are looking into it. We did exchange with the Bank of Italy as well on the methodology and how they would apply it.

**Senator Eaton:** Now that you have the methodology, will you pursue anything? Will you just have the numbers in a lovely tax gap, or will you actually try to follow up?

**Mr. Gallivan:** We had been active vis-à-vis Panama as a jurisdiction prior to the publication of the Panama Papers. In fact, one of our criminal investigations is already in court in B.C. right now.

As the media covered this issue, we made the decision to restrict voluntary disclosure and to audit everybody. That wasn't an ROI decision. We could have spent some of those resources in chasing taxi drivers or in other sectors, but given how the Panama Papers had a high profile and shook the confidence of the public, our approach was to audit everybody who was named — risk-assess them and audit those who were non-compliant. That goes to how the tax gap is a very useful input into the decision making. We would be much better equipped to make those decisions with tax-gap type information, but it's only one input. I think the fairness in the regime and the high profile given to the Panama Papers kind of drove us to act there, even ahead of having information from the tax gap.

méthode faisant appel à des données sur les dépôts et les actifs à l'étranger. Ils ont élaboré une méthode de calcul des sommes que détiennent des citoyens à l'extérieur de leur pays.

Nous avons utilisé cette nouvelle méthode et, pour ce faire, nous devons émettre certaines hypothèses sur la part du Canada, le taux de rendement, et cetera. C'est pourquoi nous avons un certain nombre d'estimations, mais c'est la raison pour laquelle aucune autre administration fiscale ne l'a vraiment fait jusqu'à maintenant. Lorsque Gabriel Zucman l'a fait, c'était davantage d'un point de vue de la répartition du revenu. Il a évalué combien d'actifs étaient détenus à l'étranger, et si l'on regarde les 52 pays qu'il a examinés, le Canada est au septième rang au bas de la liste. Parmi les pays de l'OCDE, c'est le Canada qui est au bas de la liste au chapitre des actifs détenus à l'étranger.

**La sénatrice Eaton :** De quoi s'agit-il, déjà?

**Mme Éthier :** Ce sont les actifs que des citoyens d'un pays donné détiennent à l'étranger. Parmi les pays membres de l'OCDE, le Canada est celui qui a le taux le plus faible à cet égard.

**La sénatrice Eaton :** À combien s'élève cette somme, selon vous?

**Mme Éthier :** L'information figure dans le rapport, mais je serais ravie de la fournir au comité.

Il existe maintenant une méthode. D'autres pays l'examinent. Nous avons eu des échanges avec la Banque d'Italie également sur la méthode et la façon de l'appliquer.

**La sénatrice Eaton :** Maintenant que vous avez la méthode, allez-vous faire quelque chose? Aurez-vous seulement de jolies données sur l'écart fiscal ou allez-vous essayer de faire un suivi?

**M. Gallivan :** Nous étions déjà actifs concernant le Panama avant même la publication des Panama Papers. En fait, l'une de nos enquêtes criminelles est déjà en cour, en Colombie-Britannique.

Lorsqu'il en a été question dans les médias, nous avons décidé de limiter la divulgation volontaire et de mener des vérifications sur tout le monde. Ce n'était pas une décision relativement au rendement des investissements. Nous aurions pu consacrer une partie de ces ressources à poursuivre des chauffeurs de taxi ou des gens d'autres secteurs, mais étant donné que les Panama Papers étaient très médiatisés et ont ébranlé la confiance du public, notre démarche a consisté à mener des vérifications sur tous les gens qui étaient nommés — évaluer les risques qu'ils pausent et faire des vérifications sur les récalcitrants. On en revient à l'idée que l'écart fiscal est très utile dans le processus décisionnel. Grâce à l'information sur l'écart fiscal, nous sommes beaucoup mieux outillés pour prendre de telles



**Senator Eaton:** Should we see some results in the next couple of years?

**Mr. Gallivan:** Absolutely. To that point about the delay, our critics are understandably frustrated about the slow pace of the work, but again, we made a strategic choice to restrict voluntary disclosures, which is something we used in the past, which got quick cash in the door. But we saw through public accounts testimony and from media coverage that Canadians weren't happy with sophisticated taxpayers getting a bit of a discount to collaborate. They really wanted the full weight of the consequences of full audits. So yes, in the next few years, you should see those numbers, and I think there will be more deterrent value from the slower approach.

[Translation]

**Senator Eaton:** Mr. Giroux, what amendment do you suggest? If you had the opportunity of suggesting some amendments, what would they be?

**Mr. Giroux:** Thank you for that very relevant question. Indeed, I would have a suggestion to make which would be to amend section 241 of the Income Tax Act and the corresponding sections in the Excise Tax Act, so as to allow the Parliamentary Budget Officer to have access to Canada Revenue Agency tax data. This would make it clear that the provisions of the act apply to the tax data of the Canada Revenue Agency. By amending section 241 of the Income Tax Act and the corresponding sections of the Excise Tax Act, you would eliminate any uncertainty concerning the Parliamentary Budget Officer's right of access. I would also clarify the definition of the tax gap.

**Senator Eaton:** If you could put that in writing and send it to us, that would be very useful.

**Mr. Giroux:** Certainly, I will send that to the clerk of the committee.

**Senator Forest:** Thank you for your presentation. I see that the agency is firmly determined to tackle the tax gap and measure it. Earlier, Mr. Murphy was proposing an upstream approach, that is to say, an assessment of the scope of the GDP, and of the amounts we should be collecting, as compared to those we collect in practice. Does that seem like an interesting method to you, given the very large estimates of black market

décisions, mais c'est seulement un moyen. Je crois que le souci d'équité du régime et l'importance accordée aux Panama Papers nous ont poussés à agir, même avant d'obtenir l'information sur l'écart fiscal.

**La sénatrice Eaton :** Aurons-nous des résultats d'ici les deux ou trois prochaines années?

**M. Gallivan :** Tout à fait. Au sujet justement du temps, de l'attente, nos détracteurs sont naturellement mécontents de la lenteur des travaux, mais encore une fois, nous avons fait le choix stratégique de limiter les divulgations volontaires, une mesure que nous prenions auparavant, qui est un moyen rapide de récupérer de l'argent. Or, nous avons vu, dans le cadre de témoignages concernant les comptes publics et dans les médias, que les Canadiens n'étaient pas contents du fait que des contribuables habiles aient en quelque sorte des rabais pour leur collaboration. Ils voulaient vraiment voir toutes les conséquences découlant de vérifications complètes. Alors, au cours des prochaines années, ces données devraient être divulguées, et je crois que la démarche la plus lente aura un plus grand effet dissuasif.

[Français]

**La sénatrice Eaton :** Monsieur Giroux, quel amendement proposez-vous au projet de loi? Si vous aviez l'occasion de nous faire des recommandations en ce qui concerne des modifications à apporter, quelles seraient-elles?

**M. Giroux :** Merci pour cette question, qui est très pertinente. En effet, j'aurais une suggestion à faire, soit celle de modifier l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu et les articles correspondants de la Loi sur l'accise pour permettre au directeur parlementaire du budget d'avoir accès aux données fiscales de l'Agence du revenu du Canada. Cela permettrait de clarifier que les dispositions du projet de loi s'appliquent aux données fiscales détenues par l'Agence du revenu du Canada. En modifiant l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu et les articles correspondants de la Loi sur l'accise, cela lèverait toute incertitude concernant le droit d'accès du directeur parlementaire du budget. Je clarifierais aussi la définition de l'écart fiscal.

**La sénatrice Eaton :** Si vous pouviez nous transmettre un document écrit, cela nous serait très utile.

**M. Giroux :** Certainement. Je vais le transmettre à la greffière du comité.

**Le sénateur Forest :** Merci de votre présentation. Je constate une ferme volonté de l'agence de vouloir s'attaquer à l'écart fiscal et de le mesurer. Plus tôt, M. Murphy proposait une approche en amont, c'est-à-dire en évaluant l'ampleur du PIB, en examinant les montants qu'on devrait percevoir par rapport à ceux qu'on perçoit réellement. Est-ce que cela vous semble intéressant pour affronter les évaluations fort impressionnantes

work and work abroad? Is that an approach that seems promising, to get a read on the scope of things?

**Ms. Éthier:** Thank you for the question. In fact, that is the approach we used to calculate the tax gap for the underground economy. We used macroeconomic data published by Statistics Canada. We developed an estimate that includes undeclared income. In that case, that is what we did.

We did the same thing for domestic personal income tax. For the international side, we used macroeconomic data from Gabriel Zucman's work. We used what he called the "top-down" approach in his presentation this morning for most of our estimates, and contrary to the United Kingdom, which has adopted a different approach using audits that are then applied to the entire population for personal income tax, using data from people who were audited. Our assessments include the underground economy, in the way Professor Murphy suggested.

**Senator Forest:** Thank you. In your comments, you quite rightly targeted the multinationals and the one per cent higher-income bracket. You have been doing this work for two years. Have you identified some legislative improvements that could be very useful to the agency and facilitate its work? This is an area where interpretation is rife, and where there are grey areas. In light of the work you have been doing, would you have any suggestions to improve the tax legislation in a way that would allow you to have a more effective legislative environment, and allow you to reach the goal of recovering the public funds that should normally belong to all Canadians?

**Mr. Gallivan:** With regard to our audit work, several cases are before the courts. The Minister of Finance sits on the committee where we discuss the negative decisions that must be appealed. The Minister of Finance has an annual suggestion submission process. We are in very close contact with the Minister of Finance. Since he sits on some of our audit committees, he can see what is going on for himself. We have a good pool of files to examine at this time. We take note of any suggestions regarding the legislation.

**Senator Forest:** In light of the challenges you referred to, a permanent follow-up is done to ensure that the act is less permeable and provides you with the necessary legislative support.

**Mr. Gallivan:** The Minister of Finance and Mr. Ernewein are an inherent part of our committee on negative decisions; there, we examine how our country's judges interpret the acceptable limits to abusive planning.

qui ont été réalisées sur le travail au noir et à l'étranger? Est-ce une approche qui semble intéressante pour obtenir un indicateur de mesure?

**Mme Éthier :** Merci de la question. En fait, c'est l'approche que nous avons utilisée pour calculer l'écart fiscal lié à l'économie souterraine. Nous avons utilisé des données macro-économiques publiées par Statistique Canada. Nous avons tiré de cela une estimation qui inclut donc des choses qui ne sont pas déclarées. Dans ce cas-là, c'est ce qu'on a fait.

On a fait la même chose pour le volet interne de l'impôt sur le revenu des particuliers. Du côté international, on a utilisé des données macro-économiques mondiales qui provenaient des travaux de Gabriel Zucman. Nous avons utilisé ce qu'il a appelé le « *top down* » dans sa présentation de ce matin pour la plupart de nos estimations, et ce, contrairement au Royaume-Uni qui utilise, dans le cas de l'impôt sur le revenu en particulier, une approche qui part des vérifications et qui les globalise ensuite à l'ensemble de la population, à partir des gens qui ont été vérifiés. Nos évaluations incluent l'économie souterraine de la façon dont le professeur Murphy le suggérait.

**Le sénateur Forest :** Merci. Dans vos interventions, vous avez ciblé, à juste titre, les multinationales et le 1 p. 100 qui représente les gens les plus nantis. Vous y intervenez depuis deux ans. Est-ce que vous avez cerné ou ciblé des améliorations législatives qui pourraient mieux outiller l'agence et faciliter le travail? Il s'agit d'un domaine qui interpelle l'interprétation et où il y a des zones grises. À la lumière des expériences que vous vivez actuellement, est-ce qu'il ne pourrait pas y avoir des propositions pour améliorer la législation en matière d'impôt et vous permettre d'avoir un environnement législatif plus efficace pour atteindre l'objectif de récupérer des fonds publics qui appartiennent normalement à l'ensemble des Canadiens?

**M. Gallivan :** En ce qui a trait à notre travail de vérification, les tribunaux sont saisis de plusieurs de nos dossiers. Le ministre des Finances siège au comité où nous discutons des décisions défavorables qui doivent être portées en appel. Le ministre des Finances a un processus annuel de soumission de suggestions. Nous entretenons un dialogue assez étroit avec le ministre des Finances. Comme il siège à certains de nos comités de vérification, il est en mesure de constater par lui-même ce qui se passe. Nous avons un bon bassin de dossiers à examiner en ce moment. Nous en récoltons les suggestions qui portent sur la législation.

**Le sénateur Forest :** À la lumière des contestations que vous soulevez, un suivi permanent est fait pour veiller à ce que la loi soit moins perméable et qu'elle vous donne le soutien législatif adéquat.

**M. Gallivan :** Le ministre des Finances et M. Ernewein font partie intégrante de notre comité sur les décisions défavorables, où nous examinons la façon dont les juges de ce pays interprètent la limite acceptable de la planification abusive.

**Senator Forest:** Thank you.

**The Chair:** On this issue, Mr. Ernewein would like to add something.

[*English*]

**Brian Ernewein, General Director, Legislation, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** If I may add to that, consistent with what has been said, the reason we didn't have the opening remarks is because the bill before you is a question of measuring the difference between what the law requires by way of taxes to be paid and what taxes are being collected. That's fundamentally a question of tax administration.

We have great interest in how the administration unrolls to ensure that we collect taxes that are owed. In that regard, consistent with Mr. Gallivan's comments, we are very connected with CRA in trying to establish and identify cases where there need to be legislative changes or additional funding to support CRA and its efforts. Indeed, there has been substantial funding over the last several years.

We also give CRA support by making changes, whether it's additional information requirements, enhancing that extended reassessment period sometimes where the information isn't coming to the agency as quickly as possible, support for international action and the common reporting standard. The intergovernmental agreement that the chair may remember with FATCA, the Foreign Account Tax Compliance Act, a number of years ago led to a broader process internationally for a common reporting standard on information which supports the fight against tax evasion. So on many fronts we work with CRA to support them and their administration to reduce the tax gap.

**The Chair:** Thank you very much for the clarification, Mr. Ernewein.

**Senator Andreychuk:** You're tracking money that has left Canada. Are you finding evasion, avoidance or just information?

**Ms. Éthier:** In the context of the tax gap, we do not differentiate between avoidance and evasion, but Gabriel Zucman in his work assumes that the only reason why you would want to have assets of the type we're looking at abroad would be because you want to evade taxes.

In the international report, we're showing the evolution of the form, where Canadians have to declare their assets abroad. What we're finding is a lot of people have properties abroad, for example, and that's not taxable. So we have to be careful when

**Le sénateur Forest :** Je vous remercie.

**Le président :** Sur cette question, M. Ernewein voudrait ajouter quelque chose.

[*Traduction*]

**Brian Ernewein, directeur général, législation, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** J'ajouterais quelque chose qui rejoint ce qui a été dit. Si nous n'avons pas présenté de déclarations préliminaires, c'est que concernant le projet de loi dont votre comité est saisi, il s'agit d'évaluer la différence entre ce qui est exigé par la loi relativement à l'impôt à payer et l'impôt perçu. C'est essentiellement une question d'administration de l'impôt.

Nous nous intéressons beaucoup à la façon dont les choses se déroulent sur le plan de l'administration pour faire en sorte que nous percevions les impôts dus. À cet égard, conformément à ce qu'a dit M. Gallivan, nous communiquons beaucoup avec l'ARC pour essayer de repérer ce qui nécessite des modifications législatives ou des fonds supplémentaires pour appuyer le travail de l'ARC. D'ailleurs, le financement a été important ces dernières années.

De plus, nous aidons l'ARC en apportant des changements, qu'il s'agisse d'ajouter des exigences en matière d'information; de prolonger la période de réévaluation parfois lorsque l'information ne parvient pas à l'agence dans les plus brefs délais; et d'appuyer des mesures internationales et la norme commune de déclaration. L'accord intergouvernemental dont le président se souviendra peut-être, concernant la FATCA, la Foreign Account Tax Compliance Act, qui remonte à un certain nombre d'années, a mené à un processus international visant l'adoption d'une norme commune de déclaration, ce qui appuie la lutte contre la fraude fiscale. Donc, à bien des égards, nous collaborons avec l'ARC pour aider cette dernière et son administration à réduire l'écart fiscal.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup de cette précision, monsieur Ernewein.

**La sénatrice Andreychuk :** Vous suivez la trace de l'argent qui a quitté le Canada. Est-ce qu'on parle d'évasion, d'évitement ou simplement d'information?

**Mme Éthier :** Dans le contexte de l'écart fiscal, nous ne faisons pas de distinction entre l'évitement et l'évasion, mais dans ses travaux, Gabriel Zucman part du principe que la seule raison pour laquelle une personne voudrait avoir des actifs du type que nous voyons à l'étranger, c'est qu'elle souhaite faire de l'évasion fiscale.

Dans le rapport international, nous montrons l'évolution du formulaire, dans lequel les Canadiens doivent déclarer leurs actifs à l'étranger. Ce que nous constatons, c'est que beaucoup de gens ont des propriétés à l'étranger, par exemple, ce qui n'est

we talk about assets abroad. There are assets that are not taxable. We are seeing, when we are looking at the provincial distribution, that B.C. and Ontario have a high proportion of people with assets abroad, and it's likely linked to the new kind of mosaic of Canada to a certain extent and people having assets abroad.

In the work we are doing on the tax gap, we are focusing not on properties, for example, but on things that are taxable. That's the distinction. I don't know whether I'm answering your question.

**Senator Andreychuk:** Part of it. I'm still concerned that this not become a chance to blend evasion and legitimate use of the tax law. The term "avoidance" has troubled me. I don't think anyone likes paying taxes. Some of us feel morally responsible to pay them because we think it's better for society, et cetera, but we are not particularly, on April 30, happy about paying them.

How you collect the money and what the government uses it for, is it fair? You're going to be targeting one group, and already you find there is a pushback. If I understood Mr. Gallivan, he said people were somewhat upset with the Panama Papers, so you zeroed in on those as opposed to others. I think you're going to have a lot of that because it is a public policy issue.

**Mr. Gallivan:** On the point you closed with, the taxpayers named in the Panama Papers, we're getting resistance at the audit stage where they are not interested in cooperating with the audit, which means simply providing financial information so that we can make an informed judgment as to whether it's evasion or avoidance or actually compliant behaviour. So that would suggest to us that those taxpayers do know they have taken a risk and they have some exposure, otherwise you would see no reason why they wouldn't provide the information we're asking for.

**Senator Andreychuk:** If you clearly understood that it was information that you're obliged to give — isn't that part of the problem, the interpretation of the act and its complexity?

**Mr. Gallivan:** In one case, it was a Charter challenge. In the second case, it was an allegation that we were fishing for a criminal investigation using our civil powers. Again, I would argue these are fine points of the law that very sophisticated taxpayers are trying to leverage, even before we get the facts on the table so that the agency can make an informed decision about what range that lies in. We can't even get to that point, which suggests there is probably something there. Why would the taxpayer issue a Charter challenge before we have even reassessed them?

pas imposable. C'est pourquoi nous devons être prudents quand nous parlons d'actifs à l'étranger. Certains ne sont pas imposables. Concernant la distribution provinciale, nous constatons que la Colombie-Britannique et l'Ontario comptent une forte proportion de gens qui ont des actifs à l'étranger, et c'est probablement lié à la nouvelle mosaïque canadienne dans une certaine mesure; les gens ont des actifs à l'étranger.

Dans le travail que nous effectuons sur l'écart fiscal, nous ne nous concentrons pas sur les propriétés, par exemple, mais sur des choses qui sont imposables. Voilà la distinction qui est faite. J'ignore si je réponds à votre question.

**La sénatrice Andreychuk :** En partie. Je crains toujours que cela ne devienne une possibilité de mélanger évasion et utilisation légitime du droit fiscal. Le terme « évitement » me laisse perplexe. Je crois que personne n'aime payer des impôts. Certains d'entre nous se sentent responsables d'un point de vue moral de les payer, car ils croient que c'est préférable pour la société, notamment, mais, quand vient le 30 avril, ils ne sont pas particulièrement heureux de les payer.

Est-ce que la façon de percevoir l'argent et de l'utiliser est juste? Vous ciblez un groupe, et il y a déjà de la résistance. Si j'ai bien compris ce qu'a dit M. Gallivan, les gens étaient assez mécontents des Panama Papers, et vous vous êtes donc concentrés sur ces cas par opposition à d'autres. Je crois qu'il y aura beaucoup de situations comme celle-là, car il s'agit d'une question de politique publique.

**M. Gallivan :** Concernant votre dernier point, les contribuables dont le nom figurait dans les Panama Papers, les gens s'opposent à l'étape de la vérification. Ils ne veulent pas collaborer, c'est-à-dire simplement fournir de l'information financière de sorte que nous puissions porter un jugement éclairé et déterminer s'il s'agit d'évasion, d'évitement ou, en fait, d'un cas de conformité. Cela nous amène à croire que ces contribuables savent qu'ils ont pris un risque, car autrement, ils n'auraient aucune raison de ne pas vouloir fournir l'information que nous leur demandons.

**La sénatrice Andreychuk :** Si l'on comprend bien que c'est de l'information qu'on est obligé de fournir... N'est-il pas là le problème, soit l'interprétation de la loi et sa complexité?

**M. Gallivan :** Dans un cas, il s'agissait d'une contestation fondée sur la Charte. Dans l'autre, on laissait entendre que nous cherchions à ce qu'il y ait une enquête criminelle en utilisant nos pouvoirs civils. Encore une fois, je dirais que ce sont des subtilités de la loi que des contribuables très habiles essaient d'utiliser, même avant que nous exposions les faits permettant à l'agence de prendre une décision éclairée. Nous ne pouvons même pas en arriver là, ce qui laisse croire qu'il se passe probablement quelque chose. Pourquoi le contribuable ferait-il une contestation fondée sur la Charte avant même que nous ayons réévalué son dossier?

**Senator Andreychuk:** I think it is privacy rights and rights as a citizen not to have the government intrude. I think that's a value judgment that you're going to have to make on every case. The fact that there is money overseas and they are not providing it to you, I don't think you can make the assumption they have something to hide. I think many people would.

**Mr. Gallivan:** I think the agency's approach has been to gather information because there are cases of tax avoidance and evasion with those listed with that firm, and, we believe, to assess risk and decide who needs to be audited and who does not, we require information.

**Senator Andreychuk:** With that particular firm, that may be a fair assessment, but going on, where money will be travelling all over the world, I'm not sure that is a fair assessment. As you said, you were responding to the pushback in Canada, and I agree with that and I think it's good that you responded that way, but I don't think that then becomes the rule.

That comes to the second question, if I may, to Mr. Giroux. Welcome to our committee. We are pleased that you are here first.

What privacy issues do you want more information about from CRA regarding individual tax? Again, I think we've encouraged people to provide information to CRA, and once we broaden the scope of who has access to it, the vulnerability of that information is there.

What is it you need particularly that perhaps is not in the bill that we are studying?

**Mr. Giroux:** That's a good question, and it allows me to clarify the information requirements of my office.

I don't need individual taxpayer information. However, in the course of providing my office with information, the CRA doesn't have to provide me with any identifier. But let's say, for example, if they provide information on a big multinational based in New Brunswick that has gross income over \$1 billion, it's pretty easy to identify which one it is. Under current legislation, the CRA could not provide me with that information because even if the names and addresses were removed, it would be fairly easy to infer which corporation it is.

The same goes with individuals. Even though I don't need specific taxpayer files, the granularity of some information we need could lead to the identification of specific taxpayers. Public

**La sénatrice Andreychuk :** Je crois que c'est fondé sur les droits à la vie privée et les droits en tant que citoyen que le gouvernement ne s'ingère pas dans leur vie. Je crois que c'est un jugement de valeur qu'il vous faudra porter dans chaque dossier. Concernant le fait qu'il y a de l'argent à l'étranger et qu'ils ne vous donnent pas l'information, je ne crois pas qu'il faut partir de l'hypothèse qu'ils ont quelque chose à cacher. Je crois que ce serait le cas pour bien des gens.

**M. Gallivan :** Je crois que l'approche adoptée par l'agence consiste à recueillir des renseignements, car il y a des cas d'évitement fiscal et d'évasion fiscale pour cette société en particulier et, nous croyons que pour pouvoir évaluer les risques et déterminer qui doit faire l'objet d'une vérification, il nous faut obtenir ces renseignements.

**La sénatrice Andreychuk :** Pour cette société en particulier, c'est peut-être une évaluation juste, mais à l'avenir, lorsque l'argent voyagera partout dans le monde, je ne crois pas que ce sera le cas. Comme vous l'avez dit, vous répondiez à certaines pressions au Canada et je crois que c'était la bonne chose à faire, mais je ne crois pas que cela devienne la règle.

Cela m'amène à ma deuxième question, si vous me le permettez, qui s'adresse à M. Giroux. Nous vous souhaitons la bienvenue au comité. Nous sommes heureux de vous recevoir en premier.

Quels sont les enjeux en matière de protection des renseignements personnels pour lesquels l'ARC devrait transmettre plus de renseignements, en ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers? Encore une fois, je crois que nous avons encouragé les gens à transmettre des renseignements à l'ARC. Lorsque nous en élargissons l'accès, l'information devient vulnérable.

De quels renseignements auriez-vous besoin, qui ne se trouvent pas dans le projet de loi à l'étude?

**M. Giroux :** C'est une bonne question, et cela me permet d'expliquer les exigences de mon bureau en matière de renseignements.

Je n'ai pas besoin des renseignements sur les particuliers. Toutefois, lorsqu'elle transmet les renseignements à mon bureau, l'ARC n'a pas à me fournir d'identifiant. Or, disons par exemple qu'elle me transmet des renseignements sur une grande multinationale dont le siège social est au Nouveau-Brunswick, et dont le revenu brut est de plus de 1 milliard de dollars. Ce sera assez facile de savoir de quelle entreprise il s'agit. En vertu de la loi actuelle, l'ARC ne peut pas me fournir ces renseignements parce que, même sans noms et adresses, il sera assez facile de savoir de quelle société il s'agit.

Il en va de même pour les particuliers. Même si je n'ai pas besoin du dossier de certaines personnes en particulier, le niveau de détail de certains renseignements dont nous avons besoin

servants, being risk averse and wanting to avoid going to jail and breaking the law, will tend to restrict the dissemination of that information to be on the safe side, which I understand.

So the amendments that would clarify that would allow the PBO, my office, to get that information to prevent such cases of residual disclosures.

Even though I don't need to have individual taxpayer records, it would allow CRA to work more seamlessly with my office and be reassured that even if there was to be an accidental residual disclosure, for example, in that case, they would not be subject to the penalties of the Income Tax Act.

**Senator Andreychuk:** Would you care to draft those provisions?

**Mr. Mahabir:** The Parliament of Canada Act provides for confidentiality. Section 79.5 of that act ensures that any information we receive from CRA is kept confidential. We do have a provision to protect that information once we receive it from CRA.

**Senator M. Deacon:** A number of nuances have been described this morning, and I'm going to defer because I think Senator Marshall and Senator Pratte covered a good part of the questioning I was looking at earlier, so thank you.

**Senator Moncion:** My question is for Mr. Ernewein.

You mentioned FATCA and common reporting. I thought that FATCA was a provision between Canada and the U.S. How does FATCA come into play when you speak of international tax evasion? Are you saying that this information is provided to all countries?

**Mr. Ernewein:** I will try to explain. FATCA was the U.S. law enacted by Congress to require foreign financial institutions — that is, non-U.S. financial institutions — to provide information in relation to U.S. tax residents, which, in the case of the U.S., almost uniquely includes U.S. citizens. There are many Canadians who, perhaps, have lived here all their lives who are U.S. citizens and were swept up in that.

While the prior government supported the idea of enhanced information exchange, they were troubled by the impact on Canadian residents who are U.S. citizens, and so too were the citizens themselves. That was quite a difficult exercise in trying to negotiate with the U.S. some provisions which did not follow the congressional law altogether. They varied it in certain respects to make it more practical and limited in scope.

pourrait mener à l'identification de certains contribuables. Comme ils ont une aversion au risque et ne veulent pas aller en prison ou enfreindre la loi, les fonctionnaires auront tendance à restreindre la diffusion de l'information, pour être prudents, et je les comprends.

Ainsi, les modifications permettraient au Bureau du directeur parlementaire, mon bureau, d'obtenir ces renseignements pour éviter les cas de divulgation par recoupement.

Même si je n'ai pas besoin du dossier d'un particulier, cela permettra à l'ARC de travailler de façon plus harmonieuse avec mon bureau et de savoir que même en cas de divulgation accidentelle par recoupement, elle ne serait pas assujettie à des sanctions en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**La sénatrice Andreychuk :** Est-ce que vous voudriez rédiger ces dispositions?

**M. Mahabir :** La Loi sur le Parlement du Canada prévoit la confidentialité. L'article 79.5 de la loi veille à ce que les renseignements transmis par l'ARC demeurent confidentiels. Nous avons une disposition qui protège ces renseignements une fois que nous les avons obtenus de l'ARC.

**La sénatrice M. Deacon :** On a parlé de plusieurs nuances ce matin, et je vais m'arrêter là parce que je crois que la sénatrice Marshall et le sénateur Pratte ont couvert une bonne partie des sujets que je voulais aborder. Merci.

**La sénatrice Moncion :** Ma question s'adresse à M. Ernewein.

Vous avez parlé de la FATCA et de la déclaration commune. Je croyais que la FATCA visait une entente entre le Canada et les États-Unis. Comment la FATCA entre-t-elle en jeu lorsqu'il est question d'évasion fiscale? Est-ce que vous dites que ces renseignements sont transmis à tous les pays?

**M. Ernewein :** Je vais tenter de vous expliquer. La FATCA est la loi américaine adoptée par le Congrès pour exiger des institutions financières étrangères — c'est-à-dire les institutions financières non américaines — qu'elles fournissent des renseignements sur les résidents fiscaux des États-Unis. Dans le cas des États-Unis, il s'agit presque uniquement de citoyens américains. De nombreux Canadiens, qui ont peut-être vécu ici toute leur vie et sont aussi des citoyens américains, ont été impliqués dans cette histoire.

Bien que le gouvernement précédent ait appuyé l'idée d'un échange de renseignements accru, il a été ébranlé de voir son incidence sur les résidents canadiens qui sont des citoyens américains, tout comme l'ont été ces citoyens. Cet exercice de négociation avec les États-Unis a été difficile, puisque certaines dispositions ne respectaient pas la loi du Congrès. Elles variaient à certains égards afin de les rendre plus pratiques et d'en restreindre la portée.

However, following the interruption of FATCA, or the enactment of FATCA, and the consequent U.S. negotiations with many countries of a so-called intergovernmental agreement, which moderated that effect, other countries, such as Canada, took what we thought were the good parts of FATCA, which were better information collection and exchange from financial institutions — but not connected to citizens, only connected to tax residents — and tried to put together a common reporting standard whereby we would all collect the same type of information and share it automatically or spontaneously with our tax treaty partners, at least where we judge that the information would be kept protected for tax purposes.

So to summarize that, if you took FATCA and took away the citizen bit of it, we essentially implicitly thought it was a good idea and sought to support it, so now the common reporting standard is in place in perhaps more than 100 countries.

**Senator Moncion:** Agreement exists among the countries to give the information to other countries?

**Mr. Ernewein:** That's correct. It requires both domestic legislation to collect the information and a tax treaty or exchange agreement — but in Canada's case it is almost exclusively with tax treaties — to share that with other countries' tax authorities and to get it from them.

**Mr. Gallivan:** I would just clarify that as of this fall, the CRA will automatically be receiving worldwide banking information from close to 100 jurisdictions. We receive that information and risk-assess those for Canadians to decide whether that offshore asset has been reported and whether that matches with their income tax returns. That starts this fall.

**Senator Moncion:** When FATCA came into play, financial institutions had to put programs in place to collect the information, so we did it for the U.S. citizens. We haven't done it with people from France or other countries, so how is that information being collected or provided?

**Mr. Ernewein:** In fact, we have. It's just that Canadian financial institutions are required to collect this information with respect to non-resident bank account holders and not limited to the United States.

**Senator Moncion:** That has been done forever.

**Mr. Ernewein:** Enhanced reporting has been required regarding asset values and the like. The reason that may not be apparent is that it is much less intrusive than the citizenship requirements that FATCA and the intergovernmental agreement with the U.S. required.

Toutefois, à la suite de l'interruption de la FATCA et des négociations subséquentes des États-Unis avec de nombreux pays en vue d'un accord soi-disant intergouvernemental qui visait à réduire ces effets, d'autres pays comme le Canada ont pris ce qu'ils considéraient être les bonnes parties de la FATCA, comme l'amélioration de la collecte et de l'échange des données provenant des institutions financières — mais sans lien avec les citoyens, seulement avec les résidents fiscaux — et ont tenté d'établir une norme de déclaration commune permettant de recueillir le même type de renseignements et de les partager de manière automatique ou spontanée avec nos partenaires aux conventions fiscales, du moins lorsque nous sommes d'avis que l'information sera protégée aux fins de l'impôt.

Donc, en résumé, en prenant la FATCA sans la partie sur les citoyens, nous croyions implicitement qu'il s'agissait d'une bonne idée et nous avons voulu l'appuyer. Aujourd'hui, la norme commune de déclaration est en place dans plus de 100 pays.

**La sénatrice Moncion :** Les pays ont des ententes en vue d'échanger des renseignements avec d'autres pays?

**M. Ernewein :** C'est exact. Il faut à la fois une loi nationale pour recueillir l'information et un traité fiscal ou un accord d'échange — mais dans le cas du Canada, ce sont presque exclusivement des traités fiscaux — pour échanger les renseignements avec les autorités fiscales des autres pays.

**M. Gallivan :** J'aimerais seulement préciser qu'à partir de cet automne, l'ARC recevra automatiquement les renseignements bancaires de près de 100 administrations dans le monde. Nous recevons ces renseignements et évaluons les risques connexes pour les Canadiens afin de déterminer si les actifs à l'étranger ont été déclarés et s'ils correspondent à leur déclaration de revenus. C'est à partir de cet automne.

**La sénatrice Moncion :** Lorsque la FATCA est entrée en jeu, les institutions financières ont dû mettre en place des programmes pour recueillir les renseignements; c'est donc ce que nous avons fait pour les citoyens canadiens. Nous ne l'avons pas fait pour les gens de la France ou d'ailleurs. Comment alors recueille-t-on ou fournit-on ces renseignements?

**M. Ernewein :** En fait, oui. Nous l'avons fait. Les institutions financières sont tenues de recueillir ces renseignements sur les titulaires de comptes bancaires qui ne sont pas des résidents. Cela ne se limite pas aux États-Unis.

**La sénatrice Moncion :** Nous le faisons depuis toujours.

**M. Ernewein :** On exige une déclaration accrue en ce qui a trait à la valeur des actifs, notamment. La raison pour laquelle ce n'est peut-être pas évident est que ces mesures sont beaucoup moins intrusives que les exigences en matière de citoyenneté de la FATCA et de l'accord intergouvernemental avec les États-Unis.

**Mr. Gallivan:** That information has always been available on request. What is new is that tax authorities are sharing it across the board automatically. We are getting it all. Back to your example with France, all of the information collected by Canadian financial institutions on people with ties to France has been collected, and the French government is receiving the complete list, which helps us with that targeting question: Which taxpayers give us pause and need to be audited, and which seem to be consistent with their tax filings?

[Translation]

**Senator Moncion:** So, we should be seeing some positive results from all of this exchange of information; not only as regards your obtaining data, but there will also be progress in collecting these amounts of money.

**Mr. Gallivan:** Yes. Under our voluntary disclosure program, during the five years prior to 2016-17, the number of disclosures abroad tripled. I think people saw this bill coming and tried to comply.

**Senator Moncion:** But if they tripled, that takes us to three —

**Mr. Gallivan:** No, it was \$300 million a year, and it is now \$900 million, almost a billion dollars through voluntary disclosure, per year.

**Senator Moncion:** Are we talking about money or the number of people?

**Mr. Gallivan:** Money.

**Senator Moncion:** My other question concerns what you said regarding the Personal Information Protection and Electronic Documents Act, the PIPEDA.

Mr. Giroux, you said that when you have dealings with a corporation, to go back to your New Brunswick example, since the enterprise can easily be identified, the people who work there can also easily be identified, and that prevents you from obtaining information on that corporation. Did I understand you correctly?

**Mr. Giroux:** Yes, in fact, that is because the Income Tax Act prohibits the disclosure of taxpayer information to anyone outside of the CRA, with the exception of a few people who have particular duties. So disclosure is forbidden, and the Canada Revenue Agency's approach is very restrictive and cautious. Because of that, even if it can provide information that does not include an address, name or postal code, if we could then indirectly identify a taxpayer, corporation, individual or trust, the agency will refuse to give us the information.

**M. Gallivan :** Nous pouvons toujours avoir accès à ces renseignements sur demande. La nouveauté, c'est que les autorités fiscales partagent automatiquement ces renseignements de façon générale. Nous obtenons tous ces renseignements. Pour revenir à votre exemple de la France, tous les renseignements recueillis par les institutions financières canadiennes sur les gens qui ont des liens avec la France sont transmis au gouvernement français, ce qui nous aide à désigner les contribuables qui doivent faire l'objet d'une vérification et ceux dont les renseignements correspondent à la déclaration de revenus.

[Français]

**La sénatrice Moncion :** Nous devrions donc voir des retombées positives de tout cet échange d'information, pas seulement obtenir de l'information, mais également aller plus loin avec la collecte de ces sommes d'argent.

**M. Gallivan :** Oui. Et déjà, dans notre programme de divulgation volontaire, par exemple, au cours des cinq années qui ont précédé 2016-2017, le nombre de divulgations outremer a triplé. Je crois que les gens ont vu venir ce projet de loi et ont essayé de s'y conformer.

**La sénatrice Moncion :** Mais quand on parle de tripler, on est rendu à trois...

**M. Gallivan :** Non, c'était 300 millions de dollars par année, et c'est maintenant 900 millions, presque 1 milliard de dollars par divulgation volontaire, par année.

**La sénatrice Moncion :** On parle d'argent ou de nombre de personnes?

**M. Gallivan :** D'argent.

**La sénatrice Moncion :** Mon autre question porte sur ce que vous avez mentionné au sujet de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDE).

Monsieur Giroux, vous avez mentionné que, quand vous transigez avec une corporation, si on reprend votre exemple du Nouveau-Brunswick, puisqu'on peut identifier la corporation facilement, on peut aussi identifier les personnes qui y travaillent, et cela nous empêche d'obtenir de l'information sur cette corporation. Est-ce que j'ai bien compris?

**M. Giroux :** Oui. En fait, c'est en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu qui interdit la divulgation de renseignements sur les contribuables à des personnes étrangères à l'Agence du revenu, à l'exception de quelques personnes qui remplissent des fonctions particulières. Donc, la divulgation est interdite, et l'Agence du revenu du Canada utilise une approche très restrictive et prudente. Ainsi, même si elle pouvait nous transmettre des renseignements qui n'incluent pas l'adresse, le nom, le code postal, et si, autrement, on peut identifier indirectement un



I gave the example of a multibillion dollar enterprise in New Brunswick; it's an extreme example of a case where it would be quite easy to determine the nature of the business and to identify it specifically. As an added example, take the case of a very young individual in a province like Nova Scotia, for instance, who has a multi-million-dollar income from performing. It would be easy to identify him by looking at public data.

Those are extreme examples, but it's easy to imagine several other situations where there is residual disclosure, and that is why the CRA is reluctant to provide us with non-aggregated microdata.

**Senator Moncion:** However, this is a federal government agency providing information to another federal government group. The information is not published. You don't publish lists.

**Mr. Giroux:** And that explains my office's frustration at not having access to this type of information to do its work. I can't speak on behalf of the agency's people, but since the law is the way it is, it limits my office's capacity to receive information held by a federal entity.

**Senator Moncion:** Thank you.

**Senator Bellemare:** My question may be slightly off-topic, but this is bothering me anyway, and the next question will depend on the answer to the first. The underground economy is difficult to evaluate. What hypotheses do you work from for your top-down evaluations? Do you feel those hypotheses are very solid?

**Ms. Éthier:** We based our evaluation of the underground economy-related fiscal gap on Statistics Canada data, and made certain adjustments to include things that are deductible. So, our hypotheses are as solid as Statistics Canada's estimates, and they invest a lot of money in them. In order to publish the GDP, for instance, the agency must estimate it. On the basis of that estimate, we applied a tax rate according to the type of underground economy we were looking at. That is as robust as the Canadian GDP estimate.

**Senator Bellemare:** Thank you.

My second question is very subjective, but when I look at this whole tax gap estimate exercise, when there is a very large tax gap —Last week, as an example, we heard about a Conference Board tax gap assessment of between \$40 billion or less than \$10 billion, so it was huge. I'm putting myself in a citizen's shoes. If the sense is that the tax gap is enormous, do you think

contribuable, une corporation, un individu ou une fiducie, l'agence refusera de nous transmettre ces informations.

J'ai donné l'exemple d'une entreprise multimilliardaire au Nouveau-Brunswick; c'est un exemple extrême où il serait assez facile de déterminer la nature de cette entreprise et de l'identifier spécifiquement. En guise d'exemple supplémentaire, prenons un très jeune individu dans une province comme la Nouvelle-Écosse, par exemple, qui a des revenus de plusieurs millions de dollars dans le domaine du spectacle. Il serait facile de l'identifier en regardant les données publiques.

Ce sont des exemples extrêmes, mais on peut penser à plusieurs autres types de situations où il y a de la divulgation résiduelle, et c'est pour cela que l'ARC est réticente à nous fournir des microdonnées non agrégées.

**La sénatrice Moncion :** Cependant, c'est une agence du gouvernement fédéral qui donne de l'information à un autre groupe du gouvernement fédéral. On n'est pas en train de publier ces informations. Vous ne publiez pas des listes.

**M. Giroux :** De là la frustration de mon bureau de ne pas avoir accès à ces renseignements pour faire son travail. Je ne peux pas parler au nom des gens de l'agence, mais la loi étant ce qu'elle est, elle limite la capacité de mon bureau à recevoir des renseignements qui sont détenus par une corporation fédérale.

**La sénatrice Moncion :** Je vous remercie.

**La sénatrice Bellemare :** Ma question s'éloigne peut-être un peu du sujet, mais elle me tracasse tout de même, et la suivante dépendra de la réponse à la première. L'économie souterraine est difficile à évaluer. Quel genre d'hypothèses faites-vous dans votre évaluation en partant du haut vers le bas? Avez-vous l'impression que ces hypothèses sont très robustes?

**Mme Éthier :** Nous avons basé notre évaluation de l'écart fiscal lié à l'économie souterraine sur les données de Statistique Canada en faisant certains ajustements pour inclure les choses qui sont imposables. Donc, c'est aussi robuste que les estimations de Statistique Canada, qui y investit beaucoup d'argent. Afin de publier le PIB, par exemple, l'agence doit en faire une estimation. Donc, à partir de cette estimation, nous avons appliqué un taux de taxation selon le type d'économie souterraine dont il était question. C'est aussi robuste que l'estimation du PIB canadien.

**La sénatrice Bellemare :** Je vous remercie.

Ma deuxième question est très subjective, mais quand je regarde tout cet exercice d'estimation de l'écart fiscal, lorsqu'on observe un écart fiscal très important... En guise d'exemple, la semaine dernière, on a parlé d'un écart fiscal évalué par le Conference Board qui pouvait varier entre 40 milliards et moins de 10 milliards, donc un écart fiscal immense. Je me mets à la

this could jeopardize the credibility of our tax system in our citizens' eyes? Couldn't this create a kind of —

**Senator Eaton:** A feeling of “why me”?

**Ms. Éthier:** That's a very interesting question, but in the interest of transparency, it is important that we determine how much money we are not recovering. It is certain that publishing that may have the opposite effect. Citizens may react by saying they should do the same, or they will want us to take action against these entities. I don't think there is a simple answer.

**Senator Pratte:** Briefly, Mr. Giroux, I'd like to gain a better understanding of why you need these microdata to estimate the tax gap. I'm not sure I understand. The aggregate data isn't enough? Especially if you use the top-down approach, rather than asking for microdata that could lead to some taxpayers being identified.

**Mr. Giroux:** The microdata aren't needed with the top-down approach, that's true. When we examine the GST tax gap, the top-down approach seems quite effective to me, probably more effective than the reverse. But as for the international tax gap, we aren't talking about just millions of corporations or millions of GST-HST agents, we are looking at 1 per cent, or even 0.1 per cent or 0.01 per cent of taxpayers. The taxpayer pool at that level is very small, and you quite quickly get to cases where the taxpayers, corporations and even trusts can be identified indirectly, even if you remove the identifying information.

There are even more problems when we ask about audit data, the number of audits, or audit and recovery-related actions taken by the agency. You quickly enough get to data that is not just numerical, but qualitative, where the agency could inadvertently include information that could make identification possible. The agency employees get very cautious at that point and greatly restrict the quantity and nature of the information they give us. It's not that we want to know how much someone earns or has declared, that is absolutely not our focus, but the CRA's intrinsic caution is at play.

**Senator Pratte:** I understand that section 241 of the Income Tax Act is an important section and that its purpose is precisely to ensure that that information does not become public, and also that as few people as possible have it in hand, aside from what is needed for the purposes of the act. I believe I understood that you will be submitting a draft amendment to us that would create an exception for your office. Personally, before adopting such an

place du citoyen. Si on estime que l'écart fiscal est important, pensez-vous que cela peut avoir un impact pour le citoyen quant à la crédibilité de notre régime fiscal? Cela ne peut-il pas créer un sentiment de...

**La sénatrice Eaton :** Un sentiment de « pourquoi moi? »

**Mme Éthier :** C'est une question très intéressante mais, au chapitre de la transparence, il est important de connaître le montant d'argent qui nous échappe. Il est certain que cette publication peut provoquer un effet inverse. Soit le citoyen réagira en disant qu'il devrait faire de même ou bien il aura envie que nous poursuivions ces entités. Je ne crois pas qu'il y ait de réponse simple comme telle.

**Le sénateur Pratte :** Brièvement, monsieur Giroux, j'aimerais mieux comprendre pourquoi vous avez besoin de ces microdonnées pour estimer l'écart fiscal. Je ne suis pas certain de bien comprendre. Les données agrégées ne vous suffisent-elles pas? Surtout si on utilise l'approche de haut en bas, au lieu de demander des microdonnées qui pourraient mener à l'identification de certains contribuables.

**M. Giroux :** Les microdonnées ne sont pas nécessaires quand on utilise l'approche de haut en bas, en effet. Lorsqu'on examine l'écart fiscal en matière de TPS, l'approche de haut en bas me semble assez efficace, probablement plus efficace que l'inverse. Quand on arrive à la question de l'écart fiscal international, on ne regarde plus uniquement des millions de corporations ou des millions de mandataires de la TPS-TVH, on vise plutôt — le 1 p. 100, c'est généreux — le 0,1 p. 100 ou 0,01 p. 100 des contribuables. Il y a un très petit bassin de contribuables et on tombe assez vite dans des situations où les contribuables ou les corporations, les fiducies même, peuvent être identifiés indirectement, même si on enlève les identifiants.

Cela cause encore plus de problèmes lorsqu'on pose des questions sur les données de vérification, le nombre de vérifications et les interventions en matière de vérification et de recouvrement de l'agence. On tombe assez vite dans des données qui ne sont pas uniquement numériques, mais aussi qualitatives, où il est possible que l'agence glisse par inadvertance des données qui permettraient d'identifier quelqu'un. C'est là que les employés de l'agence deviennent très prudents et restreignent beaucoup la quantité et la nature des renseignements qu'ils partagent avec nous. Ce n'est pas parce qu'on a un intérêt à savoir combien quelqu'un gagne ou a déclaré, ce n'est absolument pas notre intérêt, mais c'est en raison de la prudence intrinsèque à l'ARC.

**Le sénateur Pratte :** Je comprends que l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu est un article important qui vise à garantir justement que cette information ne soit pas diffusée publiquement, mais également que le moins de gens possible en prennent connaissance, sauf ce qui est nécessaire pour l'application de la loi. Je crois comprendre que vous allez nous soumettre une proposition d'amendement ou un texte de

amendment, I would think about it carefully, in order to make sure that we would not be creating an exemption that could lead to disadvantages. You must be very careful about the way the amendment is worded; the text has to be very narrow, so as to be used only for its intended purpose, and not others, potentially.

**Mr. Giroux:** The Office of the Auditor General has access to taxpayer information, and they don't want to go and check out taxpayers' files either. The idea, rather, is to help support their role as watchdog of the public funds, and their function as external auditor of the agency. Similar provisions exist for other officers of Parliament. The decision, of course, rests in the hands of the committee and of Parliament.

**Senator Pratte:** The Auditor General has an exemption under section 241, correct?

**Mr. Giroux:** That is what I understood.

[English]

**Senator Marshall:** I wanted to pursue something that Mr. Gallivan said in response to Senator Andreychuk about when the Canada Revenue Agency has difficulty getting information from taxpayers. I think the mindset of the Canada Revenue Agency is that it is probably tax evasion. Is that the normal culture or attitude of the Canada Revenue Agency? I would think that the Canada Revenue Agency is sometimes overly aggressive, and there is also the possibility that many taxpayers, when they are asked for information, just come to the conclusion, well the less information we give you, the fewer questions you'll have. It's like the government with accountability information; if they don't give it to you, all you can say is the government is not providing accountability information. Once you get the data, the questions are endless.

What is the mindset of the Canada Revenue Agency when you are experiencing problems? Is it that you automatically jump to tax evasion?

**Mr. Gallivan:** Absolutely not. We are structured so that we have different points of focus for different clientele. The compliance team that looks after T4 earners and regular taxpayers is different from the team that looks after regular, small and medium enterprises. First, we segregate by clients, and, going in, we know we're dealing with a certain client.

We would start with education. Even with multinationals, we go to the Canadian Tax Foundation and we talk about what we're seeing. We try to give feedback so that we can deter and get people to comply voluntarily in the first instance. We spend a lot

proposition d'amendement qui créerait une exception pour votre bureau. Personnellement, avant d'adopter un tel amendement, j'y réfléchirai longuement afin de m'assurer que, effectivement, on ne crée pas une exemption qui peut mener à des désavantages. Il faut faire attention à la façon dont cet amendement sera rédigé; il doit être rédigé de manière très étroite de façon à ce qu'il serve uniquement à cela et non pas potentiellement à d'autres fins.

**M. Giroux :** Le Bureau du vérificateur général a accès aux renseignements des contribuables, et ce n'est pas non plus pour aller vérifier spécifiquement les dossiers des contribuables. C'est plutôt pour appuyer sa fonction de chien de garde des fonds publics et sa fonction de vérificateur externe de l'agence. Des dispositions semblables existent déjà pour d'autres agents du Parlement. Évidemment, la décision reviendra au comité et au Parlement.

**Le sénateur Pratte :** Le vérificateur général jouit d'une exemption en vertu de l'article 241, est-ce bien cela?

**M. Giroux :** C'est ce que j'ai compris.

[Traduction]

**La sénatrice Marshall :** J'aimerais revenir à ce qu'a dit M. Gallivan en réponse à la question de la sénatrice Andreychuk au sujet des cas où l'Agence du revenu du Canada a de la difficulté à obtenir des renseignements des contribuables. Je crois que l'ARC pense alors à l'évasion fiscale. Est-ce la culture ou l'attitude habituelle de l'ARC? Je crois qu'elle est parfois trop agressive et qu'il se peut que bon nombre de ces contribuables en viennent simplement à la conclusion que moins ils transmettront de renseignements, moins on leur posera de questions. C'est comme le gouvernement avec les renseignements sur la reddition de comptes : lorsqu'on a les données, les questions sont interminables.

Comment l'Agence du revenu du Canada voit-elle les choses lorsqu'il y a des problèmes? Est-ce qu'elle pense automatiquement à l'évasion fiscale?

**M. Gallivan :** Pas du tout. Selon notre structure, nous avons divers points d'intérêt en fonction de la clientèle. L'équipe de conformité qui examine le dossier des employés d'entreprise et des contribuables ordinaires n'est pas la même que celle qui évalue le dossier des petites et moyennes entreprises. Tout d'abord, nous faisons la distinction entre les divers clients et nous savons à qui nous avons affaire.

Nous commençons par l'éducation. Même avec les multinationales, nous parlons avec l'Association canadienne d'études fiscales de ce que nous voyons. Nous tentons de donner des rétroactions de manière à encourager les gens à se conformer

of time on guides, information and giving advice to the Department of Finance when they are crafting legislation.

In all instances, we try to help people get it right from the start. Then we move into that deterrent when we're sending notices, warnings — people renting out space in their home, for example — information letters and encouraging them to comply.

When we get to very sophisticated multinationals, who know that to get an accurate assessment of transfer pricing we need to do functional interviews with top executives and we have difficulty, our sense is, yes, there is a game being played out. There is a sophisticated taxpayer who knows that we are probably going to court, and in court it's evidence that counts, and the less evidence we have, the greater their chances of being successful.

We always start out to help and to support, but in some segments — and I would say with multinationals in particular — we kind of know we will end up in court. Increasingly, we are bringing Department of Justice lawyers in on the offshore and multinational files right from the audit stage, because everybody knows this will probably have to get litigated. The taxpayer certainly has their lawyers in from the outset, and increasingly we have learned that we need to have our lawyers in from the outset as well.

**Senator Marshall:** Even at the preliminary stage when you start out asking questions, I don't think anybody or few people think that the Canada Revenue Agency is there to help, but thank you for your explanation.

**Senator Andreychuk:** Ms. Éthier, the tax gap is just one part of a problem that we are now facing internationally.

Regarding money laundering, it goes out, sometimes in numbered companies, and it's coming back and being cleansed and used.

How are you looking at the tax gap along with money laundering and those issues? We have had a chance to look at some of the issues with marijuana and international companies and some being offset. Are you looking at the whole circle, or are you just looking at the tax gap at this time?

**Ms. Éthier:** Right now, we are looking at the assets of certain types outside of Canada. To the extent that the laundered money comes back into the normal economy, it's not part of the tax gap because it would be subject to whatever taxation there is.

volontairement dès le départ. Nous passons beaucoup de temps à rédiger des guides, à transmettre l'information et à conseiller le ministère des Finances lorsqu'il rédige les lois.

Dans tous les cas, nous tentons d'aider les gens à bien faire les choses dès le départ. Ensuite, nous passons aux mesures de dissuasion : nous envoyons des avis, des avertissements — aux personnes qui louent un espace dans leur maison, par exemple —, des lettres d'information et nous encourageons les gens à se conformer.

Lorsque nous avons affaire à des multinationales organisées, qui savent que pour obtenir une évaluation juste du prix de transfert, nous devons réaliser des entrevues fonctionnelles avec les hauts dirigeants et que nous avons de la difficulté à le faire, alors oui, nous croyons qu'un certain jeu se joue. Il s'agit là d'un contribuable informé qui sait que nous allons probablement nous rendre devant les tribunaux, où ce sont les preuves qui comptent, et que moins nous aurons de preuves, plus il aura de chances de réussir.

Nous voulons toujours aider et soutenir les gens, mais pour certains segments de la population — et je dirais avec les multinationales en particulier —, nous savons que l'histoire se terminera devant les tribunaux. De plus en plus d'avocats du ministère de la Justice travaillent à nos dossiers sur les entreprises à l'étranger et les multinationales dès l'étape de la vérification, parce que tout le monde sait que ces dossiers seront probablement litigieux. Ces contribuables passent par leurs avocats dès le départ, et nous avons appris qu'il fallait faire de même.

**La sénatrice Marshall :** Même à l'étape préliminaire, lorsque vous posez les premières questions... Je ne crois pas que qui que ce soit — ou alors très peu de personnes — pense que l'ARC est là pour les aider. Je vous remercie pour votre réponse, toutefois.

**La sénatrice Andreychuk :** Madame Éthier, l'écart fiscal n'est qu'une partie d'un problème d'envergure internationale.

En ce qui a trait au blanchiment, l'argent sort, parfois par l'entremise de sociétés à numéro, puis il revient propre et est utilisé.

Comment évaluez-vous l'écart fiscal, le blanchiment d'argent et les autres enjeux? Nous avons eu l'occasion d'étudier certaines de ces questions avec la marijuana, les entreprises internationales et certaines compensations. Est-ce que vous tenez compte de tout le cycle ou seulement de l'écart fiscal pour le moment?

**Mme Éthier :** À l'heure actuelle, nous évaluons certains types d'actifs à l'extérieur du Canada. Dans la mesure où l'argent blanchi réintègre l'économie normale, il ne fait pas partie de l'écart fiscal parce qu'il est assujéti à l'impôt.

In Gabriel Zucman's work, a lot of consideration is being given not only to money laundering but also to criminal activities more generally. Also, he is looking at all the countries in the world, including places where people put even the government's money outside the country for personal reasons. There is a lot of that there, but it is taken into account to the extent it is possible in the estimates that we do.

Remember, this was only for individual income tax at this stage.

I don't know if that answers your question.

**Senator Andreychuk:** It reassures me that you are thinking about that part. I'm not sure we are there yet.

[Translation]

**Senator Forest:** That is exactly the point of my question. I'd like to know if an evaluation is done, either by the Department of Finance or the Canada Revenue Agency.

Tax relief is not fraud or avoidance. Certain tax relief programs are designed to encourage research and development. Does the CRA do any cost-benefit analyses to determine the cost of the program versus the benefits?

That question is adjacent to the topic of this morning's meeting.

**Ms. Éthier:** The Department of Finance publishes the Report on Federal Tax Expenditures which provides on its website the categories of tax expenditures.

I'm going to let Mr. Ernewein answer your question.

**Mr. Ernewein:** Ms. Éthier gave you my answer.

[English]

It's exactly what I was going to say. We do evaluate tax expenditures. We have a long list. We publish annually a report detailing the costs. We tried studies on specific aspects of it a couple of years ago. There was a more detailed internal analysis of tax expenditures with some external advisers helping us with that. It is very much an important feature of our review of our system.

**The Chair:** As we conclude, I have a few questions.

CRA, you do publish on your website cases of people, corporations and trusts convicted in the courts for tax evasion or for failing to file income tax returns when required.

Dans le cadre de son travail, Gabriel Zucman a examiné non seulement le blanchiment d'argent, mais aussi les activités criminelles de façon générale. De plus, il étudie la situation de tous les pays du monde, y compris des endroits où les gens placent même l'argent du gouvernement à l'extérieur du pays pour des raisons personnelles. Il y a beaucoup de cela, mais nous en tenons compte dans nos évaluations, dans la mesure du possible.

N'oubliez pas que cela ne s'applique qu'à l'impôt sur le revenu des particuliers pour le moment.

Je ne sais pas si cela répond à votre question.

**La sénatrice Andreychuk :** Cela me rassure de savoir que vous en tenez compte. Je ne sais pas si nous en sommes là.

[Français]

**Le sénateur Forest :** En fait, c'est exactement le sens de ma question. J'aimerais savoir s'il y a une évaluation qui se fait, que ce soit au ministère des Finances ou à l'Agence du revenu du Canada.

Les allègements fiscaux ne constituent pas de la fraude ou de l'évitement. Cependant, certains programmes d'allègement sont offerts pour inciter à faire de la recherche et du développement. Est-ce que l'ARC fait une évaluation coûts-bénéfices pour savoir combien coûte le programme et quels en sont les bénéfices?

Cette question se situe en périphérie du sujet de la réunion de ce matin.

**Mme Éthier :** Le ministère des Finances publie annuellement un rapport sur les dépenses fiscales. Celles-ci fournissent les coûts par type de préférence fiscale.

Je vais laisser M. Ernewein répondre à votre question.

**M. Ernewein :** Mme Éthier vous a donné ma réponse.

[Traduction]

C'est exactement ce que j'allais dire. Nous évaluons les dépenses fiscales. Nous avons une longue liste. Nous publions chaque année un rapport détaillé des coûts. Nous avons tenté de réaliser des études sur certains éléments précis il y a quelques années. Nous avons réalisé une analyse interne détaillée des dépenses fiscales; nous avons eu l'aide de conseillers externes à cette fin. C'est une caractéristique importante de l'examen de notre système.

**Le président :** J'aurais quelques questions à vous poser pour terminer.

L'ARC publie sur son site web certains cas de personnes, de sociétés et de fiducies reconnues coupables d'évasion fiscale par les tribunaux, ou d'avoir omis de faire une déclaration de revenus obligatoire.

First, would there be any constraints, in your experience, on including this information in the CRA's annual report, as Bill S-243 would require?

Second, why do you not also include convictions for international tax evasion?

**Mr. Gallivan:** I'll answer your second question first. The focus on offshore and international tax evasion was relatively recent. As has been pointed out, we have a relatively small number, so that's the reason the numbers are not there. It's because it's a relatively recent focus, so that will grow in the future.

To come back to your first question, the government has not finished its full analysis of the bill, so I can't speak to that, and I don't want to compromise the government's position. I will say the CRA struggles with the question of pardons, kind of decided on a five-year period or a 10-year period, because people convicted could seek a pardon. We are mindful of that fact when we consider what kind of information we put in the public domain.

**The Chair:** Thank you very much. With your experience across Canada, do you have any suggestions as to witnesses the committee could or should invite for our study of Bill S-243?

**Ms. Éthier:** Can we think about it and maybe send some suggestions to the clerk?

**The Chair:** Yes, and please do send them to the clerk.

Honourable senators, I now declare the meeting adjourned. To the witnesses, thank you very much, very well done and professionally.

(The committee adjourned.)

Premièrement, à votre avis, est-ce qu'on pourrait intégrer ces renseignements au rapport annuel de l'ARC, comme l'exigerait le projet de loi S-243?

Deuxièmement, pourquoi ne publiez-vous pas les cas d'évasion fiscale à l'échelle internationale?

**M. Gallivan :** Je vais répondre à votre deuxième question en premier. Ce n'est que depuis peu que nous nous centrons sur l'évasion fiscale à l'étranger et à l'échelle internationale. Comme nous l'avons fait valoir plus tôt, le nombre de cas est relativement faible; c'est pour cela qu'ils ne sont pas publiés. Leur nombre augmentera au fil des années.

Pour revenir à votre première question, le gouvernement n'a pas terminé son analyse complète du projet de loi, alors je ne peux me prononcer là-dessus et je ne veux pas compromettre la position du gouvernement. Je dirai toutefois que l'ARC a de la difficulté avec la question du pardon, associée à une période de 5 ou 10 ans, parce que les gens reconnus coupables pourraient demander le pardon. Nous sommes conscients de cela lorsque nous décidons des renseignements à transmettre au public.

**Le président :** Merci beaucoup. En vous fondant sur votre expérience dans l'ensemble du Canada, avez-vous des propositions de témoins que pourrait ou devrait inviter le comité aux fins de son étude sur le projet de loi S-243?

**Mme Éthier :** Est-ce que nous pouvons y penser et transmettre nos suggestions à la greffière?

**Le président :** Oui, s'il vous plaît.

Honorables sénateurs, voilà qui conclut notre réunion. Je remercie les témoins de leur excellent travail et de leur professionnalisme.

(La séance est levée.)

---

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, September 26, 2018

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:45 p.m. to study Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax); and in camera, for the consideration of a draft agenda (future business).

**Senator Percy Mockler** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I welcome you to this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance. My name is Percy Mockler, and I am a senator from New Brunswick and chair of the committee. On behalf of the committee, I wish to welcome all of those who are with us in the room and viewers across Canada who may be watching on television or online. As a reminder to those watching, the committee hearings are open to the public and also available online at [sencanada.ca](http://sencanada.ca).

[*Translation*]

I would now like to ask the senators to introduce themselves, starting on my left.

**Senator Bellemare:** Senator Diane Bellemare from Quebec.

**Senator Moncion:** Lucie Moncion from Ontario.

**Senator Pratte:** André Pratte from Quebec.

[*English*]

**Senator M. Deacon:** Marty Deacon, Ontario.

[*Translation*]

**Senator Dalphond:** Good evening. Senator Pierre Dalphond from Quebec.

[*English*]

**Senator Marshall:** Elizabeth Marshall, Newfoundland and Labrador.

**Senator Eaton:** Nicole Eaton, Ontario.

**Senator Neufeld:** Richard Neufeld, British Columbia.

[*Translation*]

**The Chair:** I would now like to introduce Gaëtane Lemay, the clerk of the committee, and Alex Smith, our chief analyst, who team up to support the work of our committee.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 26 septembre 2018

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour étudier le projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé), et à huis clos, pour étudier un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

**Le sénateur Percy Mockler** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Je suis Percy Mockler, sénateur du Nouveau-Brunswick et président du comité. Au nom du comité, j'aimerais souhaiter la bienvenue à tous ceux présents ici dans la salle et à tous les Canadiens qui nous regardent, à la télévision ou en ligne. Je rappelle à nos auditeurs que les audiences du comité sont publiques et accessibles en ligne sur [sencanada.ca](http://sencanada.ca).

[*Français*]

J'aimerais maintenant demander aux sénateurs de se présenter, en commençant par ma gauche.

**La sénatrice Bellemare :** Diane Bellemare, sénatrice du Québec.

**La sénatrice Moncion :** Lucie Moncion, de l'Ontario.

**Le sénateur Pratte :** André Pratte, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice M. Deacon :** Marty Deacon, de l'Ontario.

[*Français*]

**Le sénateur Dalphond :** Bonsoir. Pierre Dalphond, sénateur du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Marshall :** Elizabeth Marshall, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**La sénatrice Eaton :** Nicole Eaton, de l'Ontario.

**Le sénateur Neufeld :** Richard Neufeld, de la Colombie-Britannique.

[*Français*]

**Le président :** J'aimerais maintenant vous présenter la greffière du comité, Mme Gaëtane Lemay, ainsi que notre analyste principal, Alex Smith qui, ensemble, soutiennent les travaux de notre comité.

[English]

This evening, honourable senators, we continue our study of Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax).

[Translation]

Bill S-243 was introduced in the Senate on November 22, 2017, by our colleague Senator Percy Downe. It received second reading on June 5 this year and was referred to our committee the same day.

Today, we have before us three organizations that we invited to give their views on Bill S-243.

[English]

First, from Transparency International Canada, we have Mr. Bruce Moore, Member of the Board. Thank you, Mr. Moore, for accepting our invitation.

We also have, from Canadians for Tax Fairness, Mr. Dennis Howlett, Former Executive Director. Mr. Howlett, I'll share this: You are not a newcomer to the committee, and thank you for again accepting our invitation.

[Translation]

And finally, from the Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne, or ATTAC-Québec, we have two representatives: Claude Vaillancourt, President, and Jacques Bouchard, Secretary General.

Thank you both for accepting our invitation.

[English]

Welcome to all of you. We will proceed in the order that you were introduced, so therefore I would ask Mr. Moore to make his presentation, to be followed by Mr. Howlett and then followed by Mr. Vaillancourt. The senators will be asking questions after your presentations.

[Translation]

The floor is yours, Mr. Moore.

[English]

**Bruce Moore, Member of the Board, Transparency International Canada:** Good evening, Mr. Chair and members of the committee. Thank you for this opportunity.

[Traduction]

Ce soir, mesdames et messieurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé).

[Français]

Le projet de loi S-243 a été déposé au Sénat le 22 novembre 2017 par notre collègue, le sénateur Percy Downe, et a été adopté à l'étape de la deuxième lecture le 5 juin dernier et renvoyé à notre comité le même jour.

Nous recevons aujourd'hui trois organisations que nous avons invitées à commenter le projet de loi S-243.

[Traduction]

Nous accueillons d'abord M. Bruce Moore, membre du conseil d'administration de Transparency International Canada. Merci, monsieur Moore, d'avoir accepté notre invitation.

Nous recevons également M. Dennis Howlett, ancien directeur exécutif de Canadiens pour une fiscalité équitable. Monsieur Howlett, je tiens à préciser que vous êtes un habitué du comité et je vous remercie encore une fois d'avoir accepté notre invitation.

[Français]

Finalement, nous recevons deux représentants de l'Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec), soit M. Claude Vaillancourt, président, et M. Jacques Bouchard, secrétaire général.

Merci à vous deux d'avoir accepté notre invitation.

[Traduction]

Bienvenue à tous. Nous allons procéder dans l'ordre dans lequel vous avez été présentés, alors je demanderais à M. Moore de faire son exposé. Il sera suivi par M. Howlett et ensuite M. Vaillancourt. Les sénateurs poseront des questions après vos exposés.

[Français]

La parole est à vous, monsieur Moore.

[Traduction]

**Bruce Moore, membre du conseil d'administration, Transparency International Canada :** Bonsoir, monsieur le président et mesdames et messieurs. Merci de m'offrir cette occasion de témoigner devant le comité.



TI Canada, a member of the world's leading anti-corruption organization, with more than 100 chapters worldwide, works with civil society, the private sector and government to advance Canada's anti-corruption and transparency agenda.

TI Canada believes that identifying the tax gap and reporting on actions to address it should be a priority for any government that is concerned about transparency, maximizing its revenues and ensuring the tax system is fair for all.

While the tax gap encompasses revenues lost due to both intentional and unintentional behaviour, including tax evasion, taxpayer error and, in some cases, unpaid and uncollectible tax liabilities, to the extent it can be measured, TI Canada also considers it important to know the amount of tax not paid as a result of aggressive tax avoidance by using measures which are technically legal but which are contrary to the intention and spirit of the law.

The tax gap needs to be measured regularly so as to determine, first, whether it's increasing or decreasing; second, why; and third, to assist the agency in identifying ways to reduce the gap by improving compliance. I will later address one of the ways to enable reducing the gap.

As the agency's own studies indicate, it is difficult to precisely determine the tax gap. This is, of course, not surprising. Tax evasion schemes, money laundering activities and terrorist financing use secrecy to avoid being caught. Tax evaders and others wishing to conceal ill-gotten gains aim to prevent tax authorities from locating the assets, investments and cash that contribute to the tax gap by using complex methods such as the formation of multiple shell companies, tax havens where secrecy is at a premium, and an array of enablers such as legal professionals and accountants who wittingly or unwittingly facilitate non-compliance.

TI Canada wishes to emphasize, first, that the tax gap is extremely large. It is estimated to be at \$14.3 billion to \$16.5 billion by the 2014 estimates of the CRA. That excludes domestic and international business income. This should, of course, be of very high concern at the federal, provincial and territorial levels. Second, while determining the tax gap may be difficult, it is very important to use the same methodology to estimate the gap and do so on a regular basis, the latter being the intent of Bill S-243.

TI Canada est un membre de la plus importante organisation anticorruption au monde, laquelle compte plus de 100 sections à l'échelle internationale. Il travaille avec la société civile, le secteur privé et le gouvernement afin de faire avancer le programme anticorruption et de transparence du Canada.

TI Canada croit que définir le manque à gagner fiscal et présenter des rapports sur les mesures à prendre pour le combler devrait être une priorité pour n'importe quel gouvernement qui se préoccupe de la transparence, optimise ses revenus et s'assure que le régime fiscal est équitable pour tous.

Même si le manque à gagner fiscal comprend des revenus perdus en raison de comportements intentionnels ou involontaires, y compris l'évasion fiscale, les erreurs des contribuables et, dans certains cas, les dettes fiscales impayées et irrécouvrables, dans la mesure on peut le mesurer, TI Canada estime qu'il est également important de savoir le montant d'impôt non payé à la suite d'un évitement fiscal agressif en utilisant des mesures qui sont techniquement légales, mais qui vont à l'encontre de l'intention et de l'esprit de la loi.

On doit mesurer régulièrement le manque à gagner fiscal, premièrement, afin de déterminer s'il augmente ou s'il diminue; deuxièmement, afin de savoir pourquoi; et troisièmement, pour aider l'agence à trouver des façons de réduire l'écart en améliorant la conformité. Je reviendrai plus tard sur une des façons de réduire l'écart.

Comme l'indiquent les propres études de l'agence, il est difficile de déterminer précisément le manque à gagner fiscal. Ce n'est, bien sûr, pas surprenant. Les gens qui utilisent des stratagèmes d'évasion fiscale, mènent des activités de blanchiment d'argent et financent le terrorisme le font en secret afin d'éviter de se faire prendre. Les fraudeurs fiscaux et les autres personnes qui désirent dissimuler des gains mal acquis visent à empêcher les autorités fiscales de trouver les actifs, les investissements et l'argent qui contribuent au manque à gagner fiscal en utilisant des méthodes complexes comme la création de multiples sociétés fictives, les paradis fiscaux où le secret est primordial et un éventail de facilitateurs comme des professionnels juridiques et des comptables qui facilitent, sciemment ou non, la non-conformité.

Premièrement, TI Canada souhaite souligner que le manque à gagner fiscal est extrêmement important. Il est estimé à un montant allant de 14,3 milliards de dollars à 16,5 milliards de dollars selon les estimations de 2014 de l'ARC. Cela exclut les revenus nationaux et internationaux des entreprises. Cela devrait, bien sûr, être une préoccupation de premier ordre aux échelons fédéral, provinciaux et territoriaux. Deuxièmement, même s'il peut être difficile de déterminer le manque à gagner fiscal, il est très important d'utiliser la même méthode pour l'estimer et de le faire régulièrement, ce qui est l'objectif du projet de loi S-243.

Why should the tax gap be of concern? If reduced, it could add billions of dollars to the public accounts of the federal, provincial and territorial governments, thereby providing additional funding for health care, social security, education, infrastructure and other priorities of the government.

Moreover, tackling the tax gap and tax non-compliance will help to address growing concerns of fairness and inequality that have contributed to a wave of cynicism and populism in many Western countries, including our own. This cynicism has been engendered, in part, by a sense among many voters that they have not benefited from recent economic growth, from globalization or free trade, and that the bailout of financial institutions following the 2008 economic crisis largely benefited only the wealthy. Indeed, there is growing evidence that the wealthy are becoming wealthier and using their wealth to pay experts to evade their share of taxes in various tax havens worldwide.

TI Canada fully supports all elements of the current proposed amendments, including measuring the tax gap annually, reporting the amounts to the Parliamentary Budget Officer and reporting on the actions being taken to recover money that should have been paid.

Mr. Chairman, I have one further point. Of the many factors that contribute to the tax gap, a key element is the frequent use of complex structures, including shell companies, trusts and hidden beneficial ownership. One way of deterring such activity is by ensuring that the beneficial owners of these structures are known. Today, CRA audits and investigations are stymied when the beneficial owners are not known. Similarly, when the RCMP or local police investigate money laundering and terrorist financing, they often lack the information needed to follow the money trail to the beneficial owners.

Not only should this information be provided to tax authorities and law enforcement, but also to financial service providers such as banks, insurance companies and security dealers that are now obliged to collect such information under very difficult and expensive circumstances. TI Canada further believes that such information should be available publicly so that businesses, suppliers and lenders can perform due diligence to reduce financial and reputational risk and so that civil society and journalists can assist the authorities in their efforts to uncover tax evasion and criminal acts.

Pourquoi le manque à gagner fiscal devrait-il nous préoccuper? Si on le réduit, cela pourrait ajouter des milliards de dollars aux comptes publics des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ce qui libérerait des fonds supplémentaires pour les soins de santé, la sécurité sociale, l'éducation, les infrastructures et d'autres priorités du gouvernement.

En outre, s'attaquer au manque à gagner fiscal et à l'inobservation fiscale aidera à atténuer les préoccupations croissantes relatives à l'équité et à l'inégalité, qui ont contribué à une vague de cynisme et de populisme dans nombre de pays occidentaux, y compris le nôtre. Ce cynisme a été engendré, en partie, par le sentiment éprouvé par de nombreux électeurs qu'ils n'ont pas profité de la récente croissance économique, de la mondialisation ou du libre-échange, et que le renflouage des institutions financières à la suite de la crise économique de 2008 a profité, en grande partie, uniquement aux riches. En effet, il est de plus en plus évident que les riches s'enrichissent et utilisent leur argent pour payer des experts afin de se soustraire à leur part d'impôt dans divers paradis fiscaux à l'échelle mondiale.

TI Canada soutient pleinement tous les éléments des amendements actuellement proposés, y compris la mesure du manque à gagner fiscal annuellement, la déclaration des montants au directeur parlementaire du budget et la reddition de comptes sur les mesures prises afin de recouvrer l'argent qui aurait dû être payé.

Monsieur le président, j'aimerais ajouter un aspect. Des nombreux facteurs qui contribuent au manque à gagner fiscal, un élément clé est l'utilisation fréquente de structures complexes, y compris les sociétés fictives, les fiducies et la propriété bénéficiaire cachée. Une façon de décourager une telle activité, c'est de s'assurer que les propriétaires bénéficiaires de ces structures soient connus. Aujourd'hui, les vérifications et les enquêtes de l'ARC sont bloquées lorsque les propriétaires bénéficiaires ne sont pas connus. De même, lorsque la GRC ou la police locale enquêtent sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, souvent, elles n'ont pas l'information nécessaire pour suivre la trace de l'argent jusqu'aux propriétaires bénéficiaires.

Cette information devrait être fournie non seulement aux autorités fiscales et aux forces de l'ordre, mais également aux fournisseurs de services financiers comme les banques, les compagnies d'assurances et les maisons de courtage, qui ont maintenant l'obligation de recueillir une telle information dans des circonstances très difficiles et très onéreuses. TI Canada estime en outre que cette information devrait être rendue publique afin que les entreprises, les fournisseurs et les prêteurs puissent faire preuve de diligence raisonnable en vue de réduire les risques financiers et les risques liés à la réputation, et que la société civile et les journalistes puissent aider les autorités dans leurs efforts pour détecter l'évasion fiscale et les actes criminels.

On their own, in our opinion, the CRA and law enforcement are incapable of making sufficient progress on tax evasion and money laundering. For example, the Panama Papers describe in vivid detail how one law firm in only one country dealt with 500 banks, approximately 16,000 companies, and an array of wealthy individuals and world leaders, their friends and families, to defraud their own governments. It was not the tax or police authorities who brought these events to light, but a whistle-blower, together with investigating journalists and civil society. Without a public registry of beneficial ownership, sophisticated individuals, their enablers and tax haven jurisdictions will continue to keep ahead of any CRA or police investigations.

Thank you.

**Dennis Howlett, Former Executive Director, Canadians for Tax Fairness:** Thank you for this opportunity to address this committee and speak about Bill S-243.

I am representing Canadians for Tax Fairness, a non-partisan advocacy group campaigning for fair and progressive tax policies aimed at building a strong and sustainable economy, reducing inequalities and funding quality public services.

Canadians for Tax Fairness supports Bill S-243. In 2012, we launched the Tackle Tax Havens Campaign, which aimed to raise awareness and advocate for action on the growing problem of tax havens. The very first objective of the campaign was to get the government to publicize an official estimate of the size of the tax evasion and avoidance problem. We said this estimate should include domestic practices and the impact of tax havens, and that it should report on the cost to federal, provincial and territorial treasuries. We are very pleased that this issue is now being taken seriously.

Over half of the OECD governments measure tax gaps for one or more areas, and a little less than half publish their analysis. Governments have found that tax gap estimates are helpful in identifying the areas where most tax revenue is lost, which in turn enables them to prioritize and deploy resources where it will achieve the best results and reform tax policies to make them more effective. A 2017 OECD report on measuring the tax gap observed:

Whilst year on year changes are limited in meaning, there are benefits of maintaining a series over time and as up to date as possible.

À elles seules, à notre avis, l'ARC et les forces de l'ordre sont incapables de progresser suffisamment en matière d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent. Par exemple, les Panama Papers décrivent en détail la façon dont un cabinet d'avocats dans un seul pays traitait avec 500 banques, environ 16 000 entreprises et un éventail de gens riches et de dirigeants mondiaux, ainsi que leurs amis et leur famille, afin de frauder leurs propres gouvernements. Ce ne sont pas les autorités fiscales ou policières qui ont révélé cela, mais un dénonciateur, avec des journalistes enquêteurs et la société civile. Sans un registre public de propriété bénéficiaire, des personnes très organisées, leurs facilitateurs et les pays refuges fiscaux continueront d'avoir une longueur d'avance sur les enquêtes de l'ARC ou de la police.

Merci.

**Dennis Howlett, ancien directeur exécutif, Canadiens pour une fiscalité équitable :** Je vous remercie de me donner l'occasion de témoigner devant le comité et de parler du projet de loi S-243.

Je représente Canadiens pour une fiscalité équitable, un groupe de défense non partisan qui milite en faveur de politiques fiscales équitables et progressives visant à bâtir une économie forte et durable, à réduire les inégalités et à financer des services publics de qualité.

Canadiens pour une fiscalité équitable appuie le projet de loi S-243. En 2012, nous avons lancé la campagne Tackle Tax Havens, qui visait à sensibiliser le public et à demander la prise de mesures concernant le problème grandissant des paradis fiscaux. Le premier objectif de la campagne était d'amener le gouvernement à publier une estimation officielle de l'ampleur du problème d'évasion fiscale et d'évitement fiscal. Nous avons dit que cette estimation devrait comprendre les pratiques nationales et l'incidence des paradis fiscaux, et faire rapport sur ce qu'il en coûte aux trésors fédéral, provinciaux et territoriaux. Nous sommes très heureux que cette question soit maintenant prise au sérieux.

Plus de la moitié des gouvernements de l'OCDE mesurent les manques à gagner fiscaux pour un ou plusieurs secteurs, et un peu moins de la moitié de ces gouvernements publient leur analyse. Les gouvernements ont constaté que les estimations du manque à gagner fiscal sont utiles pour cerner les secteurs où il y a le plus de recettes fiscales perdues, ce qui leur permet ensuite d'établir l'ordre des priorités et de déployer des ressources là où elles obtiendront les meilleurs résultats, et de réformer les politiques fiscales en vue de les rendre plus efficaces. Un rapport de l'OCDE sur la mesure des manques à gagner fiscaux, présenté en 2017, indiquait ce qui suit :

Même si les changements d'une année à l'autre sont limités, il y a des avantages à maintenir une série la plus à jour possible au fil du temps.

Bill S-243 may be asking too much by requiring annual reports on the tax gap, but requiring a comprehensive tax gap report every two or three years would be a reasonable and valuable condition to include in this bill.

The CRA has actually begun publishing tax gap reports, starting with a conceptual study on tax gap estimates in 2016. Later that same year, they published a tax gap estimate for the GST and HST. A year later, in June 2017, they published a report on domestic personal income tax compliance. In June of this year, they published a report on the international tax gap for the personal income tax system. Next, they plan to release a report on tax non-compliance by small- and medium-sized enterprises and large corporations.

While this is a welcome development, tax gap estimates produced on a piecemeal basis provide only a partial picture and don't allow one to make comparative analyses to determine where most revenue is being lost and where it would be best to prioritize and deploy additional enforcement resources. A comprehensive tax gap analysis comparing all the components of the tax system is needed. Maybe we will get a more complete picture when the next study is released, but the studies are all based on the 2014 tax year and are now getting out-of-date.

The CRA tax gap reports also do not include revenue loss estimates for provincial and territorial governments. The CRA collects taxes on behalf of all provincial governments except Quebec, and the full size of the tax gap is not clear without including revenue lost by provincial and territorial governments as well.

There is a value in establishing a baseline to evaluate the effectiveness of the additional resources that have been committed in recent years and new enforcement strategies that have been employed by the current government, but the CRA needs to get on with producing a more up-to-date and comprehensive tax gap study that would provide not just a snapshot but reveal the trends over time.

If the CRA has already begun producing tax gap estimates, one may wonder why we need Bill S-243. I believe legislative requirements are still needed to ensure that tax gap studies continue to be produced and published even if there are changes in government.

Le projet de loi S-243 en demande peut-être trop en exigeant des rapports annuels sur le manque à gagner fiscal, mais réclamer un rapport exhaustif sur le manque à gagner fiscal tous les deux ou trois ans serait une condition raisonnable et utile que l'on pourrait inclure dans ce projet de loi.

L'ARC a, en réalité, commencé à publier des rapports sur le manque à gagner fiscal en commençant par une étude conceptuelle sur des estimations du manque à gagner fiscal en 2016. Plus tard, la même année, elle a fourni une estimation du manque à gagner fiscal pour la TPS et la TVH. Un an plus tard, en juin 2017, elle a fait paraître un rapport sur l'observation fiscale en ce qui a trait aux revenus des particuliers gagnés au Canada. En juin dernier, elle a remis un rapport sur le manque à gagner fiscal international pour le régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Elle prévoit ensuite publier un rapport sur l'inobservation fiscale des petites et moyennes entreprises et des grandes sociétés.

C'est une bonne nouvelle, mais les estimations du manque à gagner fiscal réalisées d'une manière fragmentée ne brossent qu'un tableau partiel et ne permettent pas de faire des analyses comparatives pour déterminer le secteur où le plus de recettes sont perdues et où il serait préférable d'établir l'ordre des priorités et de déployer des ressources de mise en œuvre supplémentaires. Il faut une analyse complète du manque à gagner fiscal dans laquelle toutes les composantes du régime fiscal sont comparées. Nous obtiendrons peut-être un tableau plus complet lorsque la prochaine étude sera publiée, mais les études sont toutes fondées sur l'exercice 2014 et commencent maintenant à être dépassées.

Les rapports de l'ARC sur le manque à gagner fiscal ne comprennent pas non plus d'estimations de la perte de recettes pour les gouvernements provinciaux et territoriaux. L'ARC perçoit des impôts au nom de tous les gouvernements provinciaux à l'exception du Québec, et l'ampleur totale du manque à gagner fiscal n'est pas claire si on n'inclut pas également les recettes perdues par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Il est utile d'établir une base de référence afin d'évaluer l'efficacité des ressources supplémentaires qui ont été mobilisées au cours des dernières années et des nouvelles stratégies d'application de la loi qui ont été appliquées par le gouvernement actuel, mais l'ARC doit réaliser une étude sur le manque à gagner fiscal plus à jour et plus exhaustive qui ne fournirait pas seulement un aperçu, mais révélerait les tendances au fil du temps.

Si l'ARC a déjà commencé à réaliser des estimations du manque à gagner fiscal, on peut se demander pourquoi nous avons besoin du projet de loi S-243. Je crois qu'il faut encore des exigences législatives pour s'assurer que les études sur le manque à gagner fiscal continuent d'être effectuées et publiées même s'il y a des changements de gouvernement.

There is also a value, as the bill suggests, in having the Parliamentary Budget Officer produce an independent tax gap estimate. Again, this need not be done every year, but an independent analysis — which may employ some different methodologies and assumptions, is not biased as the CRA is in maybe diminishing the size of the problem — would provide policymakers and the public with a different and complementary perspective to better understand the tax gap problem.

But the most important reason for ensuring regular tax gap studies are produced and made public is to ensure that the public and policymakers' awareness of tax effectiveness and fairness is refreshed and public pressure is harnessed to make governments and the Canada Revenue Agency more accountable for the job they do in making government and the social services we all depend on possible by raising tax revenue.

Thank you.

[*Translation*]

**Claude Vaillancourt, President, Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec):** I represent the Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne. We are in favour of the proposed measures, but we have come to realize that they are not enough. The most significant problem arises from the social inequalities created when finance is out of control and when the financialization of the economy creates those inequalities. This leads us to focus on the issue of tax havens.

ATTAC is an international association that exists in about two dozen countries. We believe that the problem has to be solved internationally as well as nationally. We are a citizens' association, trying to create a link between the work of experts and the public: we are somewhere between the two. We provide as much education and information as we can on these very challenging subjects.

For the purposes of this discussion, we would like to remind ourselves that the problem of tax evasion is very real, but there is also a problem of tax avoidance. For us, the difference between the two is significant. Tax evasion is clearly fraud: it is about hiding or knowingly understating the income one declares. Tax avoidance is more subtle: it is about taking advantages of weaknesses and gray areas in the legislation to legally reduce the income that one has to declare. Tax avoidance perverts the principle of progressive taxation on income and provides affluent individuals and large private companies with legal ways to circumvent their tax obligations.

Il est également avantageux, comme le propose le projet de loi, que le directeur parlementaire du budget réalise une estimation indépendante du manque à gagner fiscal. Encore une fois, elle n'a pas à être produite chaque année, mais une analyse indépendante — qui pourrait utiliser différentes méthodes et hypothèses et qui ne serait pas faussée comme celles de l'ARC, qui tendent à minimiser le problème — fournirait aux décideurs et au public un point de vue différent et complémentaire leur permettant de mieux comprendre le problème du manque à gagner fiscal.

Cependant, la raison la plus importante justifiant la réalisation et la publication régulières d'études sur le manque fiscal à gagner, c'est que l'on s'assure que les connaissances du public et des décideurs sur l'efficacité et l'équité fiscales soient mises à jour et que la pression du public soit utilisée afin que les gouvernements et l'Agence du revenu du Canada rendent davantage compte du travail qu'ils font pour rendre possibles le gouvernement et les services sociaux dont nous dépendons tous en augmentant les recettes fiscales.

Merci.

[*Français*]

**Claude Vaillancourt, président, Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec) :** Je représente l'Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne. Nous sommes en faveur des mesures proposées, mais nous nous sommes rendu compte que c'était insuffisant. Le problème le plus important est lié aux inégalités sociales qu'engendrent une finance hors contrôle et une financiarisation d'économie créatrice d'inégalités. Cela nous a amenés à nous intéresser à la question du paradis fiscal.

ATTAC est une association internationale qui existe dans une vingtaine de pays. Nous croyons que le problème doit se régler à l'échelle internationale, mais aussi à l'échelle nationale. Nous sommes une organisation citoyenne qui essaie de faire un lien entre le travail des experts et la population; nous nous situons quelque part entre les deux. Nous donnons le plus d'éducation et d'information possible sur ces sujets très ardues.

Pour les fins de la présente discussion, nous souhaitons rappeler que le problème de l'évasion fiscale est un problème bien réel, mais qu'il existe aussi un problème d'évitement fiscal. Pour nous, la différence entre les deux est importante. L'évasion fiscale est bel et bien de la fraude; il s'agit de cacher ou de réduire sciemment les revenus qu'on déclare. L'évitement fiscal est plus subtil et consiste à profiter des faiblesses et des zones grises des lois pour réduire légalement les revenus qu'on doit déclarer. L'évitement fiscal est une perversion du principe de l'imposition progressive sur le revenu par laquelle des individus fortunés et les grandes entreprises privées se soustraient légalement à leurs obligations fiscales.

This is why we are affirming that tax avoidance may comply with the letter of the law but it does not comply with its spirit. It is difficult to get a proper idea of the extent of the phenomenon of tax leakage. A number of estimates suggest that almost half of the world's financial transactions go through tax havens, not counting the illicit transactions for drugs, weapons, human trafficking and financial crimes. This is a major problem.

In a report made public in June 2018, the Canada Revenue Agency estimated that rich Canadians have hidden between \$1 billion and \$3 billion in income overseas. We are not talking about private companies, but tax evasion. We have no choice but to consider this figure as a small portion of the fiscal shortfall.

This is the context in which we submit to you our thoughts on Bill S-243. We have followed in the footsteps of Quebec's Committee on Public Finance, which has devoted a lot of thought to the issue. We do not find it entirely adequate, but it is solid enough to provide us with support. My colleague Jacques Bouchard will present our ideas in Bill S-243 to you.

**Jacques Bouchard, Secretary General, Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec):** Good evening. As you will gather right from the outset, we are going to proceed clause by clause, so that we can present our comments quickly.

First, we find that the title of the bill in no way matches the objective of the proposed amendments. We feel that tax avoidance has to be included, given that the bill deals only with tax evasion.

Concerning clause 2, which seeks to amend subsection 88(2), we are happy that the Canada Revenue Agency's activity report will inform parliamentarians and Canadians about the results of the agency's work, including convictions for tax evasion. We support the fact that the CRA will be providing Parliament and Canadians with statistics in order to focus regulations and legislation to effectively combat tax fraud.

We will be making the same comments on the substance of clause 3. We propose going even further by adding to the list any professionals — lawyers, bankers, accountants — who have participated in the process of any tax evasion for which there has been a conviction. We remind you that tax evasion is theft and that it is normal for individuals and companies that profit from it to be convicted and identified. It should be just as normal that the individuals and companies that knowingly participate in the fraud by aiding and abetting those companies and individuals should also be prosecuted and identified in the report. We believe that the message sent by including those professionals in a public report in this way will, in the short and medium term,

C'est en ce sens que nous affirmons que l'évitement fiscal respecte la loi à la lettre, mais qu'il n'en respecte pas l'esprit. Il est difficile de se faire une idée juste de l'ampleur du phénomène des fuites fiscales, et plusieurs estiment que près de la moitié des transactions financières mondiales passent par les paradis fiscaux, sans compter les transactions illicites dans les domaines de la drogue, des armes, de la traite des personnes et des délits financiers. C'est un problème important.

L'Agence du revenu du Canada, dans un rapport rendu public en juin 2018, estime qu'entre 1 et 3 milliards de dollars de revenus ont été cachés en 2015 par de riches Canadiens à l'étranger. Nous ne parlons pas ici d'entreprises privées, mais bien d'évasion fiscale. Nous ne pouvons qu'accueillir ce chiffre comme étant une faible partie du manque à gagner fiscal.

C'est dans ce contexte particulier que nous vous présentons nos réflexions sur le projet de loi S-243. Nous nous sommes inspirés dans notre travail de la Commission des finances publiques du Québec, qui a permis une réflexion importante sur cette question. Nous ne la trouvons pas entièrement suffisante, mais elle est assez solide pour nous appuyer. Mon collègue, Jacques Bouchard, vous présentera nos idées sur le projet de loi S-243.

**Jacques Bouchard, secrétaire général, Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec) :** Bonsoir. Vous comprendrez que, dès le départ, nous allons procéder article par article pour présenter nos commentaires de façon rapide.

D'abord, nous trouvons que le titre de la loi ne correspond nullement à l'objectif des modifications proposées. Nous pensons qu'il faut inclure l'évitement fiscal, alors que le projet de loi ne touche que l'évasion fiscale.

En ce qui concerne l'article 2, qui traite du paragraphe 88(2), nous sommes heureux que le rapport d'activité de l'Agence du revenu du Canada permette d'informer les parlementaires et la population des résultats des travaux de l'agence, y compris les condamnations pour évasion fiscale. Nous approuvons le fait que l'ARC fasse part aux parlementaires et à la population de statistiques afin de cibler des règlements et des lois qui permettraient de lutter efficacement contre la fraude fiscale.

Sur le fond, nous reviendrons sur nos commentaires pour l'article 3. Nous proposons d'aller encore plus loin en ajoutant à la liste des professionnels — avocats, banquiers, comptables — ayant participé au processus d'évasion fiscale pour laquelle il y a eu condamnation. Nous rappelons que l'évasion fiscale est un vol et qu'il est normal que les firmes et individus en ayant profité soient condamnés et identifiés. Il devrait être tout aussi normal que les personnes ou sociétés ayant sciemment participé à cette fraude et accompagné ces firmes ou individus soient également poursuivies et identifiées dans le cadre de ce rapport. Nous croyons que le message d'une telle inclusion dans un rapport public incitera ces professionnels à renoncer, à court et à moyen

encourage them to stop aiding and abetting individuals and companies in the practice of tax evasion.

As for clause 3, which amends the definition of “tax gap,” we regret the limited, very strict definition of tax evasion that ignores the whole issue of tax avoidance and aggressive tax planning. The CRA must have the mandate to estimate and include in its records the annual profits made by multinationals located in Canada that adopt different strategies, of various degrees of sophistication, to dodge their fair and equitable share of taxes where they do business.

As the *Alternatives économiques* magazine has once more concluded, in its most recent September issue, we are convinced that fight against tax evasion must involve a complete reworking of the way in which multinational companies are taxed. Unlike profits, consumers cannot be easily moved away. This simple observation points out that the real activity, the sales and the sales revenue, must be considered rather than the profits, which can easily be manipulated. The challenge is simultaneously to understand the companies’ tax avoidance strategies and to establish a legal and political reform that will involve renegotiating tax agreements. We feel that the CRA’s duty is to inform Parliament and Canadians of these practices and the ways in which to combat them.

Finally, we believe that the amendments to the legislation should also give the CRA the mandate to create a registry of information on the final beneficiaries in order to combat the trusts and anonymous shell-companies. In this, we echo Recommendation No. 32 in the Commission on Public Finance’s report on tax havens used for tax evasion and tax avoidance, and the recommendations from experts on the matter, such as Gabriel Zucman. He considers this approach to be one of the three indispensable solutions in starting an effective fight against tax evasion.

In this context, we remind you that, when the Senate was studying the Cannabis Act, it already proposed the creation of a registry of final beneficiaries in order to break through the banking secrets of tax havens and reveal the identity of investors. Unfortunately, the amendment was defeated. It seems to us that the Senate’s sensitivity to the issue should extend to all revenues and investments from tax havens.

Finally, as for the proposed amendments to the act that allow information to be distributed, we are in full agreement that information should be available and analyzed. It is important for us that information can reach Parliament and the public so that we are able to make informed decisions as much as possible. That is our position in a nutshell.

terme, à accompagner des personnes et firmes dans la pratique de l’évasion fiscale.

Quant à l’article 3, qui modifie la définition de « manque à gagner fiscal », nous déplorons qu’on se limite à une définition très stricte de l’évasion fiscale en laissant de côté tout l’aspect lié à l’évitement fiscal ou à la planification fiscale agressive. Il faudrait que l’ARC ait le mandat d’estimer et d’inclure dans ses rapports les profits réalisés annuellement par les multinationales sises au Canada qui profitent de différents stratagèmes plus ou moins élaborés pour se soustraire à une juste et équitable part d’impôt à payer, là où elles font affaire.

Nous sommes convaincus, comme le concluait encore tout dernièrement le magazine *Alternatives économiques* dans son numéro de septembre dernier, que la lutte à l’évasion fiscale ne peut passer que par une remise à plat de la manière dont sont taxées les entreprises multinationales. Les consommateurs, à l’inverse des profits, ne peuvent pas être facilement déplacés. Ce simple constat suggère que c’est l’activité réelle, soit les ventes et les chiffres d’affaires, qui doit être prise en compte plutôt que les profits facilement manipulables. Le défi est à la fois celui de l’intelligibilité des stratégies d’évitement fiscal des entreprises et celui de la mise en place juridique et politique d’une telle réforme qui implique des renégociations de conventions fiscales. Nous pensons que le devoir de l’ARC est d’informer les parlementaires et la population de ces pratiques et des façons de les contrer.

Finalement, nous croyons que la modification législative devrait aussi confier le mandat à l’ARC de créer un registre visant à consigner les renseignements sur les bénéficiaires ultimes afin de lutter contre les fiducies et les sociétés-écrans anonymes. À ce titre, nous faisons écho à la recommandation n° 32 contenue dans le rapport de la Commission des finances publiques sur le recours aux paradis fiscaux à des fins d’évasion et d’évitement fiscaux, et aux recommandations des spécialistes sur la question, comme Gabriel Zucman, qui considère cette disposition comme étant l’une des trois pistes de solutions incontournables pour amorcer une lutte efficace contre l’évasion fiscale.

À ce titre, nous vous rappelons que le Sénat avait d’ailleurs proposé de créer un registre des bénéficiaires ultimes pour percer le secret bancaire des paradis fiscaux et dévoiler l’identité des investisseurs dans le cadre de la Loi sur le cannabis. Malheureusement, l’amendement a été refusé. Il nous semble que la sensibilité du Sénat devrait s’étendre à l’ensemble des revenus et des investissements provenant de paradis fiscaux.

Finalement, concernant les dispositions des modifications à la loi qui permettent la diffusion d’information, nous sommes tout à fait d’accord avec l’idée que les informations soient disponibles et qu’elles soient élaborées. Il est important pour nous que la diffusion de l’information puisse atteindre le public et l’ensemble de la députation pour que nous soyons en mesure de

[English]

**Senator Eaton:** Thank you very much for your testimony.

Mr. Moore, you said in your remarks that the CRA was not looking at the tax gap between the provinces and territories and that our tax gap was between \$14 billion and \$16 billion a year. There are different estimates from different people, but it's very large. Why do you think governments of all stripes aren't showing more concern? That's a lot of money for health, education, military procurement and infrastructure. I'm stunned. Why do you think they are so *laissez-faire*, if I can say that about it? What have you thought about this?

**Mr. Moore:** Other than not being able to ask ourselves a question and finding difficulty answering it — as is the case with you — it seems to us that there are powerful vested interests, both political and in the economy, who believe that change is not necessary, who are not accepting this loss and the penalty that would bring to other ways in which those same investors would or would not invest in Canada. It's difficult to understand this beyond basically saying it's not understood.

In our organization, we know our legal and financial committees are made up of some of the largest legal firms in this country, organizations of extremely high repute. They report within their industry the extent to which they have people who provide these enabling services — legal, financial and others — to industry and individuals of wealth and are actually benefiting by providing this service. If we were to look at our interest in combating corruption, one might say that these people are themselves involved in activities using the law against the spirit of the law and are encouraging that this activity continue because of the gains they're achieving. But that answer is not satisfying because there's not a clear answer to your question.

**Senator Eaton:** I just thought you might have some thoughts. That leads me into my next question, which any of you can answer. Is there a ceiling where people look to avoid taxes? Should we simplify the tax system by, say, going to a flat tax where there are no loopholes? Do you all want to answer?

**Mr. Howlett:** I'll answer that. I would not advocate a flat tax because that would be unfair in terms of accentuating income disparities in Canada. However, eliminating some of the tax loopholes would be a very good idea, especially to tackle the problem —

prendre des décisions éclairées autant que possible. Voilà l'essentiel.

[Traduction]

**La sénatrice Eaton :** Merci beaucoup de votre témoignage.

Monsieur Moore, vous avez dit dans votre exposé que l'ARC n'examinait pas le manque à gagner fiscal entre les provinces et les territoires et qu'il était de 14 à 16 milliards de dollars par année. Différentes estimations proviennent de différentes personnes, mais le manque à gagner fiscal est très important. Pourquoi croyez-vous que les gouvernements de toutes les allégeances ne sont pas plus inquiets? C'est beaucoup d'argent pour la santé, l'éducation, l'approvisionnement militaire et les infrastructures. Je suis abasourdie. À votre avis, pourquoi font-ils preuve d'autant de laissez-faire, si je peux m'exprimer ainsi? Qu'en pensez-vous?

**M. Moore :** À part ne pas être en mesure de nous poser des questions et avoir de la difficulté à y répondre — comme c'est votre cas —, il semble y avoir de puissants intérêts en place, tant politiques qu'économiques, qui croient qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des modifications et qui n'acceptent pas cette perte et la pénalité qui en découlerait quant aux autres façons dont ces mêmes investisseurs investiraient ou non au Canada. Il est difficile de comprendre la situation au-delà de dire qu'on ne la comprend pas.

Dans notre organisation, nous savons que nos comités juridiques et financiers sont composés de certains des plus importants cabinets d'avocats au pays et de certaines organisations jouissant d'une excellente réputation. Ils font rapport, au sein de leur industrie, de la mesure dans laquelle des gens fournissent ces services habilitants — juridiques, financiers et autres — à l'industrie et aux riches et profitent ainsi de la situation. Si nous tenions compte de nos intérêts en combattant la corruption, on pourrait dire que ces personnes participent elles-mêmes à des activités en utilisant la loi pour aller en violation de l'esprit de celle-ci et qu'elles encouragent la poursuite de ces activités en raison des gains qu'elles réalisent. Cependant, cette réponse n'est pas satisfaisante parce qu'il n'y a pas de réponse claire à votre question.

**La sénatrice Eaton :** Je pensais que vous auriez peut-être des idées là-dessus. Cela m'amène à ma prochaine question, à laquelle n'importe lequel d'entre vous pourra répondre. Y a-t-il un plafond au-delà duquel les gens cherchent à éluder l'impôt? Devrions-nous simplifier le régime fiscal en prélevant un impôt uniforme dans lequel il n'y a aucune échappatoire fiscale? Voulez-vous tous répondre à la question?

**M. Howlett :** Je vais y répondre. Je ne préconiserais pas un impôt uniforme parce que cela serait injuste et accroîtrait les disparités de revenus au Canada. Toutefois, l'élimination de certaines échappatoires fiscales serait une très bonne idée, particulièrement pour résoudre le problème...



**Senator Eaton:** I don't think you can have one without the other.

**Mr. Howlett:** Well, the personal income tax system has all kinds of tax expenditures, they're called, which mostly benefit the rich and make the tax system unfair, but also make it much more complex and difficult to enforce.

Similarly, with the corporate tax system, the rules are fuzzy. There is, for example, something called the arm's length rule. Companies that have transactions within a group of companies should have a price that would be similar to what would happen if it were an arm's length company. But now, so much of the trade is within companies that it's really hard to enforce that kind of rule, so companies get away with using tax havens to lower their tax.

**Senator Eaton:** But is there a ceiling, do you think, that pushes people to go offshore, to start looking, getting very aggressive?

**Mr. Howlett:** The wealthy are the ones who use tax havens the most. Ordinary taxpayers do not use tax havens.

**Senator Eaton:** I will not press. Okay. You haven't answered my question, but thank you very much.

[Translation]

**Mr. Vaillancourt:** We are completely against the idea of having a single tax bracket. We find it completely unfair that a low-income person has to pay the same rate as a high-income person.

**Senator Eaton:** It does not need to be a single tax bracket.

[English]

You can have a flat tax for income below that and you can have another tax level for income above that.

[Translation]

**Mr. Vaillancourt:** We would like to see more tax brackets, with new brackets added for higher incomes. The focus on tax avoidance and tax evasion has to be more on higher-income people as the priority. They are the ones who use tax havens the most. In our view, Canada has not done enough in this regard.

**La sénatrice Eaton :** Je ne crois pas que l'un puisse venir sans l'autre.

**M. Howlett :** Eh bien, le régime d'impôt sur le revenu des particuliers comprend toutes sortes de dépenses fiscales qui profitent, pour la plupart, aux riches et rendent le régime fiscal non seulement injuste, également beaucoup plus complexe et difficile à appliquer.

De même, les règles du régime fiscal des sociétés sont floues. Il y a, par exemple, la règle du lien de dépendance. Les entreprises qui effectuent des transactions au sein d'un groupe d'entreprises devraient avoir un prix qui serait similaire à ce qui se passerait s'il s'agissait d'une entreprise indépendante. Par contre, maintenant, il y a tellement de commerce qui se fait entre ces entreprises qu'il est très difficile d'appliquer ce type de règle, alors les entreprises s'en tirent en utilisant des paradis fiscaux pour réduire leurs impôts.

**La sénatrice Eaton :** Mais y a-t-il un plafond, à votre avis, au-delà duquel les gens vont à l'étranger, commencent à chercher des façons de manière agressive?

**M. Howlett :** Les riches sont ceux qui utilisent le plus les paradis fiscaux. Les contribuables ordinaires ne les utilisent pas.

**La sénatrice Eaton :** Je ne vais pas insister. D'accord. Vous n'avez pas répondu à ma question, mais merci beaucoup.

[Français]

**M. Vaillancourt :** Nous sommes tout à fait contre l'idée qu'il y ait un seul palier d'imposition, parce que nous trouvons cela profondément injuste, c'est-à-dire qu'une personne à faible revenu doit payer le même pourcentage qu'une personne qui a des revenus élevés.

**La sénatrice Eaton :** Il n'est pas nécessaire que ce soit une taxe.

[Traduction]

Vous pouvez avoir un impôt uniforme pour les revenus inférieurs à un seuil précis et un autre pour les revenus plus élevés.

[Français]

**M. Vaillancourt :** Ce que nous souhaitons, c'est qu'il y ait plus de paliers d'imposition et que ces nouveaux paliers soient ajoutés pour les revenus qui sont plus élevés. Il faut s'intéresser davantage à la question de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale de manière à s'attaquer prioritairement aux gens dont les revenus correspondent aux paliers d'imposition les plus élevés, et qui sont aussi les plus grands utilisateurs de paradis fiscaux. On trouve que le Canada n'en fait pas assez à ce chapitre.

**Senator Pratte:** Mr. Bouchard, I gather from your comments that you find the definition of tax gap in the bill to be much too narrow.

[English]

I have a question for Mr. Moore and Mr. Howlett. What do you think of the definition of the fiscal gap that we find in the bill? Is it too narrow?

[Translation]

Let me ask Mr. Bouchard too. How do we define it? In a bill, we cannot just talk about tax evasion, because that is a little vague. The definition has to be more precise, and that is where things get complicated.

[English]

**Mr. Howlett:** I would support making the tax gap include aggressive tax avoidance. There is a legal definition. It's a bit vague, but it's more than just avoidance, aggressive tax avoidance, and there is in Canadian tax law the anti-avoidance rule. There are some court rulings and so on that help define that somewhat, still a little bit fuzzily, but that should be included in tax gap estimates. The problem arises most seriously in the area of corporate use of tax havens, because many corporations use tax havens to shift profits but are able to do that within the fuzzy definition of the current corporate tax law, so that needs to be tightened up by reforming the tax law and making it clearer, but also the tax gap estimate should include both actual illegal activity as well as another figure perhaps for what the estimate is for tax losses due to aggressive tax avoidance.

[Translation]

**Mr. Bouchard:** As for the way to include the definition in the bill, I am not a lawyer so I would not be able to come up with an idea for you.

However, if we are talking about the principle of tax evasion, most tax experts, most people, know exactly what it is about. Basically, they are practices that alter the spirit of the legislation and lead people to interpret it as they see fit. That is where things get very complicated.

Moreover, the CRA spends a huge amount of time in court to determine whether a tax practice is aggressive or not or whether it is legal or not. There are endless debates on the issue. I still feel that it is important to include a definition in the legal text and I trust our lawmakers to find the appropriate terms.

**Le sénateur Pratte :** Monsieur Bouchard, je comprends de vos propos que vous trouvez que la définition de l'écart fiscal que propose le projet de loi est beaucoup trop étroite.

[Traduction]

J'ai une question pour M. Moore et M. Howlett. Que pensez-vous de la définition de l'écart fiscal qui se trouve dans le projet de loi? Est-elle trop étroite?

[Français]

Je pose cette question également à M. Bouchard. Comment définit-on cela? Dans un projet de loi, on ne peut pas seulement parler d'évitement fiscal, car c'est un peu vague. Il faut que ce soit défini de façon plus précise, et c'est là que ça se complique.

[Traduction]

**M. Howlett :** Je serais en faveur de faire en sorte que l'écart fiscal comprenne l'évitement fiscal agressif. Il existe une définition juridique. Elle est un peu vague, mais l'évitement fiscal agressif est plus que seulement de l'évitement, et le droit fiscal canadien prévoit une règle anti-évitement. Il y a des décisions judiciaires et d'autres choses qui aident en quelque sorte à définir la question, de manière encore un peu floue, mais cela devrait faire partie des estimations de l'écart fiscal. Le problème s'aggrave lorsqu'il s'agit de l'utilisation de paradis fiscaux par les entreprises parce que nombre de sociétés les utilisent pour transférer des bénéfices, mais elles sont en mesure de le faire en respectant la définition floue de la loi actuelle sur l'impôt des sociétés, alors il faut préciser cette définition en réformant la loi et en la rendant plus claire, mais l'estimation de l'écart fiscal devrait également comporter les véritables activités illégales, de même qu'un autre chiffre correspondant peut-être à l'estimation des pertes fiscales découlant de l'évitement fiscal agressif.

[Français]

**M. Bouchard :** Pour ce qui est de la façon d'inclure la définition dans le projet de loi, je ne suis pas avocat et je ne pourrais pas vous soumettre une idée.

Cependant, si on parle du principe de l'évitement fiscal, la plupart des fiscalistes et des gens savent exactement de quoi il en retourne. Dans le fond, ce sont des pratiques qui transforment l'esprit de la loi et qui amènent les gens à les interpréter à leur façon, et ça devient très compliqué.

D'ailleurs, l'ARC consacre énormément de temps devant les tribunaux à déterminer si la pratique fiscale est agressive ou si elle est légale ou pas. Il y a des débats sans fin sur le sujet. Je crois qu'il est tout de même important d'inclure une définition dans le texte de loi, et je fais confiance au législateur pour qu'il trouve les termes appropriés.

[English]

**Senator Marshall:** This bill, if it passes, is really the first step. You measure the tax gap, and we think it's going to be, say, \$15 billion, but the objective at the end of the day is to collect the taxes, so this is just step one.

What are your expectations of what will happen once the bill passes and once the Parliamentary Budget Officer does his calculations? Does it just sit on the shelf? What would be your expectations of, for example, the Canada Revenue Agency?

**Mr. Moore:** We think that this will give them more tools to pursue their objectives. When we have met with them, their real concern, as expressed by others, is having the resources to look more deeply at how to close some of the loopholes. Whatever the tax system is, it's always going to be prone to that, but there is good knowledge of what many of the loopholes in fact are.

When you talk about this being the beginning, for us, you will not be able to proceed as far as many would wish if we do not set up registries of beneficial ownership, because people will be able, through profit shifting, as Mr. Howlett has mentioned, and other mechanisms, divert funds into these mechanisms. We will not address this problem unless we look at how to address the issues of those companies that operate in cyberspace, like Google and Amazon, which are avoiding taxes by using these havens. We haven't figured out how to deal with this new international world of the way business is being done. But this remains a very important first step because it's a signal to all those, and those potential partners, to help in identifying what the loopholes are and ways to close them.

**Senator Marshall:** Thank you.

Mr. Howlett, I'd like to hear your views. I want to mention that I read an article on your website, *What is Wrong at the CRA? And How to Fix It*, so I'd be interested in hearing your views.

**Mr. Howlett:** The CRA itself is starting to measure the tax gap and they have admitted that they're losing, even just in the studies they've done so far, about \$18 billion. That is 8.6 per cent of the personal income tax system. We're talking about a huge problem here, but it's an issue that was not given due attention because it wasn't clear how big the problem was. When they complete their study of the corporate tax, my guess is that will add at least another \$6 billion to lost revenue, and we're getting close to \$25 billion. That should create some pressure on policymakers to do something about it.

[Traduction]

**La sénatrice Marshall :** Ce projet de loi, s'il est adopté, représente vraiment une première étape. Il faut mesurer l'écart fiscal, et nous croyons qu'il sera de l'ordre de 15 milliards de dollars, mais l'objectif, au bout du compte, c'est de percevoir l'impôt, alors ce n'est que la première étape.

Que croyez-vous qu'il se produira après l'adoption du projet de loi et après les calculs du directeur parlementaire du budget? Resterait-il sur les tablettes? Quelles sont vos attentes, par exemple, par rapport à l'Agence du revenu du Canada?

**M. Moore :** Nous croyons que ce projet de loi donnera à l'agence plus d'outils pour atteindre ses objectifs. Lorsque nous avons rencontré des représentants de l'agence, leur véritable préoccupation, comme d'autres l'ont exprimé, c'est d'avoir les ressources pour examiner en profondeur la façon d'éliminer certaines échappatoires fiscales. Peu importe le régime fiscal, il y sera toujours vulnérable, mais nombre de ces échappatoires sont déjà bien connues.

Lorsque vous dites qu'il s'agit d'une première étape, à notre avis, vous ne serez pas en mesure d'aller aussi loin que beaucoup de gens le voudraient si vous ne mettez pas en place des registres de propriété bénéficiaire parce que les personnes seront en mesure, au moyen de transferts de bénéfices, comme l'a mentionné M. Howlett, et d'autres mécanismes, de détourner des fonds dans ces mécanismes. Nous ne réglerons pas ce problème à moins de chercher à régler celui des sociétés qui exercent leurs activités dans le cyberespace, comme Google et Amazon, qui éludent l'impôt en utilisant ces paradis fiscaux. Nous n'avons pas encore trouvé le moyen de faire face à cette nouvelle façon de faire des affaires de ce monde international. Cela demeure une première étape très importante parce que c'est un signal à toutes ces sociétés et à tous leurs partenaires potentiels; cela aidera à détecter les échappatoires fiscales et à trouver des façons de les éliminer.

**La sénatrice Marshall :** Merci.

Monsieur Howlett, j'aimerais entendre votre point de vue. Je mentionnerais que j'ai lu un article sur votre site web, *Qu'est-ce qui ne va pas à l'ARC? et comment y remédier?*, alors je souhaiterais entendre vos commentaires.

**M. Howlett :** L'ARC a commencé à mesurer l'écart fiscal et elle a admis qu'elle perd, seulement selon les études qu'elle a effectuées jusqu'à maintenant, environ 18 milliards de dollars. C'est 8,6 p. 100 du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Nous parlons d'un énorme problème ici, mais on n'y a pas accordé suffisamment d'attention parce qu'on n'en connaissait pas précisément l'ampleur. Lorsque l'agence terminera son étude de l'impôt des sociétés, je prévois qu'au moins 6 milliards de dollars de pertes de recettes seront ajoutés, et nous serons près de 25 milliards de dollars. Cela devrait exercer une certaine pression sur les décideurs pour qu'ils s'attaquent au problème.

Now, I am pleased that the current government did take some of the recommendations in *What is Wrong at the CRA? And How to Fix It*, especially on the enforcement strategies, prioritizing offshore and corporate and wealthy individuals. That's a good move. But the next step is to reform the tax code — to simplify it, make it clearer, make it easier to enforce and make it fair at the same time. That would be the next step. When we're looking at potentially \$25 billion, there is good reason to make that a top priority for legislative action.

**Senator Marshall:** Thank you.

Mr. Vaillancourt and/or Mr. Bouchard? It could be both of you.

[*Translation*]

**Mr. Vaillancourt:** No, that's fine.

**The Chair:** You have no comments?

[*English*]

No comments, Senator Marshall. Another question?

**Senator Marshall:** No, but I must say either Mr. Vaillancourt or Mr. Bouchard did make some comments in their opening remarks, so I'll go back and look at those.

[*Translation*]

**Mr. Vaillancourt:** I would like to comment. We believe that tax fraud must be condemned. However, behind the tax fraud is an entire infrastructure of people who allow the tax fraud to take place. Any additional steps in the legislation would be to target those responsible for that as well.

We have heard accounts from people who consult others who may not be fraudsters, but who suggest ways for them to get round paying tax. We believe that the legislation should target those people too.

**Mr. Bouchard:** You can also go on the Internet; it is very easy.

**Senator Bellemare:** I feel that it is important to understand where the shortfalls come from in order to know how to tackle the problem. I gather that we have estimates here. Mr. Howlett, for example, was talking about a tax gap as high as \$16 billion.

Here is my question. Does a lot of this tax gap come from tax avoidance and tax havens? Could it be linked to the underground economy? If so, we are not going to apply the same measures in

Je me réjouis du fait que le gouvernement actuel a suivi certaines des recommandations énoncées dans l'article *Ce qui ne va pas à l'ARC? et comment y remédier?*, particulièrement en ce qui concerne les stratégies d'application de la loi, en accordant la priorité aux activités à l'étranger, aux sociétés et aux gens riches. C'est une bonne initiative. La prochaine étape, c'est de réformer le régime fiscal — de le simplifier, de le clarifier, de faciliter son application et de le rendre équitable en même temps. Ce serait la prochaine étape. Lorsqu'il s'agit de possiblement 25 milliards de dollars, cela justifie qu'on élève au rang de priorité la prise de mesures législatives.

**La sénatrice Marshall :** Merci.

Monsieur Vaillancourt et/ou monsieur Bouchard? Ce peut être vous deux.

[*Français*]

**M. Vaillancourt :** Non, ça va.

**Le président :** Vous n'avez pas de commentaires?

[*Traduction*]

Il n'y a pas de commentaires, madame la sénatrice Marshall. Une autre question?

**La sénatrice Marshall :** Non, mais je dois dire que M. Vaillancourt ou M. Bouchard ont effectivement fait certaines observations dans leur déclaration liminaire, mais j'irai vérifier.

[*Français*]

**M. Vaillancourt :** J'aimerais intervenir. Nous croyons qu'il faut dénoncer la fraude fiscale. Cependant, derrière la fraude fiscale, il y a toute une infrastructure, c'est-à-dire qu'il y a des gens qui permettent que la fraude fiscale ait lieu. Si on juge qu'il y a un pas supplémentaire à franchir dans la loi, ce serait de cibler aussi ces personnes qui sont responsables.

Nous avons entendu des témoignages de personnes qui consultent des gens qui ne sont pas nécessairement des fraudeurs, mais qui proposent des façons d'échapper à l'impôt. Nous croyons que ces gens devraient aussi être ciblés par la loi.

**M. Bouchard :** Vous pouvez aussi aller sur Internet, c'est très facile.

**La sénatrice Bellemare :** Je trouve important de comprendre d'où viennent les manques à gagner pour savoir comment s'attaquer au problème. Je comprends que nous avons ici des estimations. Par exemple, M. Howlett a parlé de l'écart fiscal qui s'élevait à 16 milliards de dollars.

Ma question est la suivante. Est-ce qu'une grande proportion de cet écart fiscal provient de l'évitement fiscal et des paradis fiscaux? Il est peut-être lié à l'économie souterraine, auquel cas

solving the problem. With the underground economy, we can take much more positive measures, as Sweden has already done. But tax avoidance is something else.

According to your estimates, could you tell us where the tax gap comes from? First, we know that your estimates are based on individuals, not companies. Is that the case?

[English]

**Mr. Howlett:** The figures that I shared were the figures in the CRA tax gap reports. They have identified \$2.2 billion not collected and \$6.5 billion under-reported income, which includes criminal income, so that totals, on the personal income side, \$8.7 billion. Then they did a separate report on the nonpayment of GST and HST, and they concluded that that came to about \$7.8 billion. Then the most recent report on international tax evasion was 0.8 to \$3 billion. Those are the studies they have produced so far. I did my estimate on the international tax avoidance, and I think it's more like \$10 billion to \$15 billion. The assumptions and the methodologies differ. If anything, these, in my view, are low figures, and they don't include the forthcoming study on corporate tax.

With the corporate tax, the majority of it is probably avoidance, but with the personal income tax, what we're mostly talking about there is evasion, either criminal evasion or non-reporting of income.

When you add it all up together, it's a huge number. I don't know what methodology they're going to use for the corporate income tax, but that's where it becomes very important to look at aggressive tax avoidance as well as evasion. If you look at the aggressive tax avoidance, I'm sure the total will come to over \$6 billion, and the grand total will be very close to \$25 billion.

**Mr. Moore:** When you examine this problem by asking how we divide it, however we divide it, it's clear with CRA and other officials that it's being able to understand its nature, not just how much is in which category.

It's clear that Canada is among the lowest-ranked countries in conforming with agreements that we signed onto with the G20 about beneficial ownership. By not acting in this area, we're allowing a lot of money to come into the country, and often it is money that has gone out of Canada into tax havens from criminal activity in our own country and brought back into our country and whitewashed by being invested in legal enterprises.

nous n'allons pas appliquer les mêmes mesures pour régler le problème. Dans le cas de l'économie souterraine, nous pouvons prendre des mesures beaucoup plus positives, comme la Suède l'a déjà fait, alors que pour l'évitement fiscal, c'est autre chose.

Selon vos estimations, pourriez-vous nous dire ce qui est à l'origine de l'écart fiscal? D'abord, on sait que vos estimations se basent sur des particuliers et non sur des entreprises. Est-ce bien le cas?

[Traduction]

**M. Howlett :** Les chiffres que j'ai communiqués sont les chiffres figurant dans les rapports de l'ARC sur l'écart fiscal. L'agence a relevé 2,2 milliards de dollars non perçus et 6,5 milliards de dollars de revenus déclarés en partie seulement, ce qui comprend les revenus d'origine criminelle, alors cela totalise, du côté des revenus des particuliers, 8,7 milliards de dollars. Elle a ensuite produit un rapport distinct sur le non-paiement de la TPS et de la TVH et a conclu que c'était environ 7,8 milliards de dollars. Le plus récent rapport sur l'évasion fiscale internationale faisait état de 0,8 à 3 milliards de dollars. Il s'agit des études qu'elle a publiées jusqu'à maintenant. J'ai réalisé une estimation de l'évitement fiscal international et je crois qu'il est de l'ordre de 10 à 15 milliards de dollars. Les hypothèses et les méthodes diffèrent. À mon avis, il s'agit de chiffres peu élevés, et ils ne comprennent pas la prochaine étude sur l'impôt des sociétés.

Pour ce qui est de l'impôt des sociétés, la plus grande partie provient probablement de l'évitement, mais pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des particuliers, c'est principalement de l'évasion fiscale, soit de l'évasion d'origine criminelle soit des revenus non déclarés.

Lorsqu'on additionne tous ces montants, cela donne une somme énorme. Je ne sais pas quelle méthode l'agence va utiliser pour l'impôt des sociétés, mais c'est là où il devient très important de se pencher sur l'évitement fiscal agressif de même que l'évasion fiscale. Si vous examinez l'évitement fiscal agressif, je suis certain que le total dépassera 6 milliards de dollars et que le total général sera très près de 25 milliards de dollars.

**M. Moore :** Lorsqu'on examine ce problème en se demandant comment le diviser, peu importe la ventilation, il est clair pour l'ARC et d'autres fonctionnaires qu'il faut comprendre la nature du problème, non pas seulement le montant de chaque catégorie.

De toute évidence, le Canada est un des pays qui se conforme le moins aux accords qu'il a signés avec le G20 concernant la propriété bénéficiaire. En n'agissant pas à cet égard, nous permettons à beaucoup d'argent d'entrer au pays et, souvent, il s'agit d'argent qui avait été transféré à l'extérieur du Canada dans des paradis fiscaux à la suite d'activités criminelles dans notre propre pays, puis ramené ici et blanchi en étant investi dans des entreprises légales.

We have a lack of being able to know who the owners are of all the real estate in Toronto and Vancouver. In studies of our own that the government at the highest levels thinks are very accurate, those housing prices and the market is being highly distorted by money that's been laundered outside through tax havens and brought back in to buy real estate, and our laws do not require that the actual real beneficiaries and owners of those properties are known. The same applies with buying companies and making other forms of investments where the enablers are sometimes lawyers or banks and others.

But it's not a matter of putting the finger on the individuals. As we've tried to point out to you, we can identify the issue, but there is not a single silver bullet to resolve it. In our view, unless we have a way to know who is making these investments — “know your client” as the terminology goes. Banks have ways to do that for the RCMP and those people skilled in trying to look at money laundering, the use of tax havens and ways they have to be registered.

It is very sad that we, along with Brazil and South Korea, are the only three countries of the G20 that receive the lowest rating for enforcing the agreements on beneficial ownership, and we fell from being in the higher category to the lowest in the latest ratings.

These things, in our view, are related. It's not to make less of your point of understanding the breakdown that Mr. Howlett has explained, but some of the tools to deal with it are not necessarily only about coming at it through each individual area, because the RCMP and other police officials are saying beneficial ownership would be a tool that would allow them to get on with doing the job because people would not be able to whitewash their money in Canada because it's so easy to register a business or other forms of trusts and investments.

**Senator Neufeld:** Thank you, gentlemen, for being here. Some of the things you say are interesting to me.

I get the theme from all four of you that you're looking at tax havens, large companies and rich people. Would that be correct? I kind of got that feeling. You all said it enough. It's rich people, it's tax havens, and it's large companies.

I live in a province that has a sales tax. Right next door, 100 miles away, is a province that doesn't have a sales tax. A lot of average citizens go to that other province to buy fridges, stoves, building products, all that kind of thing. Is that in your estimate too? I don't know how you come up with all the dollar amounts. I'm not disputing the number. I'm just trying to understand. Do you look at those kinds of things too? Because that's the average person working in places like that. Do you call

Nous ne sommes pas en mesure de savoir qui sont les propriétaires de l'ensemble du parc immobilier de Toronto et de Vancouver. Dans nos propres études, qui sont très précises selon les plus hautes instances gouvernementales, les prix et le marché de l'habitation sont grandement faussés par l'argent qui est blanchi dans des paradis fiscaux à l'étranger et ramené au pays afin d'acheter des biens immobiliers, et nos lois n'exigent pas que les véritables bénéficiaires et propriétaires de ces propriétés soient connus. Cela s'applique également à l'achat d'entreprises et à la réalisation d'autres formes d'investissements, où les facilitateurs sont parfois des avocats, des banques ou d'autres.

Il ne s'agit pas de pointer du doigt les personnes. Comme nous avons essayé de vous le souligner, nous pouvons relever le problème, mais il n'existe pas de panacée. À notre avis, il faut trouver une façon de savoir qui fait ces investissements — la « notoriété du client », comme on dit. Les banques ont des façons de faire cela pour la GRC, et les personnes spécialisées qui cherchent à faire du blanchiment d'argent et à utiliser des paradis fiscaux doivent être enregistrées.

Il est très triste que le Canada, le Brésil et la Corée du Sud soient les trois seuls pays du G20 à avoir reçu la cote la moins élevée pour ce qui est d'appliquer les accords sur la propriété bénéficiaire; le Canada est passé de la catégorie supérieure à la catégorie inférieure dans les cotes les plus récentes.

Ces choses, à notre avis, sont liées. Cela ne diminue en rien votre compréhension de la ventilation qu'a expliquée M. Howlett, mais certains des outils servant à s'attaquer au problème ne se concentrent pas nécessairement uniquement sur chaque secteur parce que la GRC et d'autres autorités policières disent que la propriété bénéficiaire leur permettrait de faire leur travail parce que les gens ne seraient pas en mesure de blanchir leur argent au Canada étant donné qu'il est très facile d'enregistrer une entreprise ou d'autres formes de fiducies et d'investissements.

**Le sénateur Neufeld :** Merci, messieurs, d'être ici. J'ai trouvé très intéressantes certaines des choses que vous avez dites.

Je crois comprendre que vous dites tous les quatre vous intéressez aux paradis fiscaux, aux grandes sociétés et aux gens riches, n'est-ce pas? C'est un peu l'impression que j'ai. Vous l'avez assez dit. Ce sont les gens riches, les paradis fiscaux et les grandes sociétés.

Je vis dans une province qui perçoit une taxe sur les ventes. La province voisine, 100 milles plus loin, n'impose pas une telle taxe. Nombre de citoyens ordinaires vont dans cette autre province pour y acheter des réfrigérateurs, des cuisinières, des matériaux de construction et toutes sortes de choses. Est-ce que votre estimation tient également compte de cela? Je ne sais pas comment vous en arrivez à tous ces montants. Je ne conteste pas vos chiffres, j'essaie seulement de comprendre. Examinez-vous

that tax avoidance? Do you call that not paying your fair share, or is that not what you're talking about?

**Mr. Howlett:** What I was referring to was the Canada Revenue Agency tax gap reports, and the one they did on the GST/HST would not include those in Saskatchewan or B.C. going across the border into Alberta. That would not be included. But they would look at plumbers or other tradespeople who don't collect GST if they get cash. That kind of thing would be included.

For the most part, the biggest areas of tax evasion are wealthy individuals. Because if you are employed, your employer tells the CRA what your salary is. If you say anything different on your tax return, they'll ask you questions, so the opportunity to avoid or evade taxes is not available to 80 or 85 per cent of Canadians. We're talking about, to some extent, self-employed, small business people who have more ways to under-report their income, and it's harder for the government to catch that.

But for the really large numbers, we're talking about those who use tax havens. You can't do that without the enablers. Most people can't go to the Cayman Islands and set it up. They need tax accountants and accounting firms and lawyers to be able to do that for them. That's why it's so important to go after those enablers and not just the individual. I have heard from individuals who have said, "I didn't want to avoid taxes. I didn't want to evade taxes, but my tax accountant talked me into it."

**Senator Neufeld:** That sounds good to me. I have a bridge for sale.

**Mr. Howlett:** You have to look at the big picture and nip it in the bud, so to speak, and go after the tax enablers.

**Senator Neufeld:** I have one more question. You're not talking about underground activities, then?

**Mr. Howlett:** The CRA report did include looking at illegal activities. Illegal sales of drugs would be included in the estimate. They would estimate what tax they should have paid if they were paying tax on that economic activity, so those illegal activities are included. They do try to make some estimates for some of the money laundering and other illegal activities, but as Mr. Moore pointed out, it's very difficult to have accurate

également ces choses-là? Parce que c'est ce que font les personnes ordinaires dans de tels endroits. Est-ce que vous appelez cela de l'évitement fiscal? Est-ce que vous dites que c'est éviter de payer sa juste part d'impôt, ou ce n'est pas ce dont vous parlez?

**M. Howlett :** Ce dont je parlais, ce sont les rapports de l'Agence du revenu du Canada sur l'écart fiscal, et celui qu'elle a fait sur la TPS/TVH ne comprenait pas les personnes de la Saskatchewan ou de la Colombie-Britannique qui traversent la frontière pour acheter des biens en Alberta. Cela n'en fait pas partie, mais elle a examiné les plombiers ou d'autres gens de métiers qui ne perçoivent pas la TPS s'ils sont payés en argent comptant. Ce type de chose est inclus.

La plupart du temps, la plus grande partie de l'évasion fiscale provient des gens riches. Parce que si vous êtes salarié, votre employeur communique votre salaire à l'ARC. Si vous déclarez un montant différent dans votre déclaration de revenus, l'agence vous posera des questions, alors la possibilité d'éviter de payer de l'impôt ou de faire de l'évasion fiscale n'est pas accessible à 80 ou à 85 p. 100 des Canadiens. Nous parlons, dans une certaine mesure, de travailleurs autonomes et de propriétaires de petites entreprises qui ont plus de façons de déclarer leurs revenus en partie seulement, et il est plus difficile pour le gouvernement de les attraper.

Pour ce qui est des très grands montants, nous parlons des personnes qui utilisent les paradis fiscaux. Vous ne pouvez pas les utiliser sans facilitateurs. La plupart des gens ne peuvent pas aller dans les îles Caymans et mettre en place une telle structure. Ils ont besoin de l'aide de comptables fiscalistes, de cabinets comptables et d'avocats pour être en mesure de faire cela. C'est pourquoi il est tellement important de poursuivre les facilitateurs et non pas seulement la personne. J'ai entendu des gens dire : « Je ne voulais pas éviter de payer de l'impôt. Je ne voulais pas faire de l'évasion fiscale, mais mon comptable fiscaliste m'en a convaincu. »

**Le sénateur Neufeld :** Cela me semble une bonne idée. J'ai justement un pont à vendre.

**M. Howlett :** Il faut tenir compte de l'ensemble de la situation et tuer le problème dans l'œuf, pour ainsi dire, et s'attaquer aux facilitateurs d'évasion fiscale et d'évitement fiscal.

**Le sénateur Neufeld :** J'ai une autre question. Alors, vous ne parlez pas d'activités souterraines?

**M. Howlett :** Le rapport de l'ARC a inclus les activités illégales. Les ventes illicites de drogues font partie de l'estimation. L'agence a estimé les impôts qui auraient dû être payés sur ces activités économiques, alors ces activités illégales en font partie. Elle a essayé de proposer certaines estimations d'une partie du blanchiment d'argent et d'autres activités illégales, mais, comme l'a souligné M. Moore, il est très difficile

estimates about that because Canada is one of the worst countries in terms of having that information available to law enforcement and tax collection officials.

[*Translation*]

**Mr. Bouchard:** Basically, you are also raising the problem of what is called tax competition between provinces and between countries. Here is what enters into that discussion: Apple, which sells products all over Canada, uses tax avoidance to its advantage by a policy of transfer pricing. The result is that they do not pay a lot of tax in relation to their sales figures. Tomorrow morning, if we taxed Apple on the amount they sell and not on the profits they declare, would they leave Canada because they no longer wanted to do business with our consumers? That is not even a question. When we talk about tax avoidance and tax competition, those factors have to be considered.

I would also like to answer Senator Bellemare's question. It is very difficult to try to establish the amounts lost by means such as transfer pricing and the various techniques of tax avoidance. There are people, whistleblowers, who point to huge amounts of money, amounts we cannot even imagine.

For example, that is how we found out that Apple has a secret agreement with Luxembourg. So, because it is a multinational, it declares its profits for its actual activities in Luxembourg and pays no taxes because of the secret agreement. So it is very difficult to establish exact amounts. All kinds of techniques and calculations are involved, so it is very difficult to answer your question.

**Mr. Vaillancourt:** I would like to add something about that. As an international organization, we are often in contact with our European colleagues. With tax avoidance, we have come to realize that they have much more data than we can get here. If there is a job to be done in Canada, it is to find out about the real consequences of tax avoidance.

With tax evasion, we are making useful progress and the bill certainly moves in that direction. However, with tax avoidance, we do not have the information we need. We were actually quite shocked to see the extent to which the Europeans have specific data and specific amounts that they can evaluate with any given major transnational company. Over here, when we tried to conduct research to find the equivalent information, we simply got nowhere.

**The Chair:** And they had the information?

de faire des estimations précises parce que le Canada est un des pires pays pour ce qui est de rendre accessible cette information aux forces de l'ordre et aux responsables du recouvrement de l'impôt.

[*Français*]

**M. Bouchard :** Au fond, vous soulevez également le problème de ce qu'on appelle la concurrence fiscale entre les provinces, entre les pays. Une partie de la réflexion est la suivante : Apple, qui vend des produits partout au Canada, profite de l'évitement fiscal en appliquant la politique du transfert de prix. Cela fait en sorte qu'elle ne paie pas beaucoup d'impôts par rapport aux chiffres de vente. Si, demain matin, on imposait Apple sur les ventes réalisées et non sur les profits déclarés, est-ce qu'elle quitterait le Canada parce qu'elle ne ferait plus affaire avec les consommateurs? La question ne se pose pas. Lorsqu'on parle d'évitement fiscal et de concurrence fiscale, il faut tenir compte de ces dispositions.

J'aimerais répondre aussi à la question posée par la sénatrice Bellemare. Lorsqu'on tente d'établir les sommes d'argent qui sont perdues par ces moyens, comme les prix de transfert et les différentes techniques permettant d'éviter de payer des impôts, c'est très difficile. Ce sont des gens qui ont dénoncé — des lanceurs d'alerte, par exemple — des sommes d'argent exponentielles, soit des chiffres dont on n'a même pas idée.

Par exemple, c'est de cette façon que nous avons appris que, au Luxembourg, Apple avait une entente secrète avec le pays. Ainsi, pour ses activités réelles — parce qu'elle est une multinationale —, c'est au Luxembourg qu'elle applique ses profits, et elle ne paie pas d'impôt, parce que c'est une entente secrète. Il est donc très difficile d'établir des sommes exactes. Il y a toutes sortes de techniques et d'évaluations qui se font, et il est donc très difficile de répondre à votre question.

**M. Vaillancourt :** J'aimerais ajouter quelque chose à ce sujet. À titre d'organisation internationale, nous sommes souvent en contact avec nos camarades européens. En ce qui concerne l'évitement fiscal, nous nous sommes rendu compte qu'ils ont beaucoup plus de données que celles dont on peut disposer ici. S'il y a un travail à faire au Canada, c'est de voir quelles sont les conséquences réelles de l'évitement fiscal.

En ce qui a trait à l'évasion fiscale, on fait des progrès, c'est intéressant, et le projet de loi va tout à fait en ce sens. Toutefois, sur la question de l'évitement fiscal, nous ne disposons pas des informations nécessaires. Nous étions tout de même assez étonnés de voir à quel point les Européens avaient des données précises et des montants précis qu'ils pouvaient évaluer pour telle et telle grande entreprise transnationale. De notre côté, lorsque nous essayions de faire la recherche pour trouver l'équivalent, nous n'y arrivions tout simplement pas.

**Le président :** Et eux avaient ces informations?



**Mr. Vaillancourt:** Yes, and for very specific companies.

[English]

**Senator M. Deacon:** Thank you for being here this evening. I'm hoping I'm staying on script, but I've been thinking about this. We are talking about a pretty important issue. The numbers continue to rise, and they're not in the millions but billions.

Next Tuesday in the Senate, we have the opportunity of having the Minister of Finance in for Question Period. It's a routine opportunity on Tuesday afternoons. I've been thinking about what I would like to ask him. If you had the Minister of Finance in the room, what would you be asking him on this topic?

**Mr. Moore:** We each seem to have our particular issues. Because of our focus on transparency, we would be asking the minister why his government is not complying with agreements with the G20 and following the example where the European Union has, in its 28 member countries, decided to establish public registries of beneficial ownership as a way to deal with anti-money laundering, use of tax havens, et cetera. What is it that is preventing us, when all of our allies are moving forward, from establishing these registries as a tool to facilitate our law enforcement and tax agencies being able to reduce the amount of tax gap?

**Mr. Howlett:** I would ask whether the minister is prepared to look at reforming the Canadian corporate income tax law to make it clearer and to make it more difficult for them to shift profits to tax havens in order to lower their tax bill. There are some excellent examples of other countries that have reformed their corporate tax law to do precisely that, and Canada lags behind in that regard.

[Translation]

**Mr. Vaillancourt:** We would actually like to ask the Canadian government why it continues to sign tax agreements with tax havens, tax agreements that include provisions on double taxation. What does that mean? For example, it means that if a company pays tax in a tax haven with which we have an agreement, it does not need to pay taxes here. With tax agreements signed with other countries that have a tax structure the equivalent of ours, we have absolutely no comment. We believe that that is perfectly proper and perfectly understandable. However, in tax havens where almost no tax is payable, it means that huge amounts of money can be transferred and that is money lost to Quebec taxpayers, because the money never finds its way into our tax income.

**M. Vaillancourt :** Oui, à l'égard de compagnies très ciblées, aussi.

[Traduction]

**La sénatrice M. Deacon :** Merci d'être ici ce soir. J'espère que je vais rester sur le sujet, mais j'ai réfléchi à la question. Nous parlons d'un enjeu très important. Les chiffres continuent d'augmenter, et il ne s'agit pas de millions, mais bien de milliards.

Mardi prochain, au Sénat, nous avons l'occasion de recevoir le ministre des Finances pour la période des questions. Nous avons souvent cette occasion-là les mardis après-midi. Je réfléchis à ce que j'aimerais lui demander. Si le ministre des Finances était dans la salle, quelle question lui poseriez-vous à ce sujet?

**M. Moore :** Nous semblons avoir chacun nos propres enjeux. Comme nous nous concentrons sur la transparence, nous demanderions au ministre pourquoi son gouvernement ne se conforme pas aux accords conclus avec le G20 et ne suit pas l'exemple de l'Union européenne, et de ses 28 pays membres, qui a décidé d'établir des registres publics de la propriété bénéficiaire comme façon de s'attaquer au blanchiment d'argent, à l'utilisation de paradis fiscaux, et cetera. Alors que tous nos alliés vont de l'avant, qu'est-ce qui nous empêche d'établir ces registres comme un outil permettant à nos forces de l'ordre et à nos organismes fiscaux de réduire le montant de l'écart fiscal?

**M. Howlett :** Je demanderais au ministre s'il est prêt à envisager de réformer le régime législatif canadien sur l'impôt des sociétés afin de le rendre plus clair et qu'il soit plus difficile pour les sociétés de transférer des bénéfices dans des paradis fiscaux en vue de réduire leur fardeau fiscal. Il y a d'excellents exemples d'autres pays qui ont réformé leurs dispositions législatives sur l'impôt des sociétés pour faire exactement cela, et le Canada accuse beaucoup de retard à cet égard.

[Français]

**M. Vaillancourt :** De notre côté, nous aimerions demander au gouvernement canadien pourquoi il continue à signer des conventions fiscales avec des paradis fiscaux et des conventions fiscales qui incluent des dispositions sur la double imposition. Qu'est-ce que cela veut dire? Par exemple, cela veut dire que si une entreprise paie de l'impôt dans un paradis fiscal avec lequel il existe une convention, elle n'a pas besoin d'en payer ici. Dans le cas des conventions fiscales conclues avec des pays qui ont une fiscalité équivalente à la nôtre, nous n'avons strictement rien à redire. Nous croyons que c'est parfaitement correct et parfaitement compréhensible. Toutefois, dans un paradis fiscal où l'impôt est réduit à presque rien, cela permet des transferts financiers gigantesques, et c'est de l'argent perdu pour les contribuables québécois, parce que cet argent ne se retrouve pas dans les recettes fiscales.

With all the scandals involving tax havens, why does the Canadian government continue to sign those agreements? It leaves us just speechless.

**Mr. Bouchard:** Perhaps I could add a comment. With bilateral and trilateral agreements, some things could be negotiated in terms of enforcing tax legislation. Currently, no one is doing anything about that.

[English]

**Senator M. Deacon:** I think I can work with this.

**Senator Moncion:** I can answer the second question about looking at Canadian corporate income tax. I think he tried, and there was a very big backlash in the last year. I understand where you're coming from. I'm just not thinking that it might be done in the near future.

I have just a question from your comment about transparency. You were talking about the beneficial ownership. In what year was the international agreement established? You're saying that Canada is not part of that agreement.

**Mr. Moore:** No. Canada did sign an agreement with the other G20 leaders related to 10 principles that would govern how beneficial ownership would be addressed in each of the countries. Canada signed on to that in 2013. In each of the assessments since that time, we seem to be falling lower and lower in terms of how we measure up against the other countries. In fact, it's not even against the other countries, because there are seven countries that are not members of the G20 who asked the G20 leaders if, when they were being assessed, whether their countries could be included in the assessment, thinking this would be an international tool to encourage all governments, therefore 27 governments, to come up and try to be measured by the same standard. So we fell lower not within the 20 but within the augmented 27 countries.

**Senator Moncion:** Thank you.

My question is about some of the comments that were made about the lawyers and accountants who do fiscal planning. They use what is available in the law to do fiscal planning. When we talk about tax loopholes, it's even part of your own personal financial planning. You find ways of investing, making more money and finding ways of paying less income tax. If you have a very good financial planner, they will find ways for you to save. It's the same when we're looking at accountants and lawyers who specialize in tax planning. I've heard a lot of negative comments about these groups, and I just want you to go a little bit further into what you're getting it. It's as if we're putting all our eggs in the same basket and saying what's out there is not very good, or am I mistaken?

Avec tous les scandales liés aux paradis fiscaux, pourquoi le gouvernement canadien continue-t-il à signer ces conventions? Cela nous laisse bouche bée.

**M. Bouchard :** Je pourrais peut-être rajouter un élément. Dans le cadre des ententes bilatérales et des accords trilatéraux, certaines choses pourraient être négociées dans le sens de l'application des lois fiscales, et c'est ce qu'on néglige de faire à l'heure actuelle.

[Traduction]

**La sénatrice M. Deacon :** Je pense que cela pourrait me convenir.

**La sénatrice Moncion :** Je peux répondre à la deuxième question concernant l'examen du régime législatif canadien sur l'impôt des sociétés. Je crois que le ministre a essayé, mais il y a eu une très forte réaction l'an dernier. Je comprends votre point de vue. Je ne crois simplement pas que cela puisse se faire dans un avenir prochain.

J'ai une question concernant votre commentaire sur la transparence. Vous parliez de la propriété bénéficiaire. En quelle année l'accord international a-t-il été conclu? Vous dites que le Canada n'en est pas signataire.

**M. Moore :** Non. Le Canada a effectivement signé un accord avec les autres pays du G20 concernant 10 principes qui régiraient la façon dont la propriété bénéficiaire serait traitée dans chaque pays. Il l'a signé en 2013. Dans chacune des évaluations depuis, il semble que nous accusons de plus en plus de retard par rapport aux autres pays. En fait, ce n'est même pas par rapport aux autres États parce que sept pays qui ne sont pas membres du G20 ont demandé aux dirigeants du G20 si leur pays, une fois évalué, pourrait faire partie de l'évaluation; ils pensent que ce serait un outil international pouvant encourager tous les gouvernements — par conséquent 27 gouvernements — à essayer d'être mesurés selon la même norme. Alors, nous accusons un retard parmi non pas 20, mais 27 pays.

**La sénatrice Moncion :** Merci.

Ma question porte sur certains des commentaires qui ont été faits sur les avocats et les comptables qui font de la planification fiscale. Ils utilisent ce que permet la loi pour effectuer de la planification fiscale. Lorsque nous parlons d'échappatoires fiscales, cela fait même partie de notre propre planification fiscale personnelle. Nous trouvons des façons d'investir, de faire plus d'argent et de payer moins d'impôt. Si vous avez un très bon planificateur financier, il trouvera des façons de vous faire économiser. C'est la même chose pour les comptables et les avocats spécialisés dans la planification fiscale. J'ai entendu beaucoup de commentaires négatifs sur ces groupes et j'aimerais que vous nous donniez plus de détails là-dessus. C'est comme si nous mettions tous nos œufs dans le même panier et que nous

**Mr. Howlett:** Well, I personally helped to expose the Isle of Man scam that KPMG facilitated. There was a wealthy family in Victoria who were convicted of tax evasion using this scheme. I worked with the CBC to expose this, it got lots of media attention in a documentary, and the government has collected some taxes owed by these wealthy individuals. But though the court documents and the evidence that was presented in this case against the wealthy Victoria family, many tax lawyers say there was sufficient evidence to have convicted KPMG for facilitating tax evasion, which is another criminal activity. The government has yet to bring them to court to charge them, and I don't understand why.

When I appeared before the House of Commons Finance Committee that actually had a whole study on this issue, the day I was to appear, the House of Commons committee was served with a warning letter from the lawyers of KPMG and I wasn't allowed to talk about the KPMG case. They are very powerful, and yet the government hires KPMG to do accounting services. They give them millions and millions of dollars, even though I think companies like that are under suspicion. I know they are not guilty until proven in court, but at the very least they should be taken to court and let a court determine what they've been doing.

In the Isle of Man case, they told people to donate money to an agent in the Isle of Man, say it's a charitable donation and then get your money back at any time you want. I'm sure that won't pass muster in a court of law, yet they haven't taken them to court. This is the kind of thing that really needs to be addressed, and even though governments go after some individuals, they have not gone after the facilitators for the most part.

[Translation]

**Mr. Vaillancourt:** I feel that you are right to say that we all try and play cat and mouse with the taxman. The problem is one of proportion. Let me tell you a story. A business man came to me one day to complain. He said, "It costs a lot of money to not pay tax." There is a whole system behind it. It means that that person was ready to pay a lot of money to save even more money. If the system works like that, we have to ask, whether it proves that something is basically wrong.

That is why we are so insistent that the issue of tax avoidance is fundamental. Yes, we have tax evasion, but tax avoidance is even more evasive because, basically, the organizations that my colleague was talking about are legitimate ones, developing

disions que ce que ces gens font est mauvais, ou est-ce que je me trompe?

**M. Howlett :** Eh bien, j'ai personnellement contribué à dénoncer l'escroquerie de l'île de Man qu'a facilitée KPMG. Une famille riche de Victoria a été condamnée pour évasion fiscale après avoir utilisé cette manœuvre frauduleuse. J'ai travaillé avec la CBC pour mettre au jour cette escroquerie, et elle a beaucoup attiré l'attention des médias dans un documentaire; le gouvernement a perçu certains impôts dus par ces gens riches. Parmi les documents de la Cour et les éléments de preuve présentés au cours du procès de cette famille riche de Victoria, nombre d'avocats-fiscalistes disent qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve qui auraient permis de condamner KPMG pour avoir facilité de l'évasion fiscale, ce qui est une autre activité criminelle. Le gouvernement n'a pas encore intenté de poursuites contre KPMG, et je ne comprends pas pourquoi.

Lorsque j'ai comparu devant le Comité des finances de la Chambre des communes, qui a réalisé toute une étude là-dessus, la journée où je devais témoigner, ce comité a reçu une lettre d'avertissement de la part des avocats de KPMG, et je n'ai pas pu parler de l'affaire de KPMG. Cette société est très puissante, pourtant le gouvernement retient ses services de comptabilité. Il lui donne des millions et des millions de dollars, même si, à mon avis, des soupçons pèsent sur de telles entreprises. Je sais qu'elles sont innocentes jusqu'à preuve du contraire devant un tribunal, mais nous devrions au moins les poursuivre et laisser un tribunal décider si ce qu'elles ont fait est légal.

Dans l'affaire de l'île de Man, KPMG a conseillé aux gens de faire des dons en argent à un agent de l'île de Man et de dire qu'il s'agissait d'un don de bienfaisance, et leur a dit qu'ils pourraient récupérer leur argent quand ils le voudraient. Je suis persuadé que cela ne tiendrait pas la route devant un tribunal, mais le gouvernement n'a pas poursuivi KPMG. C'est le genre de chose auquel il faut vraiment s'attaquer, et même si les gouvernements poursuivent certaines personnes, ils n'ont pas poursuivi les facilitateurs dans une grande mesure.

[Français]

**M. Vaillancourt :** Je pense que vous avez raison de dire que nous essayons tous de jouer au chat et à la souris avec le fisc. Le problème est un problème de proportion. Je vais vous raconter une anecdote. Un homme d'affaires est venu se plaindre auprès de moi, un jour, en me disant : « Ça coûte cher de ne pas payer d'impôt. » Derrière ça, il y a tout un système. Cela veut dire que cet individu était prêt à donner beaucoup d'argent pour économiser encore plus d'argent. Si le système est ainsi fait, on se pose la question, on prouve qu'il y a un vice à la base.

C'est pour cela que nous tenons tellement à dire que la question de l'évitement fiscal est une question fondamentale. Oui, il y a l'évasion fiscale, mais l'évitement fiscal l'est encore plus, parce que, finalement, ces organisations dont parlait mon

extremely complex systems. That is why we believe that our real efforts should be made there, so that we do not say, “Everyone is doing it, so go ahead.” Instead, we should be saying that, at some point, it has to stop.

This is even more so because there is no commonality between the small adjustments made by someone earning \$40,000 per year and those made by a large multinational making billions of dollars in profits each year. We have to deal with those big boys because that will have an impact on the state’s revenue.

**Mr. Bouchard:** Let me quote Recommendation No. 24 of the report by the Commission on Public Finance in Quebec. It reads as follows:

[to acknowledge] in the appropriate legislation that professionals involved in tax evasion or abusive tax avoidance are involved in criminal activity.

The Criminal Code is clearly federal, but, all the same, that is what Quebec parliamentarians feel.

**The Chair:** Thank you. If you could send the report to the clerk as information for the committee, it would be appreciated.

[English]

**Mr. Moore:** I would hope the comments we’re making in no way detract from the importance of this particular bill. We have to work away at these things over time and we have to make progress where it is possible. The area that I think we’re all concerned about — tax avoidance — is the most complicated. We’re going to have to find a way to address that by closing the loopholes that allow this legal activity to go on.

We talk to many people in industry who say, “We hear the debate, but we’re getting a little bit exhausted being told we’re doing something wrong. Change the laws and we will change our behaviour.” I would hope the others will join me in saying that as you deal with this bill, what may be more important is that you start to create a commitment to some of the other areas that need to be addressed. We’ve each mentioned the ones that for our organizations are similar but different. When I talk about beneficial ownership and this organization talks about it more through the tax orientation, at the end of the day, it’s public revenues that we’re losing. In our case, when we meet with government, the lack of beneficial ownerships means that our governments are contracting people, spending public money to buy services and goods and do not necessarily know who are the beneficial owners of many of these entities that are qualified under our current system to compete for public funding and public projects.

collègue sont des organisations légitimes, qui élaborent des systèmes extrêmement complexes. C’est pour cela que nous croyons qu’il faut vraiment s’y attarder, ne pas dire « tout le monde le fait, fais-le donc », mais plutôt dire qu’à un moment donné il faut y mettre un frein.

D’autant plus que, entre les petits arrangements d’une personne qui gagne 40 000 \$ par année et ceux d’une grande entreprise multinationale qui réalise des milliards de dollars de profits par année, il n’y a aucune commune mesure. C’est sur ces grands acteurs qu’il faut agir, parce que ça aura un impact sur les revenus de l’État.

**M. Bouchard :** Permettez-moi de vous citer la recommandation n° 24 du rapport de la Commission des finances publiques du Québec, qui suggère ce qui suit :

[Reconnaître] dans les lois pertinentes que l’aide professionnelle à l’évasion fiscale ou à l’évitement fiscal abusif est une activité criminelle.

Évidemment, le Code criminel est de nature fédérale, mais ce sont tout de même les réflexions des parlementaires québécois.

**Le président :** Merci. Si vous pouviez transmettre ce rapport à la greffière, à titre d’information pour le comité, cela serait apprécié.

[Traduction]

**M. Moore :** J’espère que nos commentaires ne détourneront pas votre attention de l’importance de ce projet de loi. Nous devons travailler là-dessus sans relâche au fil du temps et réaliser des progrès lorsque c’est possible. Le secteur qui nous préoccupe tous — l’évitement fiscal — est le plus compliqué. Nous devons trouver une façon de s’y attaquer en éliminant les échappatoires fiscales qui permettent cette activité légale.

Nous parlons à nombre de gens de l’industrie qui disent : « Nous entendons le débat, mais nous en avons un peu assez de nous faire dire que ce que nous faisons est mal. Modifiez les lois, et nous changerons notre comportement. » J’espère que les autres seront d’accord avec moi lorsque je dis que, dans le cadre de votre étude de ce projet de loi, ce qui est peut-être plus important, c’est de commencer à prendre un engagement par rapport à certains des autres secteurs auxquels il faut s’attaquer. Nous avons tous mentionné les secteurs qui sont similaires pour nos organisations, bien que différents. Lorsque je parle de propriété bénéficiaire et qu’une autre organisation en parle davantage du point de vue de l’orientation fiscale, au bout du compte, il s’agit de recettes publiques que nous perdons. Dans notre cas, lorsque nous rencontrons le gouvernement, le manque de propriétés bénéficiaires signifie que nos gouvernements embauchent sous contrat des gens, dépensent de l’argent public pour acheter des services et des biens, et ne savent pas

These are all contributing factors, and hopefully part of your report will be to outline those you want reviewed more deeply.

**Senator Andreychuk:** Thank you, Mr. Moore. You've made my question much shorter. It is exactly that. We're studying a bill. We keep talking about tax evasion and tax avoidance. We're talking about the enablers, et cetera. The bill is rather specific and is a start, but I also hear you saying transparency. Is there any way that this bill should be improved on the issue of transparency?

Just as a preface, I think you're going to get a pushback from a lot of professionals because they are honest, by and large. They have their own disciplinary committees, et cetera. When you say they're enablers, all of them, it starts a different dialogue than we need. You cast a wide net, and we're eventually going to have to do it all.

I would add one other thing: We need more international agreements to coordinate, because I would have a lovely debate with you about Europe and how evasion and avoidance continue there. It's not over there either.

Is there a way that we can look at Bill S-243 as a start and add something more with transparency while we start looking at criminal activity, evasion and then, I think as a separate category, the avoidance, et cetera? It's too much for the public to absorb and certainly this committee and the bill.

**Mr. Moore:** We did not look at this in terms of how it could be improved because we've often seen things stalled as soon as people want to make it more than what it was intended to be. If this committee's work is going to continue before the bill will go forward for final consideration and you would like that information, we'd be happy to provide that. However, we'd prefer to have more of the stepping stones built for this larger debate, and on that basis we're quite satisfied with this bill.

**Mr. Howlett:** There is one small thing I would suggest, and this could be a small amendment that might improve it. That would be to clarify that the tax gap should include provincial and territorial revenue that's lost as well as the federal. It's not clear in the wording of the bill, and I think it would be better to have the complete picture.

**The Chair:** That note will be taken by our analyst, Mr. Howlett. Thank you.

nécessairement qui sont les propriétaires bénéficiaires de nombre de ces entités qui sont qualifiées conformément à notre système actuel à livrer concurrence pour obtenir des fonds et des projets publics.

Ce sont tous là des facteurs qui contribuent au problème, et j'espère qu'une partie de votre rapport décrira ceux que vous voulez examiner plus attentivement.

**La sénatrice Andreychuk :** Merci, monsieur Moore. Vous avez fait en sorte que ma question sera beaucoup plus brève. C'est exactement cela. Nous étudions un projet de loi. Nous parlons d'évasion fiscale, d'évitement fiscal, de facilitateurs, et cetera. Le projet de loi est assez précis, et c'est un début, mais je vous ai également entendu parler de transparence. Y a-t-il des façons d'améliorer ce projet de loi pour ce qui est de la transparence?

Pour commencer, je crois que nombre de professionnels vont réagir parce qu'ils sont honnêtes en général. Ils ont leurs propres comités de discipline, et cetera. Lorsque vous dites qu'ils sont tous des facilitateurs, je crois que cela ouvre une discussion différente de celle dont nous avons besoin. Vous ratissez large, et nous finirons par devoir nous attaquer à tous ces aspects.

J'ajouterais autre chose : nous devons conclure davantage d'accords internationaux afin de coordonner les efforts parce que je mènerais un débat intéressant avec vous concernant l'Europe et la façon dont l'évasion fiscale et l'évitement fiscal continuent là-bas. La situation n'est pas réglée là-bas non plus.

Y a-t-il une façon d'étudier le projet de loi S-243 comme un point de départ et d'y ajouter un élément sur la transparence tout en examinant les activités criminelles et l'évasion fiscale, puis, probablement de façon distincte, l'évitement fiscal et ainsi de suite? C'est trop de choses à absorber pour le public et certainement pour le comité et le projet de loi.

**M. Moore :** Nous n'avons pas essayé de voir comment les choses pourraient être améliorées parce que nous avons souvent vu les choses traîner dès que les gens tentent d'en faire plus que ce qui était prévu au départ. Si le travail du comité doit se poursuivre avant que le projet de loi aille de l'avant pour un dernier examen et que vous aimeriez recevoir cette information, nous serions heureux de vous la fournir. Toutefois, nous préférons mieux nous préparer à un débat plus large et, à cet égard, nous sommes très satisfaits du projet de loi.

**M. Howlett :** Je proposerais un petit élément pouvant être un amendement mineur qui pourrait améliorer le projet de loi. Il s'agirait de préciser que l'écart fiscal devrait inclure dans les recettes perdues des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le libellé du projet de loi n'est pas clair, et je pense qu'il vaudrait mieux avoir un tableau complet.

**Le président :** Notre analyste en prendra note, monsieur Howlett. Merci.

[*Translation*]

**Mr. Vaillancourt:** We find that it is clear too. It is a step in the right direction, without doubt, but we would like you not to stop there and to consider everything we have said so that there can be some progress in this file, which we consider to be fundamental.

**Mr. Bouchard:** The solution does not come from other countries. Canada must play a role, especially by including this struggle in our foreign policy, since it is so important for all Canadians.

[*English*]

**The Chair:** Thank you very much, witnesses, for sharing your recommendations and your opinions.

Honourable senators, we will now suspend in order to go into an in camera meeting for items of information and decisions.

(The committee continued in camera.)

[*Français*]

**M. Vaillancourt :** Nous aussi, nous trouvons que c'est clair. C'est un pas dans la bonne direction, il n'y a pas de doute là-dessus, mais nous voudrions que vous ne vous arrêtez pas là et que vous teniez compte de ce que nous avons dit pour qu'il y ait des progrès dans ce dossier que nous considérons comme fondamental.

**M. Bouchard :** La solution ne vient pas des autres pays. Le Canada a un rôle à jouer, notamment en incluant dans sa politique étrangère cette lutte qui est si importante pour les citoyens.

[*Traduction*]

**Le président :** Merci beaucoup aux témoins d'avoir communiqué leurs recommandations et leurs points de vue.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant suspendre la séance et passer à une séance à huis clos pour des questions d'information et de décisions.

(La séance se poursuit à huis clos.)

---



WITNESSES

**Tuesday, September 25, 2018**

*As an individual:*

Richard Murphy, Professor of Practice in International Political Economy at City, Director, Tax Research, University of London (by video conference).

*Canada Revenue Agency:*

Mireille Éthier, Director General, Agency Change and Innovation Directorate, Service, Innovation and Integration Branch;

Ted Gallivan, Assistant Commissioner, International, Large Business and Investigations Branch.

*Department of Finance Canada:*

Brian Ernewein, General Director, Legislation, Tax Policy Branch;

Phil King, Director General, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

*Office of the Parliamentary Budget Officer:*

Yves Giroux, Parliamentary Budget Officer;

Mark Mahabir, Director of Policy (Costing) and General Counsel.

**Wednesday, September 26, 2018**

*Transparency International Canada:*

Bruce Moore, Member of the Board.

*Canadians for Tax Fairness:*

Dennis Howlett, Former Executive Director.

*Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec):*

Claude Vaillancourt, President;

Jacques Bouchard, Secretary General.

TÉMOINS

**Le mardi 25 septembre 2018**

*À titre personnel :*

Richard Murphy, professeur de la pratique de l'économie politique internationale, City, directeur de Tax Research, Université de Londres (par vidéoconférence).

*Agence du revenu du Canada :*

Mireille Éthier, directrice générale, Direction du changement et de l'innovation de l'agence, Direction générale du service, de l'innovation et de l'intégration;

Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes.

*Ministère des Finances Canada :*

Brian Ernewein, directeur général, législation, Direction de la politique de l'impôt;

Phil King, directeur général, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt.

*Bureau du directeur parlementaire du budget :*

Yves Giroux, directeur parlementaire du budget;

Mark Mahabir, directeur des politiques (coût) et avocat général.

**Le mercredi 26 septembre 2018**

*Transparency International Canada :*

Bruce Moore, membre du conseil d'administration.

*Canadiens pour une fiscalité équitable :*

Dennis Howlett, ancien directeur exécutif.

*Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec) :*

Claude Vaillancourt, président;

Jacques Bouchard, secrétaire général.