

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 37

Fascicule n° 37

Tuesday, December 8, 1992

Le mardi 8 décembre 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

Président: Jean-Robert Gauthier

Parl.
Can.
FR
A33

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Public Accounts

Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.28 to 2.61 of the 1992 Auditor General's Report (Department of Finance)

CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, étude des paragraphes 2.28 à 2.61 du Rapport du vérificateur général pour 1992 (Le ministère des Finances)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

[Texte]

The Department of Finance's response to the observation as published in the report seems to imply that the kinds of transactions that concern us are the result of conscious policy decisions on the part of the government and reflects a desire to promote the goal of international competitiveness. I appreciate the department's concern about competitiveness, but I am not convinced, Mr. Chairman, that Parliament intended to promote international competitiveness by allowing Canadian corporations to engage in inappropriate tax avoidance practices.

Monsieur le président, je m'inquiétais sérieusement du fait que la réponse du ministère à notre observation, tel que publiée dans notre rapport, puisse être interprétée par les contribuables et leurs conseillers professionnels comme voulant dire que les présentes faiblesses de notre régime fiscal seront maintenues. Cela ouvrirait évidemment la porte à d'autres abus. J'ai été, par conséquent, très heureux de constater que dans son récent exposé économique et budgétaire, le ministre des Finances déclarait qu'il étudierait attentivement mes préoccupations.

• 1610

Il est important que le ministère des Finances termine donc les études qu'il a annoncées auparavant, de sorte qu'il puisse trouver une solution à long terme. Il doit aussi concevoir des mesures provisoires pour garantir que les autres contribuables ne sont pas désavantagés et pour protéger les revenus de l'État. Autrement, le principe de l'équité qui est la pierre d'assise du régime fiscal canadien, sera érodée et l'intégrité générale du régime fiscal sera minée. À mon avis, le Canada ne peut pas se permettre cela.

Merci, monsieur le président.

The Chairman: I made a booboo. I introduced Mr. David Holland but didn't recognize Mr. R.A. Short, General Director, Tax Policy Branch, Department of Finance. Welcome, Mr. Short.

I will now ask Mr. David Dodge to present his testimony.

Mr. David A. Dodge (Deputy Minister, Department of Finance): Mr. Chairman, this is my first appearance as a deputy before your committee. It's nice to be back again after not having met with you for quite a while.

I have with me today, in addition to my colleagues Mr. Bennett, Mr. Short and Mr. Holland, Len Farber and Wally Conway from the department to try to answer any questions you have. In addition, Bob Beith and Mike Hiltz are here from the Department of Revenue to assist the committee.

Mr. Chairman, we really welcome the interest of your committee and the finance committee in this important issue. As my minister has said, we welcome the interest the Auditor General has taken in this difficult and complex area. The AG has raised a number of specific concerns related to the manner in which Canada taxes foreign-source income and the foreign affiliates of Canadian corporations.

[Traduction]

La réponse du ministère des Finances semble impliquer que le genre de transactions qui nous préoccupent résultent de décisions de principe réfléchies de la part du gouvernement et témoigne de la volonté de celui-ci de favoriser la compétitivité du Canada à l'échelle internationale. Je comprends l'intérêt que le ministère porte à la compétitivité, mais je ne suis pas convaincu que le Parlement avait l'intention de promouvoir la compétitivité internationale en permettant à des sociétés canadiennes de s'adonner à des pratiques d'évitement fiscal abusives ou inappropriées.

Mr. Chairman, I was deeply concerned that the Department's response to our observation could be interpreted by taxpayers and their professional advisors as meaning that the present weaknesses in the legislation will continue. This would have invited further abuse. I was therefore delighted to see that in his recent economic and fiscal statement the Minister of Finance stated that he will give careful consideration to my concerns.

It is important for the Department of Finance to complete the studies it previously announced so that a long term solution can be developed. It must also devise interim measures to Ensure that others are not placed at a disadvantage and to safeguard revenues. Otherwise the equity principle which is the backbone of the Canadian tax system will be distorted and the overall integrity of the tax system will be undermined. In my view, Canada cannot afford to let this happen.

Thank you, Mr. Chairman.

Le président: J'ai fait une erreur. J'ai présenté M. David Holland, mais j'ai oublié M. R.A. Short, directeur général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances. Bienvenue, monsieur Short.

Je demande maintenant à M. David Dodge de présenter son témoignage.

M. David A. Dodge (sous-ministre, ministère des Finances): Monsieur le président, c'est la première fois que je comparais devant le comité en tant que sous-ministre. C'est un plaisir de vous retrouver après un certain laps de temps.

Aujourd'hui, en plus de mes collègues, M. Bennett, M. Short et M. Holland, m'accompagnent M. Len Farber et M. Wally Conway, qui viennent du ministère et qui essaieront de répondre à vos questions. Il y a aussi MM. Bob Beith et Mike Hiltz, du ministère du Revenu national.

Monsieur le président, nous sommes vraiment heureux que votre comité et celui des finances s'intéressent à cette question importante. Comme mon ministre l'a dit, nous sommes ravis que le vérificateur général se soit penché sur ce domaine difficile et complexe. Le VG a soulevé un certain nombre de questions précises concernant la façon dont le Canada impose les revenus de sources étrangères et les sociétés étrangères affiliées à des sociétés canadiennes.

[Text]

Our objective is to ensure that the rules in this area operate properly, as Parliament intended they should.

The Chairman: I'm sorry, Mr. Dodge, but on a point of order, could we please have a copy of what you are reading from?

Mr. Dodge: I have a speaking copy here and that is all. I'd be happy to leave it with the clerk at the end. Some notes should have been circulated.

The issues Mr. Desautels has raised are important ones and have been the subject of extensive analysis in the department, as members of the committee know. The foreign affiliate area is, however, a very complex one. Perhaps no other area of the income tax system requires the government to balance as many competing policy objectives.

In the words of the Carter commission 25 years ago:

In addition to the extreme complexity of this subject, the controversy that surrounds many of its fundamental principles and the lack of guiding evidence by which to settle these controversies militate against the adoption of simple, generally accepted solutions. In this area, more is left to opinion and judgment, both because little is known with certainty of the consequences of adopting alternate policies and because there are substantial differences of opinion as to the relative importance to be attached to the competing objectives.

In dealing with the issues raised by the Auditor General, perhaps it'll be helpful if I were to give you a brief sketch on the background of the tax treatment of foreign dividends.

• 1615

Mr. Chairman, in the early years of our tax system, Canadian residents, including corporations, were required to pay tax on their foreign-source income at full Canadian rates. In 1938 Canadian companies were for the first time permitted to receive dividends from foreign subsidiaries free of Canadian tax. As originally introduced, this exemption was very narrowly drawn. It was available only at 75% if the combined capital of the Canadian corporation and its subsidiaries was used outside of Canada.

Then we went through a long period between 1938 and 1972 where this exemption was increasingly widened. It was extended in 1944 to cover dividends from all wholly-owned foreign affiliates. In 1947 the test was changed from 100% ownership to one of control. In 1951 it moved back to 25% of voting shares. It remained there until the results of the royal commission were transformed into the law of 1972, which was Mr. Benson's tax reform.

The Royal Commission on Taxation had proposed extensive modifications of this old system. The most significant of these changes was the decision to tax passive income earned by foreign affiliates annually and on an accrual

[Translation]

Notre objectif est de veiller à ce que les règles dans ce domaine fonctionnent correctement, conformément à l'intention du Parlement.

Le président: Désolé, monsieur Dodge, mais je vais faire un rappel au Règlement; pouvez-vous nous donner un exemplaire du document que vous lisez?

M. Dodge: Je n'ai que des notes ici, et je me ferai un plaisir de les remettre au greffier à la fin. On vous a probablement distribué quelques notes.

Les questions soulevées par M. Desautels sont importantes et ont fait l'objet d'une analyse en profondeur au ministère, comme vous le savez. Toutefois, le domaine des sociétés étrangères affiliées est très complexe. Il n'existe peut-être aucun autre domaine du régime de l'impôt sur le revenu où le gouvernement soit appelé à équilibrer autant d'objectifs de politique incompatibles.

Il y a 25 ans, la Commission Carter disait dans son rapport que en plus de l'extrême complexité de cette question, la controverse entourant bon nombre de ces principes fondamentaux et l'absence de preuves permettant de régler cette controverse militent contre l'adoption de solutions simples et acceptables pour tout le monde. Dans ce domaine, il est davantage question d'opinion et de jugement, parce qu'on ne sait pas grand-chose des conséquences de l'adoption d'autres politiques et parce qu'il y a de grandes divergences d'opinions quant à l'importance relative des objectifs incompatibles.

Avant d'aborder les questions soulevées par le vérificateur général, il serait peut-être utile que je vous donne brièvement une idée du traitement fiscal des dividendes de sources étrangères.

Monsieur le président, pendant les premières années d'existence de notre régime fiscal, les résidents canadiens, y compris les sociétés, devaient payer l'impôt sur le revenu de sources étrangères aux pleins taux. En 1938, pour la première fois, on a permis aux sociétés canadiennes de recevoir des dividendes de leurs filiales étrangères en franchise d'impôt. Au début, cette exemption était à peine possible. On ne l'accordait qu'à 75 p. 100 si le capital combiné de la société canadienne et de ses filiales était utilisé à l'extérieur du pays.

Ensuite, il y a eu la longue période allant de 1938 à 1972, au cours de laquelle on a progressivement élargi cette exemption. En 1944, on a exempté les dividendes provenant de toutes les sociétés étrangères affiliées possédées en propriété exclusive. En 1947, on est passé de la propriété exclusive au contrôle. En 1951, on est revenu à 25 p. 100 des actions avec droit de vote. Cela a duré jusqu'à ce que les résultats de la commission royale deviennent la loi de 1972, c'est-à-dire la réforme fiscale de M. Benson.

La Commission royale d'enquête sur la fiscalité avait proposé des modifications profondes à l'ancien régime. La plus importante de ces modifications était la décision d'imposer les revenus passifs des sociétés étrangères affiliées,

[Texte]

basis, following a transition period, and to exempt dividends paid out of active business income only where the income was derived from a listed country. That means a country where we have a tax treaty. This is the system that's essentially been in place since the Benson reforms of 1972.

The issues raised by the AG require a review also of the dividend tax credit. This was introduced in the 1940s with a twofold objective, which you well know. First, it was to alleviate double taxation. Secondly, it was an incentive for Canadians to invest in Canadian corporations.

The Carter commission recommended a fundamental change to that system as well. It would have restricted credit on dividends to Canadian taxes actually paid by the corporation, but the government of the day, after giving careful consideration to that system, proposed that this particular system not be enacted by Parliament because it would have serious adverse implications for major sectors of the Canadian economy.

Members will recognize that at the time, we had extremely low rates of tax on mining and a few of these important sectors, so it would have had very bad consequences there. It would have had extremely bad consequences for Canadian firms with substantial operations abroad. As a result, the decision was taken not to tie the dividend tax credit to the amount of tax paid, but rather to improve its function as a mechanism for relieving against double taxation, while at the same time retaining its essential purpose, which is to provide an incentive for Canadians to invest in the equity of Canadian corporations.

The dividend tax credit mechanism in its essential purposes, as just described, have not been altered in any basic way in the intervening 20 years.

The question then arises as to whether the existing system relating to foreign affiliates and the dividend tax credit is too generous. This is an essential and legitimate question raised by the Auditor General. There are clearly no absolute right or wrong answers as to how foreign-source income should be taxed in Canada, either at the corporate level or as it's distributed to shareholders.

However, the existing system as legislated by Parliament in 1972 and then reviewed again at the time of tax reform in 1987 strikes a reasonable balance between a number of complex, and in some cases competing, objectives.

Mr. Chairman, our system for taxing foreign-source income is well in line with that adopted by other OECD countries. I'll be very brief in outlining them.

[Traduction]

calculés chaque année selon la méthode de la comptabilité d'exercice et après une période de transition, et d'exonérer les dividendes découlant des revenus d'entreprises exploitées activement uniquement lorsque ces revenus proviennent d'un pays désigné, c'est-à-dire un pays avec lequel nous avons conclu une convention fiscale. Tel est le système qui fonctionne depuis les réformes mises en place par M. Benson en 1972.

Les questions soulevées par le VG nous incitent également à examiner le crédit d'impôt pour dividendes. Ce crédit, qui a été instauré dans les années 40, visait un objectif double, comme vous le savez bien. Il s'agissait premièrement d'atténuer la double imposition, et, deuxièmement, d'encourager les Canadiens à investir dans des sociétés canadiennes.

La Commission Carter a également recommandé une modification fondamentale à ce régime, à savoir limiter le crédit pour dividendes aux impôts canadiens effectivement payés par la société; mais le gouvernement de l'époque, après avoir étudié attentivement cette recommandation, a proposé qu'elle ne soit pas mise en oeuvre par le Parlement, parce qu'elle aurait des répercussions très néfastes dans des secteurs importants de l'économie canadienne.

Le comité notera qu'à l'époque nos taux d'imposition étaient extrêmement faibles pour le secteur minier et certains autres secteurs importants; ainsi, les conséquences auraient été très néfastes, surtout pour les sociétés canadiennes ayant de nombreuses activités à l'étranger. C'est ainsi que l'on a décidé de ne pas lier le crédit d'impôt pour dividendes à l'impôt payé, mais plutôt d'améliorer son fonctionnement en tant que mécanisme permettant d'atténuer la double imposition, tout en maintenant l'objectif essentiel, qui est d'encourager les Canadiens à investir dans les sociétés canadiennes.

Tels que nous les avons décrits, les objectifs essentiels du crédit d'impôt pour dividendes n'ont pas été modifiés de façon substantielle depuis 20 ans.

La question qui se pose maintenant, c'est de savoir si le système actuel est trop généreux à l'égard des sociétés étrangères affiliées en ce qui concerne le crédit d'impôt pour dividendes. Il s'agit là d'une question essentielle et légitime soulevée par le vérificateur général. On ne peut pas répondre de façon catégorique à la question de savoir comment les revenus de sources étrangères doivent être imposés au Canada, que ce soit au niveau des sociétés ou au niveau des actionnaires qui reçoivent des dividendes.

Cependant, le système actuel, mis en place par le Parlement en 1972 et révisé lors de la réforme fiscale de 1987, assure un équilibre raisonnable entre un certain nombre d'objectifs complexes et, dans certains cas, incompatibles.

Monsieur le président, notre régime d'imposition des revenus de sources étrangères correspond bien à celui des autres pays de l'OCDE. Je vais vous en parler très brièvement.

[Text]

• 1620

There are basically two systems. One is the tax credit system, where companies are given credit directly for taxes paid abroad. The other is the exemption system, which is the system whereby dividends from foreign affiliates simply flow in, free of tax, on the assumption they have been appropriately taxed in the country of origin.

Both these systems are widely used. The United States, for example, uses the credit system. France and Germany, among most European countries, use the exemption system.

The exemption system has the great advantage of being very simple as compared with the tax credit system, which is very complex. Those of you who had any occasion to work with the U.S. system will know this. As well, the major difficulty with the foreign tax credit is that in those circumstances where the foreign tax on earnings is low, there is a significant tax at home on the repatriation of those earnings. Those earnings tend not to get repatriated, or various schemes are entered into to ensure those earnings show up in jurisdictions with high taxes where credits are earned.

My colleagues who know the systems much better than I do can comment further on this if you wish, but I will assert that no country is ever totally happy with the system it has. In virtually all the major countries explorations are always underway to see if there's a better way to deal with it.

Canada's approach to taxing foreign-source income contains elements of both these systems, and thus falls squarely within the international norms. What it seeks to do is to ensure Canadian-based multinationals remain viable and competitive with those based in other countries by allowing active business income earned by a foreign affiliate in a country with which we have a treaty to be repatriated on a tax-exempt basis. At the same time, the specific anti-avoidance rules relating to passive foreign income, the so-called PFI rules the Auditor General has alluded to, together with the newly introduced general anti-avoidance rule seek to ensure the system is not open to abuse. This latter approach parallels that taken in many other countries.

So that's the basic system. It's been in place for a long time. It seeks to balance all the competing objectives.

The question then arises, as the Auditor General puts it, that there may be substantial revenue losses under the existing system. This estimate of substantial revenue loss really rests on two assumptions: first, that it is in some sense not appropriate for Canada to allow the dividend tax credits to go to shareholders if they're paid out of foreign-source earnings that haven't borne Canadian tax; and second, that the exemption should not apply to dividends received from foreign affiliates out of earnings that have not borne a reasonable level of tax in the country of origin. So there are two propositions here, and it's really on those propositions that the estimate is based.

[Translation]

Il existe essentiellement deux systèmes. Premièrement, le système de crédits d'impôt, dans lequel on accorde directement aux compagnies un crédit pour des impôts payés à l'étranger. Deuxièmement, le système d'exemption, dans lequel les dividendes provenant des sociétés étrangères affiliées entrent tout simplement au pays, en franchise d'impôt, parce qu'on suppose qu'ils ont été adéquatement imposés dans le pays d'origine.

Ces deux systèmes sont utilisés à grande échelle. Par exemple, les États-Unis utilisent le système de crédits d'impôt. La France et l'Allemagne, comme la plupart des pays européens, utilisent le système d'exemption.

Le système d'exemption a l'énorme avantage d'être très simple par rapport au système de crédits d'impôt, qui est très complexe. Ceux d'entre vous qui ont eu l'occasion de travailler avec le système américain le savent. En outre, dans le système de crédits d'impôt, la principale difficulté réside dans le fait que, lorsque l'impôt étranger sur les revenus est faible, le pays prélève des impôts élevés au moment du rapatriement de ces revenus. On a tendance à ne pas rapatrier ces derniers, ou on met en place divers stratagèmes pour s'assurer qu'ils passent par des pays où les impôts sont élevés et où l'on accorde des crédits d'impôt.

Mes collègues, qui connaissent ces systèmes beaucoup mieux que moi, pourront vous en dire plus si vous le désirez, mais je souligne qu'aucun pays n'est jamais entièrement satisfait de son système. Dans presque tous les principaux pays, on essaie constamment de voir s'il y a lieu d'améliorer le système.

En ce qui concerne l'imposition des revenus de sources étrangères, le Canada s'inspire des deux systèmes et respecte par là même les normes internationales. Il s'efforce de veiller à ce que les multinationales basées au Canada demeurent viables et compétitives par rapport à celles qui sont basées dans d'autres pays, en permettant que l'on rapatrie en franchise d'impôt les revenus actifs gagnés par une société étrangère affiliée dans un pays avec lequel nous avons conclu une convention fiscale. En même temps, les règles anti-évitement précises concernant les revenus passifs de sources étrangères, règles auxquelles le vérificateur général a fait allusion, ainsi que la nouvelle règle générale anti-évitement, visent à protéger le système contre les abus. Cette dernière mesure est comparable à celle qui a été prise dans bien d'autres pays.

Voilà donc le système. Il est en place depuis longtemps. Il vise à concilier tous les objectifs divergents.

Ensuite, le vérificateur général a dit que le système actuel pourrait causer un manque à gagner considérable. En réalité, cette assertion repose sur deux hypothèses: premièrement, dans un certain sens, le Canada ne doit pas accorder de crédits d'impôt pour dividendes aux actionnaires si ces dividendes proviennent de revenus étrangers qui n'ont pas été assujettis à l'impôt canadien; et deuxièmement, l'exemption ne doit pas s'appliquer à des dividendes versés par les sociétés étrangères affiliées et provenant de revenus qui n'ont pas été suffisamment imposés dans le pays d'origine. En réalité, il y a donc deux hypothèses sur lesquelles le vérificateur général a fondé son jugement.

[Texte]

As I said before, the provisions in the act are of long standing and have been integral parts of our tax system, and the Canadian dividend tax credit is designed in part to encourage Canadian individuals to invest in our companies. This credit, throughout its existence, has been available for all dividends in such companies, whether or not the underlying earnings have borne Canadian tax. That's true on the foreign side. It's also true on the domestic side, as I said earlier.

To change the basis for calculating the credit would in fact represent a fundamental change to a system we've had in place for over 40 years. That's not to say such a system shouldn't be changed. All it's saying is that this is a long-held system that has been looked at by the Parliament of Canada numerous times over that period.

• 1625

The withdrawal of an exemption of foreign dividends out of earnings that had not borne an appropriate burden of foreign tax would also represent a fundamental change to another long-standing feature of the Canadian tax system, and it would represent an abrogation of a commitment Canada has made in tax treaties negotiated with a number of countries, including developing countries.

All countries with which Canada has concluded tax treaties impose corporate taxes at significant rates. I brought with me a list of the tax rates in the countries with which we do have a treaty. I'd be happy to circulate it. I think you will see that all countries, perhaps with the exception of Ireland, do impose taxes at very significant rates.

There's one exception here, and that's a major category of foreign business profits that are earned in developing countries where they qualify for special fiscal concessions under their special programs designed to encourage economic development. Canada, as a matter of policy, has long maintained the habit of accommodating such concessions provided by Third World countries and not frustrating them by taxing income that has benefited from their fiscal incentives.

Mr. Chairman, at the request of your committee, officials of our department met last week with officials from the AG's office to discuss the respective positions we've taken on the question of the revenue loss with the existing rules. Much of this so-called revenue loss, as I said, was predicated on the assumption that any change in the rules would not trigger a significant corresponding change in the behaviour on the part of taxpayers. On the basis of this methodology the AG's analysis is an entirely valid one. The quantum of revenue that could be achieved if all of this exempt income was taxed is probably, as the Auditor General stated, in the order of hundreds of millions of dollars.

On the other hand, as the Auditor General himself pointed out, change in the tax system would result in a behavioural change on the part of taxpayers, and under a more restrictive, more onerous regime most of the

[Traduction]

Comme je l'ai déjà dit, les dispositions de la loi existent depuis longtemps et font partie intégrante de notre régime fiscal, et notre crédit d'impôt pour dividendes vise en partie à encourager les Canadiens à investir dans des sociétés canadiennes. Depuis sa création, ce crédit a été accordé pour tous les dividendes de ces compagnies, peu importe si les revenus sous-jacents ont été assujettis à l'impôt canadien. Cela se fait à l'étranger et cela se fait au Canada, comme je l'ai déjà dit.

Si nous modifions la façon de calculer le crédit d'impôt, nous changerons de façon fondamentale un système qui existe depuis plus de 40 ans. Cela ne veut pas dire qu'un tel système ne devrait pas être modifié. Cela veut tout simplement dire que le système existe depuis longtemps et qu'il a été révisé par le Parlement du Canada plusieurs fois au cours de cette période.

Si nous supprimions l'exonération des dividendes étrangers découlant des revenus qui n'ont pas été suffisamment imposés à l'étranger, nous modifierions de façon fondamentale un autre élément durable du régime fiscal canadien, et nous annulerions l'engagement que le Canada a pris en concluant des conventions fiscales avec un certain nombre de pays, y compris des pays en développement.

Tous les pays avec lesquels le Canada a signé des conventions fiscales imposent les sociétés à des taux élevés. J'ai apporté une liste des taux d'imposition dans les pays avec lesquels nous avons signé une convention. Je vais vous la distribuer. Vous constaterez que tous ces pays, peut-être à l'exception de l'Irlande, ont des taux d'imposition très élevés.

Ici, il y a une exception importante, à savoir les bénéficiaires que les sociétés canadiennes réalisent dans les pays en développement où elles sont admissibles à des concessions fiscales spéciales dans le cadre de programmes spéciaux visant à encourager le développement économique. Conformément à sa politique, le Canada a toujours tenu compte de ces concessions accordées par les pays du Tiers-monde et évité de les décevoir en imposant les revenus découlant de leurs encouragements fiscaux.

Monsieur le président, à la demande de votre comité, de hauts fonctionnaires de notre ministère ont rencontré ceux du Bureau du vérificateur général la semaine dernière pour discuter de nos positions respectives sur la question du manque à gagner fiscal résultant des règles actuelles. Comme je l'ai dit, une grande partie de ce prétendu manque à gagner est fondée sur l'hypothèse selon laquelle tout changement des règles n'entraînerait pas un changement important de comportement chez les contribuables. Compte tenu de cette méthodologie, l'analyse du VG est tout à fait valable. Le montant des recettes que l'on pourrait obtenir si l'on imposait tous ces revenus exonérés se chiffre probablement à des centaines de millions de dollars, comme l'a dit le vérificateur général.

D'autre part, comme le vérificateur général l'a souligné lui-même, une modification du régime fiscal entraînerait un changement de comportement chez les contribuables, et dans un système plus restrictif et plus onéreux, la plupart des

[Text]

transactions that would be in this estimate and that the AG has seen as having escaped tax would simply not take place. In the absence of these transactions, Mr. Chairman, there simply wouldn't be any revenue to tax.

This is an extremely important proposition so I beg the indulgence of the committee to present a couple of examples to try to explain this very fundamental point.

First, let's assume that a Canadian corporation has a foreign affiliate which carries on an active business in, say, the European Community. It requires an additional \$100 million in capital. Under the existing rules a typical way for a Canadian corporation to facilitate this investment would be to establish a second foreign affiliate in a country such as Barbados, and to contribute \$100 million in equity to that affiliate. The Barbadian affiliate would then on-lend the \$100 million to the EC affiliate at the market rate of interest.

The EC affiliate would be able to deduct, under the tax rules applying in the countries of the EC, this interest, and hence not pay tax in the country of origin, for example, in the EC. The interest, if exempt from tax in the intermediate country, if we had a tax treaty with that country, then could come back to Canada in the form of dividends on a tax-exempt basis.

Under the existing rules this \$10 million of interest can be repatriated to Canada, in a sense, without ever having it subject to tax. It's not subject to tax in the European Community because there it shows up as interest which is deductible, and it's not taxable in Canada because it's coming back as a dividend. Therefore it's quite correct that a total of \$10 million of earnings has come in not taxed abroad, not taxed in Canada. So it is quite appropriate to ask if this is the right way to do business.

• 1630

Shouldn't we in Canada be taxing this? Well, suppose we did impose a tax on that income coming back. That is, we declare it not to be active business income for purposes of the act. Instead of investing through the affiliate, the Canadian corporation could invest directly in its European subsidiary. It would put in \$100 million in equity investment. There would be earnings on that investment, and tax would be levied in the European country, and dividends would be paid back to the Canadian corporation. Tax having been levied under the existing rules, I think members of the committee would think it appropriate that we levy no tax. Similarly, if we had a tax credit arrangement, tax credit would be given for the taxes paid in Europe.

In any event, this same transaction would give rise to no tax in Canada, although it would have given rise to some tax in the European country. But the key point is that no tax would be exigible in Canada, and appropriately so.

[Translation]

transactions qui feraient partie de ce calcul et qui, selon le VG, échappent à l'impôt, ne se produiraient tout simplement pas. Monsieur le président, s'il n'y avait pas ces transactions, il n'y aurait tout simplement pas de revenus à imposer.

Il s'agit là d'une affirmation extrêmement importante; avec la permission du comité, j'aimerais présenter quelques exemples pour illustrer ce point fondamental.

Premièrement, supposons qu'une société canadienne a une filiale étrangère qui est exploitée activement, disons, dans la Communauté européenne. Elle a besoin d'un capital supplémentaire de 100 millions de dollars. En vertu des règles existantes, une façon normale pour une société canadienne de faciliter cet investissement consisterait à créer une deuxième filiale étrangère dans un pays comme la Barbade, et de lui verser un capital de 100 millions de dollars. La filiale de la Barbade prêterait à son tour les 100 millions de dollars à la filiale européenne au taux d'intérêt du marché.

En vertu des règles fiscales appliquées dans les pays de la Communauté européenne, la filiale européenne pourrait déduire l'intérêt et, par conséquent, ne pas payer d'impôt dans le pays d'origine, par exemple, dans la CE. L'intérêt, s'il est exonéré de l'impôt dans le pays intermédiaire—en supposant que nous ayons conclu une convention fiscale avec ce pays—pourrait revenir au Canada sous forme de dividendes en franchise d'impôt.

En vertu des règles actuelles, les 10 millions de dollars d'intérêt peuvent être rapatriés au Canada, dans une certaine mesure, sans jamais être assujettis à l'impôt. Cette somme n'est pas imposée dans la Communauté européenne parce qu'elle apparaît comme un intérêt qui est déductible, et elle n'est pas imposable au Canada parce qu'elle revient comme dividendes. Par conséquent, il est tout à fait exact qu'une somme de 10 millions de dollars de revenu entre au Canada sans avoir été imposée ni à l'étranger, ni ici. Il est donc assez normal de demander si c'est la façon judicieuse de travailler.

Le Canada ne doit-il pas imposer ce revenu? Eh bien, supposons que ce revenu qui revient au Canada est assujetti à l'impôt, c'est-à-dire que nous ne le déclarons pas comme revenu d'entreprise exploitée activement en vertu de la loi. Au lieu d'investir par l'entremise d'une société affiliée, la société canadienne pourrait investir directement dans sa filiale européenne. Elle ferait un placement en actions de 100 millions de dollars. Ce placement rapporterait des revenus, des impôts seraient perçus dans le pays européens et les dividendes seraient reversés à la société canadienne. L'impôt ayant déjà été prélevé en vertu des règles existantes, je pense que les membres du comité conviendront qu'il n'est plus nécessaire que le Canada prélève d'impôts. De même, si nous avions un système de crédits d'impôt, nous accorderions un crédit pour les impôts payés en Europe.

En tout cas, la même transaction ne serait pas imposable au Canada, bien qu'elle ait été imposée dans le pays européen. L'essentiel, c'est que le Canada ne doit pas imposer un tel revenu, et à juste titre.

[Texte]

Another question arises. If that is a large part of the transaction—and to use the Auditor General's example, he says he has looked at roughly \$600 million of this type of transaction—would that \$600 million from these particular countries actually flow back? Well, the answer is that most of it would not flow back from those countries. It would flow back from the country where the actual hard physical investment was made, and hence would not be taxable in Canada. So we don't lose very much tax revenue because of this. We lose little or none.

Do we gain anything? Well, I think the real answer here is that corporations in other countries can avail themselves of this same mechanism. They compete with the Canadian companies that have operations abroad, and if we tried to tax that Canadian corporation in a way differently, then the foreign corporation would be taxed carrying out the same exercise. Essentially, the Canadian company would be disadvantaged and the foreign company advantaged.

Mr. Chairman, we cannot, of course, give any absolute insurance that in this very complex area of law there are not technical difficulties, the closing of which would not yield some additional tax revenues to the government. In other words, while we think the basic framework is probably appropriate, changes in that basic framework would not yield substantial additional revenue. Clearly, the operation of a very complex piece of tax law always gives rise to some opportunities for companies and individuals to try to plan their way around the intent of the act. It is against this sort of thing that we must always be vigilant.

As soon as we become aware of deficiencies in this area, particular ones with significant revenue consequences, we attempt to correct them, either in the context of a budget or in a technical bill, depending on the circumstances. Indeed, the department initiated the procedure of introducing an annual technical bill in substantial measure for dealing with just such deficiencies in the law, and this annual technical bill exercise is undertaken in very close consultation with our colleagues from Revenue Canada. When they identify some deficiencies in the law, then we try to correct them in these technical bills.

In addition to the extent the rules in the foreign affiliate area are abused by taxpayers, we believe the general anti-avoidance rule, introduced in 1988, will assist Revenue Canada in protecting against abusive transactions in the future. Certainly this was the purpose in enacting GAAR. Indeed, Revenue Canada is in the process of reviewing the AG's concerns, with a view to determining its applicability to post-1988 transactions.

In other words, we now have a tool in place to use that we did not have prior to 1988 and we have to ensure that tool gets used appropriately.

In conclusion, I'd like to assure members that we are always seeking ways to make the system work better. In particular, the Auditor General has again highlighted in his annual report that this is an important area of tax law and

[Traduction]

Il se pose une autre question. Si cela représente une grande partie de la transaction—dans son exemple, le vérificateur général a dit que ce type de transaction représente environ 600 millions de dollars—les 600 millions de dollars provenant de ces pays y retournent-ils? Eh bien, la plus grande partie de cet argent ne retourne pas dans ces pays. L'argent sortirait du pays où l'investissement a été effectué et, par conséquent, ne serait pas imposable au Canada. Pour cela, nous ne subissons donc pas tellement de pertes de recettes fiscales. Les pertes sont mineures ou nulles.

Est-ce que nous y gagnons? Eh bien, en réalité, dans d'autres pays, les entreprises peuvent bénéficier du même mécanisme. Elles sont en concurrence avec des sociétés canadiennes qui ont des activités à l'étranger, et si nous essayions d'imposer nos sociétés différemment, les sociétés étrangères seraient imposées de la même façon. Essentiellement, la société canadienne serait désavantagée au profit de la société étrangère.

Monsieur le président, bien entendu, nous ne pouvons pas vous garantir de façon absolue qu'il n'existe pas de difficultés techniques dans ce domaine juridique très complexe, et que la résolution de ces difficultés ne ferait pas perdre d'autres recettes fiscales au gouvernement. Autrement dit, bien que nous pensions que le cadre fondamental est probablement adéquat, la modification de ce cadre ne produira pas des recettes supplémentaires considérables. À l'évidence, quand on applique une loi fiscale très complexe, les sociétés et les particuliers cherchent toujours à contourner l'esprit de la loi. C'est pour remédier à ce genre de situation que nous devons toujours être vigilants.

Dès que nous découvrons qu'il y a des lacunes dans ce domaine, et surtout quand ces lacunes nous font perdre beaucoup d'argent, nous essayons d'y remédier, dans le cadre soit d'un budget, soit d'un projet de loi technique, selon les circonstances. En effet, le ministère a commencé à déposer un projet de loi technique chaque année pour corriger les lacunes de la loi, et il le fait en collaboration très étroite avec le ministère du Revenu. Quand on trouve des lacunes dans la loi, nous essayons d'y remédier avec ces projets de loi techniques.

En outre, dans la mesure où les contribuables abusent des règles gouvernant les sociétés étrangères affiliées, nous croyons que la règle générale anti-évitement, adoptée en 1988, permettra à Revenu Canada de protéger le gouvernement contre les transactions abusives dans l'avenir. Tel était certainement l'objectif de la RGAE. En fait, Revenu Canada est en train d'étudier les préoccupations du VG afin de déterminer si elles sont applicables aux transactions effectuées après 1988.

• 1635

En d'autres termes, nous disposons maintenant d'un outil qui n'existait pas avant 1988, et nous devons veiller à ce que cet outil soit utilisé de façon appropriée.

En conclusion, je voudrais assurer les membres du comité que nous cherchons constamment des moyens d'améliorer le fonctionnement du système. En particulier, le vérificateur général a une fois de plus souligné dans son rapport annuel

[Texte]

Mr. Short: The rationale is that when it is a bona fide activity, the appropriate tax is that of the jurisdiction in which the activity is carried out.

Mr. Redway: So are you telling me that in the case pointed out by the Auditor General in Switzerland, this was a bona fide activity?

Mr. Short: Mr. Chairman, I am suggesting that when it is a bona fide activity, the appropriate tax is that of the jurisdiction in which the activity is carried on. Virtually all countries accept that. In some countries, when the dividends, the earnings, are repatriated, they may then impose their tax and give a credit for the tax.

Mr. Redway: Why don't we do that in the case of Switzerland since the Auditor General has pointed out that there has been some type of huge tax break here and you tell me it was all a bona fide deal? Why is it they can get away with it without paying something?

Mr. Short: Mr. Chairman, I did not suggest that it was a bona fide deal. I am suggesting there are significant bona fide investments in the countries.

Mr. Redway: But this particular case was not bona fide.

• 4705

Mr. Short: Mr. Chairman, we believe that particular fact circumstance is one that may well be attackable, if not under the existing law—

Mr. Redway: What do we do to attack it? How do we attack that sort of situation?

Mr. Short: I believe that is an appropriate question to ask the representatives of Revenue Canada who are here.

Mr. Redway: You are the guys with the tax policy that puts in place the regime that allows them to do it, and you're the guys who are supposed to put in place the mechanisms for them to use. What mechanisms are in place to attack that sort of thing?

Mr. Short: We believe the General anti-avoidance rule, GAAR, that was introduced—

Mr. Redway: Why wasn't it used in that case?

Mr. Short: In that case, the circumstances predated the introduction of GAAR.

Mr. Redway: I think he said these cases were in 1990. You told me GAAR was put into effect in 1989. Why wasn't it used in 1990, because National Revenue just sat on their butts and didn't do it? You gave them the mechanism and they didn't do it. Is that what you are telling us?

Mr. Short: It is my understanding, Mr. Chairman, that the arrangements were in place before the introduction of the general anti-avoidance rule. These rules only apply with respect to transactions or arrangements that are established after the introduction of GAAR.

Mr. Redway: If that happened now in that particular case, you would use the GAAR or National Revenue would use them. Is that what you are saying?

[Traduction]

M. Short: Lorsqu'il s'agit d'une activité de bonne foi, l'impôt qui convient est celui du pays où se déroule l'activité.

M. Redway: Vous me dites donc que dans le cas signalé par le vérificateur général en Suisse, il s'agissait d'une activité de bonne foi?

M. Short: Monsieur le président, ce que je veux dire, c'est que dans le cas d'une activité de bonne foi, l'impôt qu'il convient d'appliquer est celui du pays où se déroule l'activité en question. À peu près tous les pays sont d'accord là-dessus. Certains pays appliquent leur taux d'impôt sur les dividendes et les profits rapatriés et accordent un crédit pour l'impôt en question.

M. Redway: Pourquoi ne pas le faire dans le cas de la Suisse, puisque le vérificateur général a souligné qu'il existe une importante concession fiscale dans ce cas et que vous me dites qu'il s'agissait d'activités de bonne foi? Pourquoi les intéressés peuvent-ils s'en tirer sans rien payer?

M. Short: Monsieur le président, je n'ai pas laissé entendre qu'il s'agissait d'une activité de bonne foi. Ce que je veux dire, c'est qu'il existe d'importants investissements de bonne foi dans les pays en cause.

M. Redway: Ce n'était toutefois pas le cas en l'occurrence.

M. Short: Monsieur le président, nous croyons que le cas en question pourrait très bien être contestable, sinon en vertu de la loi actuelle. . .

M. Redway: Que faire pour contester une telle situation?

M. Short: Je crois que c'est une question qu'il conviendrait de poser aux représentants de Revenu Canada qui sont ici.

M. Redway: C'est vous qui formulez la politique fiscale qui met en oeuvre le régime qui leur permet d'agir, et c'est vous qui êtes censés mettre en oeuvre les mécanismes nécessaires à cette fin. Quels mécanismes a-t-on mis en oeuvre pour contrer une telle situation?

M. Short: Nous croyons que la règle générale anti-évitement, la RGAE, qui a été mise en oeuvre. . .

M. Redway: Pourquoi ne l'a-t-on pas appliquée dans ce cas?

M. Short: Les circonstances se sont déroulées avant la mise en oeuvre de la RGAE.

M. Redway: Sauf erreur, on a dit que ces affaires se passaient en 1990. Vous m'avez dit que la RGAE a été mise en oeuvre en 1989. Pourquoi ne l'a-t-on pas appliquée en 1990? Est-ce parce que Revenu Canada s'est croisé les bras et n'a rien fait? Vous avez donné les moyens au ministère, qui n'a rien fait. Est-ce cela que vous nous dites?

M. Short: Sauf erreur, monsieur le président, les arrangements étaient en vigueur avant la mise en oeuvre de la règle générale anti-évitement. Ces règles ne s'appliquent qu'aux transactions ou aux ententes conclues après l'entrée en vigueur de la RGAE.

M. Redway: Si la situation se reproduisait dans ce cas en particulier, votre ministère ou Revenu Canada appliquerait la RGAE. C'est bien ce que vous dites?

[Text]

Mr. Short: Mr. Chairman, it is not up to me to use them. I would certainly not want to discourage National Revenue from using all of its tools.

Mr. Redway: You would be recommending it, would you?

The Chairman: Mr. Redway, we'll have another go at this on Thursday. I want to be fair and give our friends in the New Democratic Party a chance to put questions too. Some questions arise from your questioning. I have a whole series of follow-up questions, so I ask—

Mr. Redway: I just got started, Mr. Chairman. I hope you have me down for the second round.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, let me congratulate you on setting this up so that we have the Auditor General and the defendants over on the other side. It works very well.

Surely the witnesses can recognize that we hear a lot in Parliament about this great deficit and debt, and we actually shake down widows and orphans to get every nickel and dime we can get out of their hides. If they make \$17,000, we tax them and we make sure we get it. If they get any handouts from the provincial government, it becomes a federally taxable item.

You said you started a study of this matter in 1987. That was five years ago. When will we get some proposals to plug these loopholes that were pointed out by the Auditor General? How are we going to collect that \$240 million in taxes that have haemorrhaged from the Canadian taxpayer?

Mr. Dodge: Mr. Chairman, at the risk of boring other members, I will repeat what I said before. We do have these problems under continuous study. We have intensified the study since—

Mr. Rodriguez: This is a recording, this is a recording.

Mr. Dodge: Excuse me, you asked—

Mr. Rodriguez: I knew you were going to give that answer. That's a recording, Mr. Chairman. I want to move on. You are not going to waste the committee's time repeating that crap. I want to move to the next one.

The Auditor General said that one of your tax avoidance methods is FAPI. He said these rules are:

a key anti-avoidance element of the current system. Their purpose is to eliminate the tax advantage of earning passive investment income

As well, he said:

A key concern is the fact that the Income Tax Act does not define active or passive income in the context of the FAPI rules.

So even if you have a tax avoidance scheme, you can't enforce it because you haven't defined what active and passive income are.

[Translation]

M. Short: Monsieur le président, ce n'est pas à moi que revient d'appliquer ces règles. Je ne voudrais certes pas décourager Revenu Canada d'utiliser tous les moyens à sa disposition.

M. Redway: Vous en recommanderiez l'utilisation, n'est-ce pas?

Le président: Monsieur Redway, nous reviendrons sur la question jeudi. Je voudrais être juste et donner à nos amis du Nouveau Parti démocratique la chance de poser des questions eux aussi. Vos interventions soulèvent certaines questions. J'ai toute une série de questions de suivi, et je demanderais donc. . .

M. Redway: Je venais à peine de commencer, monsieur le président. J'espère que vous allez m'inscrire pour le deuxième tour de questions.

M. Rodriguez: Monsieur le président, permettez-moi de vous féliciter d'avoir organisé la séance de telle façon que nous accueillons le vérificateur général là et les défenseurs de l'autre côté. Cela fonctionne très bien.

Les témoins savent certes que nous entendons beaucoup parler au Parlement de l'énormité du déficit et de la dette et que nous abusons en fait de la veuve et de l'orphelin pour leur arracher leur dernier dollar. S'ils gagnent 17 000\$, nous leur faisons payer l'impôt sans faute. Tout ce qu'ils obtiennent des provinces devient imposable au niveau fédéral.

Vous avez dit avoir entrepris une étude sur la question en 1987, soit il y a cinq ans. Quand nous présentera-t-on des propositions afin de colmater les échappatoires mentionnées par le vérificateur général? Comment procéderons-nous pour percevoir les 240 millions de dollars d'impôt qui ont échappé aux contribuables canadiens?

M. Dodge: Au risque d'ennuyer d'autres membres du comité, monsieur le président, je vais répéter ce que j'ai déjà dit. Nous étudions constamment ces problèmes. Nous avons intensifié notre étude depuis. . .

M. Rodriguez: Ceci est un enregistrement, ceci est un enregistrement.

M. Dodge: Excusez-moi, vous avez demandé. . .

M. Rodriguez: Je savais que vous alliez me donner cette réponse. C'est un enregistrement, monsieur le président. Je vais passer à autre chose. Vous ne gaspillerez pas le temps du comité à répéter ces fadaises. Je voudrais passer à la question suivante.

Le vérificateur général a déclaré que la RGAE est un de vos moyens de lutter contre l'évitement. Il a dit ceci:

Ces règles sont un élément clé du régime actuel en vue de contrer le problème de l'évitement fiscal. Elles ont pour objet d'éliminer l'avantage fiscal résultant des revenus d'investissements passifs.

Il a aussi dit ceci:

Une des principales préoccupations tient au fait que la Loi de l'impôt sur le revenu ne définit pas ce qu'est un revenu actif ou passif dans le contexte des règles sur le revenu étranger accumulé qui est tiré de biens.

Même si vous avez un régime de lutte contre l'évitement fiscal, vous ne pouvez l'appliquer parce que vous n'avez pas défini ce qu'est un revenu actif et un revenu passif.

[Texte]

Mr. Dodge: Mr. Chairman, I will give you a short answer to that. Those concepts have been well defined in various court cases. If you would like further elaboration, perhaps Mr. Short could answer.

Mr. Short: Mr. Chairman, it is true that there is not a black and white line dividing active income from passive income for this purpose. This is both an advantage and a disadvantage.

• 1710

Mr. Rodriguez: How can you decide, if you haven't got something clear to define? Do you wake up in the morning and say you think it's passive income today or wake up in the afternoon and say it's active income?

Mr. Short: No. The way in which that and many other disputes are decided when there is a dispute between the taxpayer and the administration is for the courts to determine. Indeed, for the first time, I believe, there is a major—

Mr. Rodriguez: Why would you turn it over to the courts? As the Auditor General said, you should define them. Isn't there a benefit in defining them? When the courts get through with this matter it's the lawyers who will walk away with the money.

An hon. member: Hear, hear.

Mr. Short: We would hope that, in this instance, Mr. Chairman, it would be the government that would walk away with the money. Be that as it may, it's not entirely obvious as to exactly how, if one wanted to define the distinction between active and passive income, you would do so.

Mr. Rodriguez: Well, is the Auditor General out to lunch? He says you can define it. He calls for a definition. Is he in cuckoo land or are you just trying to dodge making a tough decision?

Mr. Short: Mr. Chairman, I do not know exactly how he would draw the line. Certainly, you cannot simply say interest is passive income in all circumstances.

Mr. Rodriguez: Have you got a definition? What would you call passive income?

Mr. Short: Mr. Chairman, I look at this as a circumstance in which, if it's income that is associated or incidental to an active business that's carried on, it ought to be regarded as active business income. If there is no essential activity then the income is more or less in the nature of portfolio investment income.

Because the distinction is important for purposes of the small business deduction in Canada, in which the difference between active business income and other income is important, as only active business income receives the benefit of the low tax rate on amounts up to \$200,000, we have attempted, in our domestic law, to come up with a definition that was more precise, but less satisfactory, in a sense.

We indicated that if it was investment income and if more than five persons were necessary in order to earn that income, it would be regarded as active income. We believe that approach would be singularly inappropriate in the area

[Traduction]

M. Dodge: Monsieur le président, je vais vous répondre brièvement. Ces concepts ont été bien définis par divers tribunaux. Si vous voulez d'autres précisions, M. Short pourrait peut-être répondre.

M. Short: Monsieur le président, il est vrai qu'il n'y a pas de ligne de démarcation très claire entre les revenus actifs et les revenus passifs à cette fin. Il s'agit à la fois d'un avantage et d'un inconvénient.

M. Rodriguez: Comment pouvez-vous décider sans définition claire? Décidez-vous un bon matin qu'il s'agit d'un revenu passif aujourd'hui, pour changer d'idée l'après-midi et considérer le revenu comme actif?

M. Short: Non. Des différends de ce genre et bien d'autres entre les contribuables et l'administration sont tranchés par les tribunaux. C'est en fait la première fois, sauf erreur, qu'il y a...

M. Rodriguez: Pourquoi vous en remettre aux tribunaux? Comme l'a dit le vérificateur général, vous devriez définir ces revenus. Ne serait-ce pas avantageux? Lorsque les tribunaux en auront terminé avec cette question, ce seront les avocats qui se seront sauvés avec l'argent.

Une voix: Bravo!

M. Short: Nous aimerions croire dans ce cas, monsieur le président, que ce sera le gouvernement qui mettra la main sur l'argent. Quoi qu'il en soit, si on veut établir une distinction entre revenu actif et revenu passif, la façon exacte de s'y prendre n'est pas tout à fait évidente.

M. Rodriguez: Le vérificateur général est-il stupide? Il affirme que vous pouvez définir ces concepts et demande qu'on le fasse. Est-il complètement cinglé, ou essayez-vous simplement d'éviter une décision difficile?

M. Short: Monsieur le président, je ne sais pas exactement où il tirerait la ligne. On ne peut certes pas affirmer simplement qu'un revenu d'intérêt est toujours un revenu passif.

M. Rodriguez: Avez-vous une définition? Qu'est-ce que vous considéreriez comme un revenu passif?

M. Short: Monsieur le président, si le revenu est lié ou accessoire à une activité commerciale, il faut le considérer comme un revenu d'affaires actif. S'il n'y a pas d'activité essentielle, le revenu est alors plus ou moins assimilé au revenu d'un portefeuille de placements.

Comme la distinction est importante aux fins de la déduction pour les petites entreprises au Canada, comme la différence entre le revenu d'affaires actif et les autres sources de revenu est importante, car seul le revenu d'affaires actif est assujéti au faible taux d'imposition jusqu'à concurrence de 200 000\$, nous avons essayé dans la législation canadienne de formuler une définition plus précise, mais qui est moins satisfaisante dans un certain sens.

Nous avons indiqué que s'il s'agissait d'un revenu de placements et que s'il fallait plus de cinq personnes pour gagner le revenu en question, celui-ci serait considéré comme un revenu actif. Nous croyons que cette définition ne

[Text]

of foreign affiliates because it would enable some income that we believe would clearly fall within the passive income category to be easily recategorized as active business income. So the essential problem is one of finding out what the definition should be.

Mr. Rodriguez: It doesn't seem to me to be a perceptual problem. You just very clearly defined what active income is. So if you've got an entrepreneur in Canada, who's a Canadian, and who goes down to Barbados, puts \$10 million into a resort—the income earned from that investment is active income—little or no tax is paid in Barbados, and all the money comes back to Canada as dividends. No tax is paid here. That's what I understand to be active income.

If the Barbadians chose not to tax that income, why should the Canadians be dodos and not tax it here? Anybody watching this hearing has to say that we have to be dodos.

Mr. Short: Mr. Chairman, the Barbados is quite clearly a developing country. It has a general corporate tax rate of 34% and a further tax on a distribution. But as part of its economic development program, to improve its economy it has introduced several measures, most of them lasting for a relatively short number of years. There is their Pioneer Industry Relief and their Hotel Aids Act. There are special concessions that it feels are necessary to attract investment.

• 1715

Most of the countries in the Carribean have similar legislation. The Canadian government long ago concluded that it was important for Canada not to try to frustrate the legitimate development of programs of the—

Mr. Rodriguez: I'm sorry, let's hold it right there. In fact, they could do other things. They can go to countries that aren't even designated tax havens. They can do little jobs down in other countries—and I think the Auditor General listed a few of them—with which there are no treaties, such as Argentina and Portugal. They can do their thing there, have the dividends sent up to the Barbados, and then bring the dividends into Canada with no tax. They're doing this even outside of countries with which we have an agreement.

Mr. Short: Mr. Chairman, unless the income is earned in one of the countries listed in the regulations, generally the countries with which we have tax treaties or those with which tax treaty negotiations have long been in process, the dividend will not be exempt.

Mr. Rodriguez: On page 47, 2.44 it says:

Also, a foreign affiliate in a tax haven country that is not designated may technically be resident in a designated country; dividends from it can then be passed on to its Canadian affiliate, without being subject to Canadian tax,

[Translation]

conviendrait vraiment pas dans le cas des sociétés affiliées étrangères parce que cela permettrait dans certains cas de reclasser comme revenu d'affaires actif un revenu que nous considérons clairement comme un revenu passif. Le problème consiste donc essentiellement à formuler la définition.

M. Rodriguez: Pour moi, ce n'est pas un problème de perception. Vous venez juste de définir très clairement ce qu'est un revenu actif. Donc, si vous avez un entrepreneur canadien qui investit 10 millions de dollars dans un centre de villégiature à la Barbade—le revenu tiré de ce placement est un revenu actif—celui-ci paie très peu ou pas du tout d'impôt à la Barbade, et tout l'argent revient au Canada sous forme de dividendes. L'intéressé ne paie pas d'impôt au Canada. C'est ce que je considère comme un revenu actif.

Si les Barbadiens décident de ne pas imposer le revenu en question, pourquoi faudrait-il que les Canadiens soient stupides et ne le fassent pas ici? Quiconque suit cette audience doit se dire que nous sommes vraiment stupides.

M. Short: Monsieur le président, la Barbade est de toute évidence un pays en développement. Le taux général de l'impôt sur le revenu des sociétés est de 34 p. 100, et on y impose une autre taxe sur la distribution. Dans le cadre de son programme de développement économique, pour améliorer son économie, le pays a adopté plusieurs mesures, dont la plupart sont d'une durée relativement courte. Il y a notamment l'allègement destiné aux industries pionnières et la loi concernant l'aide à l'hôtellerie. La Barbade offre des concessions spéciales, qu'elle juge nécessaires pour attirer les investisseurs.

La plupart des pays des Antilles ont des mesures législatives semblables. Le gouvernement canadien a conclu il y a longtemps qu'il importait pour le Canada de ne pas essayer de nuire à l'élaboration légitime de programmes. . .

M. Rodriguez: Je m'excuse, n'allons pas plus loin. Les investisseurs pourraient en fait faire autre chose et se tourner vers des pays qui ne sont pas reconnus comme des refuges fiscaux. Ils pourraient un peu travailler dans d'autres pays, et je crois que le vérificateur général en a énuméré quelques-uns—avec lesquels nous n'avons pas de conventions, comme l'Argentine et le Portugal. Les investisseurs en question peuvent y faire des affaires, faire virer les dividendes à la Barbade et les importer ensuite au Canada en franchise d'impôt. Ils le font même à l'extérieur de pays avec lesquels nous avons conclu une entente.

M. Short: Monsieur le président, si le revenu n'est pas gagné dans un des pays énumérés dans le règlement, c'est-à-dire en général dans les pays avec lesquels nous avons conclu des conventions fiscales ou avec lesquels nous négocions depuis longtemps en vue d'en conclure une, les dividendes ne seront pas exonérés.

M. Rodriguez: Au paragraphe 2.44 de la page 52, on lit ceci:

De plus, une corporation étrangère affiliée, dans un pays non désigné, peut techniquement être résidente d'un pays désigné; les dividendes qu'elle rapporte peuvent ensuite être transférés à la corporation canadienne en franchise

[Texte]

even though the underlying income has not been subject to foreign tax at a rate that approximates Canadian rates. The Department of National Revenue—Taxation is aware of a number of taxpayers who have used this scheme to be in a position to move \$500 million into Canada tax free.

Now, give me a break. Is he out to lunch? Is the Auditor General not right?

Mr. Short: Mr. Chairman, I believe the example used by the Auditor General is one in which a company was held to be resident in Switzerland—

Mr. Rodriguez: Is that the example?

Mr. Short: —but was in fact resident in the Netherland Antilles. It argued that it was properly resident in Switzerland. I find that a very unique and rather perverse set of circumstances. That isn't a common circumstance.

Mr. Rodriguez: But is it happening?

Mr. Short: It's the first time I've heard it. I'm not aware of it happening in any other circumstances.

Mr. Rodriguez: Mr. Auditor General, how did you get that example? How did you find that?

Mr. Desautels: Mr. Elkin can answer that.

Mr. Barry Elkin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada): The statement you refer to is at paragraph 2.44, information examined at Revenue Canada.

Mr. Rodriguez: Is there more than one case? Were there others?

Mr. Desautels: It's a similar case to the example given from the Netherland Antilles and Switzerland, but it's a different case. The circumstances resemble the other case.

Mr. Rodriguez: Then it's not just a single...

Mr. Desautels: That's correct.

The Chairman: Mr. Rodriguez, I have to interrupt you. Your 10 minutes are up.

Mr. Rodriguez: Thank you very much, Mr. Chairman, we can't find the \$500 million.

The Chairman: There's an awful lot of interest in this question. I take it we'll all have our questions ready for Thursday morning.

As agreed at the beginning of the meeting, this meeting is adjourned until 9 a.m. Thursday, when we'll continue with our examination of this very interesting subject.

[Traduction]

d'impôt canadien, même si le revenu auquel ils correspondent n'a pas été imposé à un taux à peu près équivalent aux taux canadiens. Le ministère du Revenu national, Impôt, est au courant qu'un certain nombre de contribuables ont utilisé ce moyen pour être en mesure de transférer 500 millions de dollars au Canada en franchise d'impôt.

Donnez-moi une chance. Est-il complètement cinglé? Le vérificateur général a-t-il tort?

M. Short: Monsieur le président, je crois que le vérificateur général a utilisé un exemple d'entreprise considérée comme résidente de Suisse...

M. Rodriguez: Est-ce là l'exemple?

M. Short: ...mais qui était en fait résidente des Antilles néerlandaises. L'entreprise a soutenu qu'elle était en fait résidente de Suisse. Je crois qu'il s'agit d'une série de circonstances plutôt particulières et perverses. Ce n'est pas fréquent.

M. Rodriguez: Mais cela se produit?

M. Short: J'en entends parler pour la première fois. À ma connaissance, cela ne s'est pas produit dans d'autres cas.

M. Rodriguez: Monsieur le vérificateur général, où avez-vous trouvé cet exemple? Comment l'avez-vous trouvé?

M. Desautels: M. Elkin peut répondre à cette question.

M. Barry Elkin (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada): Les propos que vous avez cités se trouvent au paragraphe 2.44, et ce sont des renseignements que nous avons examinés à Revenu Canada.

M. Rodriguez: Y a-t-il plus d'un seul cas? Y en avait-il d'autres?

M. Desautels: Ce cas ressemble à l'exemple donné au sujet des Antilles néerlandaises et de la Suisse, mais il est différent. Les circonstances ressemblent à celles de l'autre cas.

M. Rodriguez: Il ne s'agit donc pas simplement d'un cas unique...

M. Desautels: En effet.

Le président: Monsieur Rodriguez, je dois vous interrompre. Vos 10 minutes sont terminées.

M. Rodriguez: Merci beaucoup, monsieur le président, nous ne pouvons trouver les 500 millions de dollars.

Le président: Cette question suscite beaucoup d'intérêt. Je crois que nous aurons tous des questions à poser jeudi matin.

Comme nous l'avons convenu au début de la réunion, la séance est levée jusqu'à 9 heures, jeudi matin. Nous poursuivrons alors notre étude de cette question très intéressante.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 38

Fascicule n° 38

Thursday, December 10, 1992

Le jeudi 10 décembre 1992

Chairperson: Jean-Robert Gauthier

Président: Jean-Robert Gauthier

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Public Accounts

Comptes publics

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(e), consideration of Paragraphs 2.28 to 2.61 of the 1992 Auditor General's Report (Department of Finance)

CONCERNANT:

Conformément à l'alinéa 108(3)e du Règlement, étude des paragraphes 2.28 à 2.61 du Rapport du vérificateur général pour 1992 (Le ministère des Finances)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Pa
Car
F8

A33

[Text]

Mr. Dodge: Those are simply the measures that were taken under the current government. Clearly, over the years there have been many measures taken to try to preserve the integrity of the system.

Mr. Young: I take it then that this is a clear indication that what's done by the department—it's obviously the responsibility of the deputy minister and others in the department—is based on statutory requirements as well as government policy. In other words, we're asking you today and we were asking you on Tuesday to respond to observations and concerns put forward by the Auditor General. However, it's really a mix of law, international competition, government policy as opposed to the black and white kinds of things that accountants normally deal with, such as the bottom line, annual returns or financial statements.

Is it a fair assessment to say that you're being asked to deal in a very volatile area that also has a number of components that are not consistent with what one would traditionally consider to be accounting principles?

Mr. Dodge: I'm not sure, Mr. Young, that I would phrase it quite that way. The basic policy with respect to the taxation of income from foreign affiliates really has not changed since the 1972 tax reform. The basic policy has been consistent through the period. But business practices change, and also companies get experience with the act, and we get court decisions. Clearly, in order to try to ensure that the act continues to reflect the basic policy clearly, amendments have to be made from time to time to reflect the changing circumstances. But in this area I think it is fair to say that since 1972 there has been no basic change in policy. Certainly the amendments that we made, that are on the list we passed out this morning, are really to try to ensure that the act does what it is supposed to do.

• 0920

Mr. Young: That is the point I want to pursue, Mr. Chairman. I am not asking the department or the deputy minister to comment on government policy, but it appears, based on the Auditor General's report and what we have heard in this particular session of the committee's hearings with representatives from Finance, that the policy... I think we are all aware that immediately there is a change in the tax law, the senior tax practitioners in this country, within 24 to 48 hours, have on their best clients' desks—if it takes that long—an analysis of what has been done and how best to cope with it, and how to try to maximize exploitation of it. It is a cat and mouse game, and I think we all recognize that.

You suggested that if these loopholes are plugged, major efforts will be made, major behavioural changes will occur that will probably negate any savings that might occur as a result of plugging the loopholes. Everybody will work very hard at finding other ways to arrive at the same ends. The net result, as I understand it, would be a very marginal increase in any amounts that might accrue to the Canadian government.

[Translation]

M. Dodge: Ce sont seulement les mesures qui ont été prises par le gouvernement actuel. Évidemment, au fil des ans, on a adopté beaucoup de mesures visant à préserver l'intégrité du système.

M. Young: Je présume alors que c'est une indication claire que le ministère—la responsabilité incombe naturellement au sous-ministre et à ses fonctionnaires—agit en fonction des exigences de la loi et les politiques du gouvernement. En d'autres mots, nous vous demandons aujourd'hui, comme nous l'avons fait mardi, de répondre aux observations et aux préoccupations exprimées par le vérificateur général. Pourtant, les considérations semblent porter sur les dispositions législatives, la concurrence internationale et la politique du gouvernement plutôt que sur des faits bien précis qui intéressent d'habitude les comptables comme, par exemple, le seuil de rentabilité, les rapports annuels ou les états financiers.

Est-il juste de dire qu'on vous pose des questions au sujet d'un domaine très changeant qui comporte des éléments qui ne seraient pas habituellement considérés comme des principes comptables?

M. Dodge: Monsieur Young, je ne suis pas tout à fait certain que je formulerais la question de cette façon. La politique d'imposition du revenu des filiales étrangères n'a pas vraiment changé depuis la réforme fiscale de 1972. La politique de base a été uniforme pendant toute la période. Mais les pratiques commerciales évoluent et les entreprises connaissent de plus en plus cette loi qui fait jurisprudence. Si la loi doit continuer à refléter clairement la politique de base, il faut absolument la modifier de temps en temps pour l'adapter aux circonstances. Toutefois, dans ce domaine, j'estime qu'il est juste de dire qu'il n'y a pas eu de révision fondamentale de la politique depuis 1972. Les amendements que nous y avons apportés et qui figurent sur la liste que nous avons fait circuler ce matin ont pour but d'assurer que cette loi aura bien l'effet voulu.

M. Young: Je voulais justement poursuivre en ce sens, monsieur le président. Je ne demande pas au ministre ou au sous-ministre de faire des observations sur la politique du gouvernement, mais d'après le rapport du vérificateur général et ce que nous avons entendu pendant cette séance du comité avec les représentants du ministère des Finances, il semblerait que la politique... Je pense que nous sommes tous conscients que dès qu'un changement est apporté à la loi fiscale, en dedans de 24 ou de 48 heures, et même moins, les fiscalistes chevronnés de ce pays remettent à leurs clients une analyse de ce qui s'est fait et leur indiquent comment composer avec la nouvelle loi et l'exploiter au maximum. On joue au chat et à la souris, et je crois que nous en sommes tous fort conscients.

Vous avez laissé entendre que si l'on supprime ces échappatoires, des efforts énormes seront déployés et les comportements seront modifiés, ce qui aura probablement pour effet d'annuler toute économie qui pourrait résulter de cette mesure corrective. Tout le monde travaillera très fort pour essayer de trouver le moyen d'arriver au même but. Le résultat, si je comprends bien, sera une augmentation très marginale des sommes qui reviendront au gouvernement canadien.

[Texte]

Mr. Dodge: I wouldn't go so far as to say marginal, Mr. Young. As you well know from the many discussions we had on various matters at the finance committee, the world does keep changing and we have to keep moving forward with amendments to the act to ensure the act continues to do what it was supposed to do. This, as we all know, is an extremely difficult area. It is not just that we get various court decisions here, but conditions change abroad. Foreign tax laws change. Also, international business practices have changed dramatically, and financing practices in particular have changed dramatically over the 20 years that have ensued since the basic rules were put in place. Therefore, I wouldn't go so far as to say that these are all marginal changes.

Mr. Young: No, marginal results as opposed to marginal changes, in terms of real income to the Canadian consolidated revenue fund.

Mr. Dodge: What I would say is that they're designed to protect the revenue base that is there from practices that frustrate the intent of the law, and without making those changes on a fairly timely and regular basis, we could lose very substantial amounts.

Mr. Young: Is it fair then to characterize Canadian tax policy now, and in many respects since 1972, as allowing the foreign subsidiaries' losses to be transferred to their Canadian parents, allowing Canadian corporations to move income offshore, and allowing Canadian corporations to convert income into tax-free income? Is that part of the policy? I think that is all we need to know, Mr. Chairman. I don't think the accounting problem here is what worries me, because if we have a policy that allows that to happen, I don't think we should be asking you to do anything differently about it. Governments and Parliament decide what kind of rules we are going to have in place, and if that is the policy then I don't understand how we can turn around here or anywhere else and say we want people in the department who operate as bureaucrats to do things or to put in place mechanisms that will contradict policy. As best as I can ascertain at this point in time, the policy is to allow those kinds of things to happen.

• 0925

Mr. Dodge: I don't think that's a fair characterization of the policy. The basic policy is that dividends arising from active business income offshore ought to come back tax-free. Those that are essentially passive income ought to bear tax when they come back. We try to prevent the international shuffling around of losses.

But perhaps I could ask Mr. Short to comment further on that last point.

Mr. Young: May I ask this on a point of clarification?

So then you disagree with paragraph 2.55 in the Auditor General's report that the tax rules are being used to do this. My point is if the tax rules are being used to do it, most likely because of the longevity of the system, since 1972, this

[Traduction]

M. Dodge: Je ne dirais pas nécessairement «marginale», monsieur Young. Vous savez très bien, suite aux discussions que nous avons eues sur diverses questions au Comité des finances, que le monde est toujours en évolution et qu'il faut toujours modifier la loi afin de s'assurer qu'elle accomplit toujours ce qu'elle est censée faire. Nous savons également qu'il s'agit ici d'un domaine extrêmement difficile. Outre que de composer avec les décisions des tribunaux ici, les conditions changent à l'étranger. Les lois fiscales étrangères changent. Les pratiques commerciales internationales ont aussi évolué radicalement, et plus particulièrement, les pratiques de financement se sont métamorphosées depuis l'instauration des règles de base il y a vingt ans. Donc, je n'irais pas jusqu'à dire qu'il s'agit de changements marginaux.

M. Young: Non, je parle de résultats marginaux plutôt que de changements marginaux, pour ce qui est des revenus réels que pourrait obtenir le Trésor canadien.

M. Dodge: Je dirais que ces amendements sont conçus pour protéger la base des revenus existante contre les pratiques qui viennent contrecarrer l'esprit de la loi. Si nous n'effectuons pas de tels changements régulièrement et au moment opportun, nous risquons de perdre des sommes considérables.

M. Young: Ne pourrait-on pas dire que la politique fiscale au Canada permet maintenant, et en fait, à de nombreux égards, depuis 1972, aux filiales étrangères de transférer les pertes qu'elles subissent à leur société mère canadienne, laissant ainsi à ces sociétés le loisir de virer leur revenu à l'étranger, leur permettant du même coup de convertir ces revenus en revenus exonérés? Est-ce que cela fait partie de la politique? Je crois que c'est tout ce que nous avons besoin de savoir, monsieur le président. Ce n'est pas le problème de comptabilité qui m'inquiète, car si nous avons une politique qui permet une telle situation, je ne crois pas que nous devrions vous demander d'agir différemment. Les gouvernements et le Parlement décident des règles à établir, de la politique à adopter, et je vois mal comment nous ou n'importe qui d'autre pourrait demander au ministère de déroger à la politique ou de mettre en oeuvre des mécanismes qui y sont contraires. D'après les renseignements que j'ai actuellement, la politique permet ce genre de situation.

M. Dodge: Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une description juste de la politique. La politique de base veut que les dividendes découlant de revenus d'entreprises étrangères exploitées activement reviennent exonérés. Ceux qui représentent essentiellement un revenu passif devraient être imposés lorsqu'on les ramène au Canada. Nous essayons d'empêcher le remaniement international des pertes.

M. Short pourrait peut-être nous en dire plus long sur ce dernier point.

M. Young: Est-ce que je peux demander une précision?

Vous n'êtes pas d'accord avec le paragraphe 2.55 du rapport du vérificateur général qui dit que les règles fiscales sont ainsi utilisées. Ce que je veux dire, c'est que si les règles fiscales sont utilisées à cette fin, probablement parce qu'elles

[Text]

is part of policy. It's not a question of tax avoidance or tax evasion; it's part and parcel of the system we've put in place to allow these things to happen. Why would we be carping about it if that's our policy?

Mr. Dodge: What's fair to say is the policy is for dividends arising from active business income to come back tax-free. What we have is a set of rules to try to confine what comes back exempt of tax from listed countries. We have a set of rules to ensure that it's confined to that area. We're always having to work on those rules to ensure that in that regard they're efficacious.

The Chairman: That was your last question, Mr. Young.

I would like Mr. Short to explain to me his comments of last Tuesday in answer to Mr. Redway. Mr. Redway asked you if the GAAR was being effectively used by Revenue Canada. He said "If National Revenue just sat on their butts and didn't do it", being the GAAR, and you replied, "It is my understanding". Were you saying to us, sir, that you understood that Revenue Canada was sitting on their butts, not doing anything?

Mr. R.A. Short (General Director, Tax Policy Branch, Department of Finance): Mr. Chairman, if you will recall, in answer to Mr. Redway's question I was not allowed to give the answer, nor to several other questions. I was in the process of giving the answer when I was cut off. So to imply that I indicated that Revenue was not invoking GAAR, or that taxpayers were not recognizing it in their behaviour would be entirely misleading and indeed wrong.

The Chairman: You've had your chance to correct that, sir, and I appreciate that.

Revenue Canada, do you have anything to add in your defence that your butts are not that square?

Mr. Robert Beith (Senior Advisor, Fiscal Policy and Technical Interpretations, Department of National Revenue): Mr. Chairman, with respect to GAAR, and it has been mentioned before in the committee, it didn't come into law until 1988, so it would not be effective before 1989 taxation years.

With respect to large corporations, those who are mainly involved in foreign-source income, we're currently auditing the 1989 taxation year. I expect in the course of these audits that are under way that issues involving GAAR will be raised, and we will consider it and apply it when appropriate.

I might also mention that GAAR has been active in the context of advanced ruling requests since it was introduced in 1988. We've had many advance ruling requests involving GAAR. Recently, in at least one, I recall we denied an advanced ruling in respect of an attempt to transfer losses from a foreign source into Canada.

The Chairman: In the documents earlier this morning from Finance regarding section 245, you say:

[Translation]

sont établies depuis 1972, c'est que cela fait partie de la politique. Ce n'est pas une question d'évitement fiscal ou d'évasion fiscale. Cela fait partie prenante du système que nous avons établi. Pourquoi s'en plaindre si telle est notre politique?

M. Dodge: Il serait juste de dire que la politique vise les dividendes découlant de revenus d'entreprises exploitées activement, qui peuvent revenir exonérés d'impôts. Nous avons établi une série de règles qui ont pour but de bien limiter ce qui revient exonéré des pays désignés. Nous avons également une série de règles pour nous assurer que la franchise d'impôt se limite à ces situations précises. Nous devons toujours retravailler ces règles pour nous assurer de leur efficacité à cet égard.

Le président: C'était votre dernière question, monsieur Young.

J'aimerais que M. Short nous explique les commentaires qu'il a faits en réponse à une question de M. Redway mardi dernier. M. Redway vous a demandé si Revenu Canada utilisait bel et bien la RGAE. Il a dit: «Si le ministère du Revenu national restait assis sur son derrière et ne faisait rien», en faisant allusion à la RGAE, et vous avez répondu: «C'est ce que je crois comprendre». Étiez-vous en train de nous dire, monsieur, que vous croyez comprendre que Revenu Canada reste assis sur son derrière et ne fait rien du tout?

M. R.A. Short (directeur général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances): Monsieur le président, vous vous souviendrez qu'on ne m'a pas permis de répondre à la question de M. Redway, ni à plusieurs autres questions. J'étais en train de répondre lorsqu'on m'a coupé le micro. Affirmer que j'aurais insinué que Revenu Canada n'invoquait pas la RGAE, ou que les contribuables ne reconnaissaient pas la règle d'après leur comportement serait tout à fait faux.

Le président: Vous avez eu l'occasion de corriger cette impression, monsieur, et je vous en remercie.

Les représentants de Revenu Canada ont-ils quelque chose à ajouter pour nous convaincre qu'ils ne se reposent pas sur leurs lauriers?

M. Robert Beith (conseiller principal, Politique fiscale d'interprétations techniques, ministère du Revenu national): Monsieur le président, comme on l'a déjà dit devant ce comité, la RGAE n'a pas été adoptée en tant que loi avant 1988, donc, elle n'était pas en vigueur avant l'année d'imposition 1989.

Pour ce qui est des grandes sociétés, puisque ce sont principalement elles qui ont des revenus de source étrangère, nous sommes actuellement en train de vérifier l'année financière 1989. Je présume qu'au cours de ces vérifications, les questions entourant la RGAE seront soulevées, et nous nous pencherons donc sur la question et appliquerons la règle s'il y a lieu.

J'ajouterais que la RGAE est souvent invoquée dans le contexte des demandes de décision anticipée depuis son entrée en vigueur en 1988. Nous avons eu de nombreuses demandes de décision anticipée qui portaient sur la RGAE. Dans au moins un cas récent, je me souviens que nous avons refusé de rendre une décision anticipée concernant une tentative de transférer des pertes de source étrangère au Canada.

Le président: Dans le document déposé plus tôt ce matin par le ministère des Finances concernant l'article 245, vous dites:

[Texte]

It is also a useful tool for overturning tax avoidance schemes. It is an appropriate tool for combating tax avoidance in the foreign affiliate area.

Has it ever been used in that field of foreign affiliates, as of today?

Mr. Beith: It has not been applied in an assessment that I'm aware of, Mr. Chairman. As I said, we're currently auditing the 1989 taxation years.

The Chairman: Thank you very much.

Monsieur Larrivée.

M. Larrivée: Monsieur Dodge, je ne suis pas fiscaliste, et c'est extrêmement difficile de me retrouver dans tout ça.

• 0930

Il y a une chose qui est facile, cependant. Dans le contexte actuel où le gouvernement accumule des déficits et tente par tous les moyens de trouver des façons pour réduire ces déficits-là, au moment où le vérificateur général nous indique qu'il y a des problèmes dans le cas des compagnies qui jouent un peu avec le système, et qu'il y a des montants importants qui pourraient être sauvés, voire récupérés, pour toute réponse vous semblez dire: non, ce n'est pas si pire que ça, le vérificateur général n'interprète pas les choses comme on les interprète. Ça fait longtemps que ça existe, on peut difficilement changer ça.

Je ne vous vois pas tellement faire d'effort, ni nous montrer une certaine volonté pour corriger la situation, sans chercher la perfection, évidemment. Je comprends que ça peut être très complexe, mais vous n'avez jamais dit, depuis qu'on se parle: le ministère va s'engager à corriger cette situation-là.

Il y a des choses qui sont tellement contradictoires; par exemple, le vérificateur dit au paragraphe 2.52:

2.52 Une des principales préoccupations tient au fait que la Loi de l'impôt sur le revenu ne définit pas ce qu'est un revenu actif ou passif. . .

Et dans votre réponse, vous dites: c'est vrai, ce n'est pas défini, mais on s'arrange quand même. Mardi dernier, je pense que c'est M. Short qui disait que ce sont «des zones grises, c'est difficile à interpréter». Mais en tant que représentant de la population qui se fait surtaxer, alors que le gouvernement dit qu'on va couper un peu partout, quand je vois ça je me dis qu'il y a quelque chose qui ne marche pas. Est-ce que le ministère des Finances est conscient de ce qui se passe? Pourtant, au plan du marché canadien, vous semblez avoir tous les moyens pour le faire. Vous semblez avoir des moyens très clairs pour définir ce qu'est un actif, etc. Ça semble clair, et ça semble beaucoup plus facile.

J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus. Est-ce que le ministère a la volonté de poser des gestes pour récupérer tout ce qu'on peut récupérer? Ou bien, est-ce que vous dites qu'il n'y a rien à récupérer? À ce moment-là, on se retournera vers le vérificateur général pour déterminer si nous ne pouvons pas, nous-mêmes, trouver des moyens, si vous n'êtes pas capables d'en trouver.

The Chairman: Mr. Dodge.

[Traduction]

C'est aussi un instrument utile pour combattre l'évitement fiscal dans le domaine des corporations étrangères affiliées.

Jusqu'à maintenant, cet instrument a-t-il été utilisé dans le domaine des corporations étrangères affiliées?

M. Beith: À ma connaissance, monsieur le président, cela n'a jamais été appliqué à une cotisation. Comme je l'ai dit tantôt, nous vérifions actuellement l'année d'imposition 1989.

Le président: Merci beaucoup.

Mr. Larrivée.

Mr. Larrivée: Mr. Dodge, I'm not a tax expert, and it's very difficult for me to understand all this.

However, there is one thing that is easy to understand. In the current context where the government is accumulating a deficit and attempting by every way possible to find ways to reduce that deficit; at a time when the Auditor General is telling us that there are problems with companies that are manipulating the system somewhat and that considerable amounts could be saved or even recovered, you seem to simply be answering: no, it's not that bad, the Auditor General is not interpreting things the same way we do. This has been going on for a long time and would be very difficult to change.

I'm not seeing you make much of an effort or show much willingness to correct the situation. Obviously, we're not looking for perfection. I understand that this may be highly complex, but since we've been talking, you've never once said: The Department is committed to correcting this situation.

There are things that seem so contradictory. For instance, in paragraph 2.52 of his report, the Auditor General states:

2.52 A key concern is the fact that the Income Tax Act does not define active or passive income. . .

In your answer, you state: That's true, it's not defined, but we get along anyway. Last Tuesday, I think it was Mr. Short who said that these are "grey areas, difficult to interpret". But as a representative of an overtaxed public, at a time when the government says that it will cut everywhere, I see this and I say to myself that there's something wrong here. Is the Department of Finance aware of what's going on? It seems that you have all the means to do what you need to here in Canada. You seem to have very clear-cut ways of defining an asset, etc. It seems clear and it seems a good deal easier.

I would like to hear your comments on that. Is the Department willing to take action to recover everything it can? Or are you indeed saying that there is nothing to recover? If that's the case, we will go back to the Auditor General and determine whether we shouldn't be finding the means ourselves if you are unable to do so.

Le président: Monsieur Dodge.

[Text]

Mr. Dodge: I think it's absolutely true, as the hon. member said, that we work hard and are looking to ensure that in all aspects of the operation of the tax act, the amounts owed to the Government of Canada are indeed paid to the Government of Canada. It's extremely important, as I think all members would agree, from the point of view of fairness and from our own fiscal situation, that all moneys owed are indeed paid.

I'd like to assure Mr. Larrivée that we work extremely hard on your behalf and on behalf of the taxpayers of Canada, at Finance and at Revenue, to ensure that takes place.

There are, both in terms of domestic taxation and in terms of the taxation of income arising from foreign sources, a number of grey zones, as Mr. Larrivée has said. And there the Department of National Revenue appropriately applies its interpretation to the benefit of the Government of Canada. Indeed, when challenged by the taxpayer we go to court. We win some of those court cases; we lose some of those court cases. Those issues that go to court clearly are these grey-zone areas. Where there is legitimate grounds for dispute and the taxpayer has legitimate reason to claim that we have interpreted the law incorrectly, we go to court and get that sorted out.

• 0935

Sometimes those court interpretations, we think, fly directly in the face of policy, and what we in the Department of Finance then do is try to amend the law to take those interpretations into account so that indeed the law does what the policy intent is. We work very hard on that, and we present to the finance committee almost every year a great thick bill, the technical bill, which does that precise thing. It tries to close those loopholes, if you will, those gaps in the law that have arisen either because of court interpretations or because of changed practices or whatever. So in that regard we work extremely hard to ensure that the policy is reflected in the law and that the law works.

You raised a very important issue in terms of active versus passive income. A lot of this is very, very clear. It is quite clear, for example, that if income arises from holding debt obligations, that's clearly passive income; absolutely no question. Clearly on the other side, some dividends are flowing from what is clearly active business income. But there are legitimately some grey zones, and those grey zones change over time. I think that is the other important thing to remember. As new forms of business finance arise, some things that look clearly passive could well be active and vice versa.

Therein lies the real difficulty. It is domestic as well as foreign, and we have to continuously amend the act, and the Department of Revenue has to continually work on interpretations to ensure that the policy intent of Parliament is reflected in the law and that the law is applied.

[Translation]

M. Dodge: Comme l'honorable député l'a dit, il est tout à fait vrai que nous travaillons très fort et que nous veillons à assurer que dans tous les volets de la Loi sur l'impôt, les sommes dues au gouvernement du Canada lui sont effectivement versés. Je crois que tous les députés ici présents seraient d'accord pour dire qu'il est extrêmement important, du point de vue de l'équité fiscale, que tout argent redevable au gouvernement canadien soit effectivement payé.

J'aimerais donner à M. Larrivée l'assurance que le ministère des Finances et le ministère du Revenu national travaillent très fort pour lui et pour tous les contribuables canadiens pour que ce soit effectivement le cas.

Comme M. Larrivée l'a dit, il y a de nombreuses zones grises dans la fiscalité, que ce soit à l'intérieur du Canada ou dans le cas de revenus de source étrangère. Lorsqu'il y a lieu, le ministère du Revenu national applique ses règles d'interprétation de façon appropriée au profit du gouvernement du Canada. Lorsqu'un contribuable conteste nos décisions, nous allons devant les tribunaux. Nous gagnons certaines de ces causes et dans d'autres cas, nous les perdons. Les cas qui aboutissent devant les tribunaux tombent évidemment dans la catégorie des zones grises. Lorsque le contribuable a une raison légitime d'affirmer que nous avons mal interprété la loi, nous allons devant les tribunaux pour régler le différend.

Nous estimons que les interprétations des tribunaux sont parfois complètement contraires à la politique. À ce moment-là, nous, au ministère des Finances, essayons de modifier la loi pour prendre ces interprétations en ligne de compte afin que la loi soit conforme à l'esprit de la politique. Nous travaillons très fort pour ce faire et presque tous les ans, nous déposons devant le Comité des finances un projet de loi volumineux, un projet de loi technique, qui vise précisément ce but. Il est conçu de sorte qu'on puisse supprimer ces échappatoires, ces vides dans la loi qui résultent soit d'une interprétation des tribunaux soit de changements dans les pratiques d'affaires, etc. Donc, à cet égard, nous travaillons extrêmement fort pour veiller à ce que la politique soit reflétée dans la loi et que la loi fonctionne bien.

Vous avez soulevé une question très importante concernant le revenu actif et le revenu passif. Ces notions sont souvent très, très claires. Il est manifeste, par exemple, que si le revenu provient de titres de créance qu'une compagnie détient, il s'agit de revenu passif. Par contre, certains dividendes découlent de ce qui est de toute évidence un revenu d'entreprise exploitée activement. Mais il y a certaines zones grises tout à fait légitimes, et ces zones grises changent avec le temps. Je crois qu'il est important de se le rappeler. Au fur et à mesure que de nouvelles formes de finances commerciales voient le jour, certains éléments passifs pourraient devenir actifs et vice versa.

Voilà la vraie difficulté. C'est vrai tant au Canada qu'à l'étranger, d'où la nécessité de modifier continuellement la loi. Le ministère du Revenu doit travailler sans cesse ses interprétations afin que l'esprit de la politique du Parlement se reflète dans la loi et que cette loi soit appliquée.

[Texte]

It might help, Mr. Chairman, if we gave you a couple of examples of these sorts of grey zones so that you could understand, but that is up to you.

Le président: Monsieur Larrivée,

it is on your time. You go right ahead if you want to hear.

M. Larrivée: Je comprends mal. Vous me dites: on amende la loi au fur et à mesure qu'on voit qu'il y a des possibilités de récupérer notre argent. Par contre vous nous dites: si on fait des changements d'une manière ou d'une autre, les compagnies vont se trouver d'autres moyens pour camoufler ou éviter de payer de l'impôt. Alors, il y a quelque chose de contradictoire dans cette déclaration-là, pour moi en tout cas.

Mr. Dodge: I understand the frustration. The basic premise of income tax law is that the taxpayer has the right to arrange his or her affairs in the way most advantageous to the taxpayer given the state of the law. That is the fundamental premise on which income tax law works. As you know, successive parliaments have always agreed that it is the appropriate way things ought to be done.

That means that from time to time taxpayers will find ways that are in accordance with the letter of the law to avoid the policy intent of the law, and at that point the government of the day must either accept that or move forward with an amendment to try to reshape the law so that it reflects precisely the policy. Sometimes that is relatively easy to do; other times it is very, very difficult.

• 0940

Some of the areas we have been talking about such as the FAPI rules are there to try to ensure the intent of the law works, but they are difficult pieces of law. They are very complex, and every time a taxpayer finds some way around them, we have to move to try to plug the hole. This is an extremely important issue. We work hard on it. As I said last week, we are clearly willing to take help and advice from wherever we can get it to ensure the law continuously reflects the basic intent of the policy Parliament has given us.

That's quite different, though, Mr. Larrivée, from the broad issue. The broad issue is that dividends arising from active business income abroad ought to come back tax free. We laid out the reasons for that last week. So the basic policy, as Mr. Young pointed out, has essentially been constant. We have to continually work with the law, and Revenue has to continually work with its application to ensure the basic policy is indeed applied. It's not easy.

Le président: Monsieur Larrivée, votre temps est écoulé; vous avez eu une minute additionnelle. Je vais revenir à vous plus tard.

M. Larrivée: Merci, monsieur le président.

[Traduction]

Monsieur le président, ce serait peut-être utile de vous donner quelques exemples de ces zones grises afin que vous compreniez bien, si vous le voulez.

The Chairman: Mr. Larrivée,

c'est votre temps qui s'écoule. Allez-y si vous désirez entendre ces exemples.

Mr. Larrivée: I don't understand. You're telling me: We amend the Act as we see opportunities arise to recover our money. On the other hand, you're also saying: If we make any kind of changes, business will find other means to camouflage or avoid paying taxes. There's something contradictory in that statement, at least in my mind.

M. Dodge: Je comprends votre frustration. Le principe de base du droit fiscal est que le contribuable a le droit d'organiser ses affaires de la façon la plus avantageuse pour lui, pourvu qu'il respecte la loi. C'est le principe fondamental qui sous-tend le droit fiscal. Comme vous le savez, les parlements successifs ont toujours été d'accord que c'était la meilleure façon de faire les choses.

Cela signifie que de temps à autre, les contribuables vont trouver des moyens qui sont conformes à la lettre de la loi, mais qui n'en respectent pas l'esprit. À ce moment-là, le gouvernement au pouvoir doit soit accepter cette situation soit présenter un amendement afin de reformuler la loi pour qu'elle reflète plus précisément la politique. C'est tantôt relativement facile, tantôt extrêmement difficile.

Certaines des règles dont nous avons parlé, telles que celles qui gouvernent les revenus étrangers accumulés tirés de biens, existent pour que l'esprit de la loi soit respecté, mais il s'agit de mesures législatives très complexes. Chaque fois qu'un contribuable trouve moyen de les contourner, il faut agir pour supprimer l'échappatoire. C'est une question extrêmement importante et nous y travaillons très fort. Comme je l'ai dit la semaine dernière, nous sommes tout à fait prêts à accepter de l'aide ou des conseils afin de nous assurer que la loi reflète toujours l'intention essentielle de la politique qui nous est donnée par le Parlement.

Cependant, monsieur Larrivée, cela est très différent de la question globale. La question globale, c'est que les dividendes qui découlent de revenus d'entreprises étrangères exploitées activement devraient revenir au Canada en franchises d'impôts. Nous en avons expliqué les raisons la semaine dernière. Donc, la politique fondamentale, comme l'a signalé M. Young, a été essentiellement uniforme. Il nous faut sans cesse travailler avec cette loi et Revenu Canada doit continuellement veiller à son application pour s'assurer que la politique de base est respectée. Ce n'est pas facile.

The Chairman: Mr. Larrivée, your time is up, you had one extra minute. I will come back to you later.

Mr. Larrivée: Thank you, Mr. Chairman.

[Text]

The Chairman: Mr. Dodge, I understand it a little more, but I want to make sure I'm reading this correctly. It appears to me, initially, that all foreign affiliates of Canadian corporations are financial intermediaries and indeed financial vehicles. They don't create new jobs here in Canada.

Mr. Dodge: No.

The Chairman: The economic activity they may have generated here in terms of employment or other things is non-existent.

I want to know how GAAR applies to a foreign affiliates operation with regard to a Canadian company. In my interpretation of a GAAR, it applies where there wasn't a legitimate business reason for the transaction, first.

Second, it applies when the transactions result in an abuse or misuse of the provision of the Income Tax Act. Is my understanding correct? Okay.

You make a case of competitiveness and you made a case for international competitiveness here for the committee. You told us if we change the rules, make it difficult or tax this offshore income, it might change the behaviour of international affiliates and wouldn't produce very much in terms of tax. You said in your answer in the Auditor General's report that marginal revenue gains might be realized. I don't know what marginal gains means, but when you're talking hundreds of millions of dollars, I imagine the universe is quite a bit more than what I or members of the general public would understand to be marginal.

I want to ask you this question. Why is the international competitiveness of a foreign subsidiary any different from a Canadian company that exports, for example, to another country and is subjected completely to Canadian tax? Why is an international subsidiary different from a Canadian subsidiary that creates jobs, economic activity, and all that goes with these things? What's the difference?

Mr. Dodge: I would like to take that in two parts: the general, which I'll answer, and then the specific, which I would like to pass to Mr. Short.

Generally, there are many Canadian firms such as Bombardier, Northern Telecom, Canadian Pacific, and many smaller firms whose names are not household words, and it's very important for them to be able to operate, not just nationally but globally. As we sit here in this city, a lot of the jobs we have at Nortel arise because of offshore activities. It may be that the manufacture of a particular unit takes place offshore, but the design and a lot of the sophisticated, high value-added work is taking place here in Aylmer or in Ottawa or whatever.

[Translation]

Le président: Monsieur Dodge, je comprends un peu mieux, mais je veux être sûr que je lis ça correctement. À première vue, il me semble que toutes les corporations affiliées des sociétés canadiennes sont des intermédiaires financiers, des véhicules financiers. Elles ne créent pas de nouveaux emplois ici au Canada.

M. Dodge: Non.

Le président: Elles ne donnent lieu à aucune activité économique ici, qu'il s'agisse d'emplois ou d'autre chose.

Je veux savoir comment la RGAE s'applique à une corporation étrangère affiliée par rapport à la compagnie canadienne. Selon l'interprétation que j'en donne, la RGAE s'applique d'abord lorsqu'il n'y avait aucune raison commerciale légitime pour la transaction.

Deuxièmement, elle s'applique lorsque les transactions donnent lieu à un abus ou à une interprétation fautive d'une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ai-je bien compris? D'accord.

Vous avez fait valoir l'aspect de compétitivité et vous avez invoqué la concurrence internationale ici devant le comité. Vous nous avez dit que si nous changeons les règles et que nous rendons les choses plus difficiles ou que nous imposons ce revenu de provenance étrangère, cela pourrait changer le comportement de corporations affiliées étrangères et ne produirait que très peu de revenu d'impôts. Vous avez dit dans votre réponse au rapport du vérificateur général qu'on pourrait peut-être réaliser une augmentation marginale des revenus. Je ne sais pas exactement ce qu'on entend par marginal, mais lorsqu'il s'agit de centaines de millions de dollars, je crois que c'est un peu plus que ce que moi ou les contribuables entendent par cela.

Permettez-moi de vous poser une question. Pourquoi la position concurrentielle internationale d'une filiale étrangère est-elle différente de celle d'une compagnie canadienne qui, par exemple, fait de l'exportation et est complètement assujettie à l'impôt canadien? Pourquoi une filiale internationale est-elle différente d'une filiale canadienne qui crée des emplois, de l'activité économique et tout ce qui en découle? Quelle est la différence?

M. Dodge: J'aimerais aborder cette question en deux volets. L'aspect général, et l'aspect plus précis, auquel je demanderai à M. Short de répondre.

De façon générale, il y a plusieurs entreprises canadiennes telles que Bombardier, Northern Telecom, Canadien Pacifique et de nombreuses compagnies plus petites et moins connues, pour qui il est très important de pouvoir fonctionner non seulement ici au Canada, mais partout dans le monde. Au moment où nous sommes ici en train de discuter à Ottawa, beaucoup d'emplois chez Nortel existent à cause d'activités étrangères. Il se peut qu'un élément donné soit fabriqué à l'étranger, mais la conception et une bonne partie du travail à forte valeur ajoutée qui exige une main-d'oeuvre très perfectionnée s'effectue ici à Aylmer, à Ottawa ou ailleurs au Canada.

[Texte]

• 0945

So it is absolutely critical in this modern world, and it becomes more and more critical every day, that Canadian-based companies, companies with their headquarters in Canada, companies with their R and D operations in Canada, companies with their high value-added operations here, indeed, stay here and are allowed to compete around the world on an equal footing with companies with headquarters elsewhere in the world. That's the fundamental proposition. So it is just not correct to say that because Bombardier buys shorts in Ireland that somehow this is taking away jobs from Canada. Indeed, it makes Bombardier a much stronger world-wide company, operating around the world and, hence, much more able to generate those high value-added jobs here in Canada.

So critical in this government's view and, indeed, critical in the view of governments—increasingly since World War II—is to have a tax regime that doesn't discourage those Canadian firms from going abroad, and does not discourage the Canadians that go abroad from repatriating their incomes so that they can provide jobs here in Canada. The fundamental thing is that we want Canadian firms not to be put on an unlevel playing field, if you will, by our own tax law.

You asked some very specific questions and I'd like to turn to Mr. Short for the answer to those.

Mr. Short: Mr. Chairman, I think the competitive position can be looked at internationally. The roles relating to foreign affiliates are designed to ensure that Canadian-based multinationals are treated in the same way and are not put at a competitive disadvantage in their bona fide business activities—if I can put it in those terms—that they carry on in other countries.

In terms of Canada and Canadian exports, our concern is to make sure that we would tax the Canadian firm in the same way, whether it's foreign owned or domestically owned. We seek to ensure that there is not an unfair advantage for the foreign-owned firm in Canada. The competitive circumstance is the same in both circumstances.

For that reason, because multinational companies can set up operations in different countries, depending on a variety of factors, we want to make sure that the Canadian tax system remains competitive with the tax systems of other countries, insofar as activities carried on in Canada are concerned. I don't know if that answers your specific questions, but I think those are the relevant considerations.

The Chairman: At the bottom of this whole thing, these meetings here are to discuss whether there is any advantage to companies offshore operating the way they do and exempting themselves from the tax that Canadian companies normally would have to pay on profits. That is basically what the fundamental question is before the Canadian public.

You're telling me there is equal, equitable treatment. I have grave hesitations about whether I buy that or not at this time, but I understand what you're telling me. But my perception, right now, is that foreign affiliates are, most of

[Traduction]

Par conséquent, dans le monde d'aujourd'hui, il est tout à fait critique et il le devient de plus en plus chaque jour que les entreprises établies au Canada, les entreprises dont le siège social est au Canada, les entreprises qui effectuent leur R-D au Canada, les entreprises qui effectuent au Canada leurs activités à forte valeur ajoutée demeurent ici et puissent concurrencer sur un pied d'égalité les entreprises dont le siège social est situé ailleurs. Voilà la question fondamentale. On a tort, par exemple, de reprocher à Bombardier d'avoir privé le Canada de certains emplois en achetant la société irlandaise Shorts. De fait, la transaction rend Bombardier beaucoup plus solide à l'échelle mondiale et de ce fait beaucoup plus en mesure de créer ici, au Canada, des emplois à forte valeur ajoutée.

Ainsi, tant pour le gouvernement actuel que pour ceux qui l'ont précédé depuis la Seconde Guerre mondiale, il est essentiel que le régime fiscal n'empêche ni les entreprises canadiennes d'aller à l'étranger ni celles qui le font de rapatrier leurs revenus de manière à créer des emplois au Canada. Essentiellement, nous souhaitons que les entreprises canadiennes ne soient pas désavantagées par nos lois fiscales.

Certaines de vos questions étaient très précises et je vais demander à M. Short d'y répondre.

M. Short: Monsieur le président, il faut envisager la compétitivité dans une optique internationale. Les règles qui s'appliquent aux filiales étrangères visent à accorder un traitement égal aux multinationales dont le siège social est situé au Canada et à éviter de désavantager par rapport à celles de leurs concurrents les activités légitimes—si je puis m'exprimer ainsi—qu'elles exercent dans d'autres pays.

Pour ce qui est du Canada et des exportations canadiennes, nous veillons à faire en sorte que l'impôt s'applique de la même manière à toutes entreprises canadiennes, qu'elles soient de propriété étrangère ou canadienne. Nous veillons à ce que l'entreprise canadienne de propriété étrangère ne bénéficie pas d'un avantage injuste pour que les deux types d'entreprises soient sur un pied d'égalité.

Étant donné que les sociétés multinationales peuvent s'établir dans divers pays, pour diverses raisons, nous souhaitons faire en sorte que le régime fiscal du Canada reste concurrentiel par rapport à celui d'autres pays, pour ce qui est des activités qui se déroulent au Canada. Je ne sais pas dans quelle mesure cela répond à votre question, mais il me semble que ces aspects sont pertinents.

Le président: Si nous tenons ces réunions, en fin de compte, c'est pour déterminer s'il est avantageux pour des sociétés d'avoir des activités à l'étranger et ainsi être exemptées de l'impôt qui est normalement prélevé sur les bénéfices de sociétés canadiennes. Voilà essentiellement la question à laquelle les Canadiens doivent répondre.

Vous me dites que le traitement est égal et équitable. Je suis loin d'en être certain pour le moment, même si je comprends ce que vous êtes en train de me dire. D'après ce que je peux voir en effet, ce sont les filiales étrangères qui, la

[Text]

the time, finding ways to be exempt from tax rather than the Canadian-based companies that operate here in Canada, that create jobs and create economic activity, which are, as you know, taxed to the tune of \$9 billion a year—at least that's what the books tells us.

• 0950

Maybe we will get back to you in a few. . . I don't want to use the time here.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): Mr. Chairman, perhaps we could just continue from where you left off. I heard the example of Bombardier and the shorts in Ireland or whatever, but what about the Canco example? Mr. Dodge used it in his opening remarks. Canco borrows \$100 million, buys shares in the Barbados foreign affiliate, the Barbados affiliate lends the money to an operation in Europe, the operation in Europe sends the interest back to the Barbados affiliate, they sprinkle holy water on it and change it from interest to dividends, and they send those dividends back to Canada. After all of this black magic, no tax gets paid.

Let me leave you right there with that and bring in Revenue Canada. Have you been concerned about that sort of stuff?

Mr. Beith: We've drawn to the attention of Finance information we have as to what's going on in the private sector. That would include this example, which I believe is the second example cited by the Auditor General. As far as I'm concerned, it meets the framework of the law and the tax policy. Barbados is a listed country. The interest coming back to Barbados from Europe is active business income, and the dividends flow into Canada tax free. That's the law and the policy as I understand it.

Mr. Rodriguez: But did you write to Finance to verify that this was the law, or did you write to them with some concerns?

Mr. Beith: We did express concerns as to—

Mr. Rodriguez: What were those concerns? Why would you be concerned if it was the law?

Mr. Beith: We expressed concerns with the problem of FAPI versus active business income, which has been discussed here. The issue is in front of the courts. We've pointed out to them the problem of active business income losses occurring overseas that apparently were being absorbed in Canada, and those are three of the examples that the Auditor General cited. In two of these cases we have challenged that position, and as we always do with Finance, we give them information as to what's taking place in the private sector. The only other comment I might have on this particular example is that we would want to be satisfied that the Barbadian company was in fact resident in Barbados, not just artificially contrived to be resident in Barbados.

[Translation]

plupart du temps, réussissent à se soustraire à l'impôt et non pas les sociétés établies au Canada dont les activités ici même créent des emplois et des activités économiques qui, vous le savez, nous donnent des recettes fiscales de l'ordre de neuf milliards de dollars par année, du moins c'est ce qui est comptabilisé.

Nous allons peut-être vous revenir dans quelques. . . Je préfère ne pas m'attarder pour le moment.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Monsieur le président, permettez-moi d'enchaîner sur ce que vous avez dit. On nous a cité l'exemple de Bombardier et de Shorts en Irlande. Fort bien, mais que dire de celui de Canco? M. Dodge l'a cité dans ses commentaires d'ouverture. La société Canco, ayant emprunté 100 millions de dollars, achète des actions à la filiale étrangère de la Barbade qui, à son tour, prête l'argent à une entreprise européenne. Cette dernière transfère à la filiale de la Barbade l'intérêt qui, aspergé d'eau bénite, est transformé en dividendes, dividendes qui aboutissent au Canada. Après tous ces tours de passe-passe, aucun impôt n'est versé.

Permettez-moi de vous laisser là-dessus et de faire intervenir Revenu Canada. Est-ce que ce genre de phénomène vous inquiète?

M. Beith: Nous avons attiré l'attention du ministère des Finances sur les renseignements que nous avons au sujet de l'activité du secteur privé. Nous sommes au courant de l'exemple que vous citez; je crois que c'est le deuxième exemple cité par le vérificateur général. Selon moi, il correspond aux critères de la loi et du régime fiscal. La Barbade figure sur la liste. L'intérêt de provenance européenne qui revient à la Barbade constitue un revenu d'entreprise exploitée activement et les dividendes qui entrent au Canada sont exonérées d'impôt. Voilà qui correspond à la loi et à la politique, à ma connaissance.

M. Rodriguez: Oui, mais avez-vous écrit au ministère des Finances pour vérifier la conformité à la loi ou pour manifester certaines inquiétudes?

M. Beith: Nous avons manifesté des inquiétudes au sujet de. . .

M. Rodriguez: Quelles étaient ces inquiétudes? Pourquoi vous inquiéter si tout est conforme à la loi?

M. Beith: Nous nous sommes montrés inquiets des difficultés que posent les règles FAPI par opposition à la notion de revenus d'entreprise exploitée activement, difficultés qui ont été soulevées ici. Les tribunaux étudient la question. Nous avons signalé que des pertes de revenus d'entreprises exploitées activement à l'étranger semblent être absorbées au Canada, une situation qui correspond à trois des exemples cités par le vérificateur général. Dans deux de ces cas, nous allons contester la position, comme nous le faisons toujours dans nos rapports avec le ministère des Finances en le renseignant sur les activités du secteur privé. Pour ce qui est de l'exemple que vous avez cité, j'ajouterais simplement que nous devons nous satisfaire que l'entreprise de la Barbade réside bel et bien à la Barbade et n'est pas tout simplement un résident fictif.

[Texte]

Mr. Dodge: Mr. Chairman, Mr. Rodriguez's question really goes to... there is a very important general international issue here. Because we all have different tax systems and different tax laws around the world, there is an opportunity for the taxpayer sometimes to structure his activities in such a way that no tax is paid on income arising from activity in the country abroad where the activity occurs.

That is a problem with the tax laws of the country abroad. We have similar problems that we try to deal with here to ensure that the appropriate tax is paid to Canada by affiliates of foreign companies operating in Canada, and that's our problem. But if there were no mechanisms whatsoever to flow this around, then every foreign company that wanted to operate in France, for example, would be subject to exactly the same regime. They'd pay some French taxes and they would not pay the tax when it comes home.

• 0955

But there are opportunities to flow income differently, which in fact means that the French government gets less tax revenue on the activity in France, but it does not mean that the Canadian government is in fact losing revenue on that activity. Because we're structured differently, we would not get any revenue anyway.

So the real question comes down to this issue. Do we want, let's say, Bombardier to be in a position where it cannot avail itself of tax planning opportunities that are available to every other foreign company when operating abroad? Do we want them to be in that position? For many years the answer to that has indeed been no. The policy of successive governments in Canada has not been to put them in that position. Our policy has been to work through the OECD, and through other ways, to try to get some better coordination of countries in setting corporate income taxes. But that is a very difficult and not very productive exercise.

Mr. Rodriguez: Let me deal with this example of the Canco and Opco thing. It seems to me that if they're using this Barbados tax haven thing, this connection, why not deal directly? If, for example, the money goes from Canco to Opco, if we have a tax agreement to avoid double taxation, they're either taxed in Europe or they're taxed at home; obviously they're using these dodges to avoid paying taxes in the country. Surely we don't need a nuclear bomb to prevent that sort of abuse. How is the Barbados connection helping Canadians? How is running the money through Barbados into Europe, into the Opco, beneficial to Canadians?

Mr. Dodge: Provided it's not fraudulent—let's make that assumption—and is fully legal, and that any company anywhere in the world that wanted to have an operation in France could indeed deal with it in the same way, provided that's the case, then we are not losing any tax revenue. All we are doing is saying that the Canadian company can operate in exactly the same way as a foreign company would in terms of making that investment.

Mr. Rodriguez: When the Canadian company takes its money and buys equity in a Barbados affiliate, there is a tax advantage here for them to do that. So they're able to make arrangements on their taxes in Canada for that investment in

[Traduction]

M. Dodge: Monsieur le président, la question de M. Rodriguez débouche sur une dimension internationale de grande importance. Puisque les lois et les régimes fiscaux diffèrent d'un pays à l'autre, le contribuable a parfois l'occasion de structurer ses activités de manière à ne pas verser d'impôts sur les revenus qui découlent d'une activité à l'étranger dans le pays où cette activité est exercée.

Il s'agit en l'occurrence d'un problème qui concerne les autorités fiscales de ce pays. Nous avons des problèmes analogues et nous tentons de les régler en faisant en sorte que les filiales de sociétés étrangères qui ont des activités au Canada nous versent les impôts exigibles. Cependant, s'il n'y avait pas de mécanismes de transferts, toutes les sociétés étrangères ayant des activités en France, par exemple, seraient assujetties au même régime. L'entreprise verserait des impôts en France et n'en verserait pas chez elle.

Il existe toutefois diverses possibilités de transfert de revenus de sorte que, même si le gouvernement français perçoit moins d'impôts sur l'activité en France, cela ne veut pas dire que le gouvernement canadien en perd. Puisque notre structure est différente, nous ne percevons pas d'impôts de toute façon.

Le véritable enjeu est donc le suivant. Souhaitons-nous qu'une société comme Bombardier ne puisse pas profiter pour ses activités à l'étranger des occasions de planification fiscale qui sont à la portée de toute autre société étrangère? Durant de nombreuses années, les gouvernements canadiens qui se sont succédé n'ont pas voulu priver nos sociétés de telles possibilités. En collaboration avec l'OCDE et autrement, nous nous sommes efforcés d'assurer une meilleure coordination des régimes d'impôt sur le revenu des sociétés entre les divers pays. Cependant, la tâche est extrêmement difficile et donne relativement peu de résultats.

M. Rodriguez: Je reviens à la charge avec l'exemple de Canco et d'Opco. Si la Barbade est utilisée comme paradis fiscal, pourquoi ne pas traiter directement? Si, par exemple, l'argent est transféré de Canco à Opco, un accord fiscal visant à éviter la double imposition ferait en sorte que l'impôt serait perçu en Europe ou au Canada. De toute évidence, ces sociétés utilisent des échappatoires pour éviter de payer de l'impôt chez elles. Il ne faut certainement pas l'arme atomique pour éviter ce genre d'abus. En quoi la filière de la Barbade avantage-t-elle les Canadiens? Si l'argent passe de la Barbade à l'Europe à l'Opco, comment les Canadiens sont-ils avantagés?

M. Dodge: Supposons que la manoeuvre n'est pas frauduleuse, qu'elle est tout à fait légale et que toute société étrangère qui souhaite exercer des activités en France peut en faire autant. Si tel est le cas, alors nous ne perdons aucun revenu fiscal. Nous reconnaissons tout simplement qu'une société canadienne peut faire exactement la même chose qu'une société étrangère.

M. Rodriguez: Lorsque la société canadienne achète le capital d'une filiale de la Barbade, elle bénéficie au Canada d'un avantage fiscal à cet égard. L'investissement dans la filiale de la Barbade entraîne certaines dispositions fiscales au

[Text]

the Barbados affiliate. Having taken that equity, that now becomes the opportunity to lend money into Europe, or whatever, and the interest comes back to them, and it comes back into Canada tax-free.

Mr. Dodge: Mr. Rodriguez, as I said, suppose that facility were not available at all, then there would be no tax on the dividends flowing back directly from France. That's—

Mr. Rodriguez: But just a minute. In France, if we have a tax agreement, they would be taxed in France. I have no problem with that because the reverse happens for us. Their companies here get taxed in Canada. That's why we sign these agreements to avoid double taxation. I have no problem with that.

Did the Auditor General want to say something?

Mr. Denis Desautels (Auditor General of Canada): Yes, afterwards.

Mr. Rodriguez: That's the problem, you see. I see a direct operation. I think these things are set up.

Auditor General, why do you call them tax havens? Why do you use that terminology?

Mr. Desautels: The term tax havens, Mr. Chairman, has been used to describe certain countries where there is either no corporate tax, or some types of transactions are taxed at a very low rate.

• 1000

Mr. Rodriguez: Barbados is one of these.

Mr. Desautels: Barbados usually qualifies under that caption, that's correct.

Mr. Rodriguez: Mr. Dodge, that's the concern I have, and a lot of Canadians have that concern. If we enter into an agreement with France or any other country, it's either taxed there or taxed in Canada. You can't tax them twice, but they see this little dodge—pardon the pun—and that's the long and short of it. They sort of get a Barbados hump and they run it through Barbados and that's how they see it. Surely that can be blocked. You don't need the nuclear bomb of GAAR, which we've found has been dismantled in your arsenal, or somebody took the warhead, because you haven't used it. Surely we can block that, can't we? Isn't that simple to block?

Mr. Dodge: First of all, just on GAAR, remember the Department of Revenue is just now assessing 1989, so for the first time they can use that in assessments. As Mr. Beith pointed out, we have been using it in terms of ruling. It's a new tool. In fact, it's just coming into use.

Provided that the basic structure of the transaction is indeed a structure that fits within our law, even though it minimizes the taxes paid abroad—not the taxes paid here but the taxes paid abroad—then it would not make sense to impose on our companies the necessity to pay more taxes abroad than their competitors.

[Translation]

Canada pour cette société. La participation au capital se transforme en possibilité de prêt en Europe, prêt dont l'intérêt revient à la société et revient au Canada libre d'impôt.

M. Dodge: Monsieur Rodriguez, supposons, comme je l'ai dit, que ce mécanisme n'existe pas du tout. Alors, les dividendes rapatriés directement de France seraient également libres d'impôt. C'est...

M. Rodriguez: Je vous arrête. Si nous avons une entente fiscale avec la France, elle serait imposée dans ce pays. Cela ne me pose aucun problème puisque c'est l'inverse qui se passe ici: les sociétés françaises sont assujetties à notre impôt. Nous signons justement ce genre d'entente pour éviter la double imposition. Cela ne me pose aucun problème.

Le vérificateur général voulait-il dire quelque chose?

M. Denis Desautels (vérificateur général du Canada): Oui, après.

M. Rodriguez: Voilà le problème, voyez-vous. Je conçois bien une transaction directe. Je crois que nous sommes devant des mécanismes artificiels.

Monsieur le vérificateur général, pourquoi appelez-vous cela des paradis fiscaux? Pourquoi cette expression?

M. Desautels: Monsieur le président, on parle de paradis fiscaux pour décrire certains pays où il n'existe aucun impôt sur le revenu des sociétés ou bien où certains types de transaction bénéficient de taux d'imposition très faibles.

M. Rodriguez: La Barbade est un de ces pays.

M. Desautels: Vous avez raison. En général, on met la Barbade dans cette catégorie.

M. Rodriguez: C'est ma préoccupation, monsieur Dodge, et celle de beaucoup de Canadiens. Si on conclut une entente avec la France ou avec tout autre pays, les recettes sont imposées dans l'autre pays ou au Canada. On ne peut pas les imposer deux fois. Mais il existe cette finesse fiscale dont certaines sociétés profitent. Les Canadiens voient qu'il existe cette astuce de la Barbade. Il faut pouvoir mettre fin à cela. À mon avis, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à la bombe nucléaire qu'est la RGAE pour y arriver. De tout manière, quelqu'un a apparemment désarmé cette bombe, car vous ne l'avez pas utilisée. Il doit être possible de mettre fin à cette pratique, n'est-ce pas?

M. Dodge: Au sujet de la RGAE, il faut rappeler que le ministère du Revenu prépare en ce moment les cotisations pour 1989 et peut donc s'en servir pour la première fois. Comme M. Beith l'a signalé, nous l'utilisons pour prendre nos décisions. C'est un nouvel outil qu'on commence à peine à utiliser.

Si la structure de la transaction cadre avec notre loi, même si elle réduit au minimum les impôts payés à l'étranger—non pas les impôts payés ici, mais bien ceux payés à l'étranger—à ce moment-là, il ne serait pas raisonnable d'obliger nos sociétés à payer davantage d'impôts à l'étranger que n'en paient leurs concurrents.

[Texte]

Mr. Rodriguez: Well, the Auditor General has pointed out that this is only one example, but there are other examples.

The Chairman: Mr. Rodriguez, I'm going to have to step in here. You've had an additional 2 minutes. We try to keep it at 10. I'll come back to you in a few minutes, Mr. Rodriguez.

M. Saint-Julien: Merci, monsieur le président. Une question facile pour monsieur Dodge.

On a reçu les *Comptes publics du Canada* avec les détails des dépenses et des recettes. Est-ce qu'il y a dans ces trois livres-là, des notes ou des commentaires concernant les règles fiscales relatives aux corporations étrangères affiliées, ou des détails sur les dépenses, les recettes ou les pertes (pour le Canada) dans la section «Finance»?

M. Dodge: Non.

M. Saint-Julien: Pourquoi?

Mr. Dodge: What the Public Accounts do is report to you as Parliament how much we have raised and how we've spent it, and whether the accounting of what we have raised and what we have spent accords with general accounting principles. That's what Mr. Desautels audits those accounts on.

M. Saint-Julien: Je sais que dans ces livres-là, il y a une section qui parle des pertes et que dans certains ministères, ou dans certains secteurs, on a perdu des milliers et des millions de dollars à la suite de vols ou par négligence, et ainsi de suite. N'aurait-il pas fallu prévoir tout une partie pour les pertes de recettes que les contribuables ont subies au Canada?

Mr. Dodge: It's your word, the word "loss". The Department of Revenue collects according to the laws that the Parliament of Canada has enacted. That's what is reported on in the accounts.

M. Saint-Julien: Merci.

Je reviens à la question de la page 51, article 2.33, où il est mentionné:

2.33 Questions. En 1987, le ministère des Finances a annoncé qu'il étudierait les règles fiscales visant la déductibilité des intérêts, le revenu de source étrangère et les corporations étrangères affiliées. C'est études ne sont pas encore terminées.

En parlant de cette étude, combien de personnes y travaillent actuellement dans votre ministère, et qui est-ce? Est-ce que vous avez donné ça à une entreprise privée, ou est-ce directement des fonctionnaires qui travaillent sur cette étude?

• 1005

Mr. Dodge: I'd ask Mr. Bennett to answer that.

Mr. Ian E. Bennett (Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch, Department of Finance): Mr. Chairman, as I indicated at the committee's hearings on Tuesday, the department did provide an increased effort to focus on the foreign affiliate questions beginning in 1987. As I indicated to Mr. Gray at the time, those studies are ongoing. They do produce results.

We circulated to members this morning a list of amendments that have been made to the foreign affiliate rules since 1987. What we tried to indicate there was that while studies are not complete in the sense of having a bound

[Traduction]

M. Rodriguez: Le vérificateur général signale que ce n'est qu'un exemple, mais qu'il en existe d'autres.

Le président: Je dois intervenir, monsieur Rodriguez: je vous ai déjà accordé deux minutes de plus. Nous essayons de nous limiter à des tours de dix minutes. Je vais vous donner un autre tour dans quelques minutes, monsieur Rodriguez.

Mr. Saint-Julien: Thank you, Mr. Chairman. I have an easy question for Mr. Dodge.

We have received copies of the *Public Accounts of Canada* with a detailed breakdown of expenditures and revenues. Are there any notes or comments anywhere in these three volumes on the tax rules governing foreign affiliates, or detailed information on the expenditures, revenues or losses (for Canada) in the "Finance" section?

Mr. Dodge: No.

Mr. Saint-Julien: Why is that?

M. Dodge: Dans les Comptes publics, on fait rapport au Parlement des recettes reçues et des dépenses engagées. On examine également si on a respecté les principes de comptabilité générale en ce qui concerne ces dépenses et ces recettes. C'est selon ces critères que M. Desautels fait ses vérifications.

Mr. Saint-Julien: I know that those books contain a section on losses which states that in some departments or some sectors, thousands and millions of dollars have been lost through theft or negligence, and so on. Shouldn't there have been a whole chapter on the lost revenue suffered by the taxpayers of Canada?

M. Dodge: C'est vous qui avez employé le mot «perte». Le ministère du Revenu perçoit les impôts selon les lois adoptées par le Parlement du Canada. C'est ce qui figure dans les Comptes publics.

Mr. Saint-Julien: Thank you.

I come now to the matter raised on page 46, paragraph 2.33, which reads as follows:

2.33 Issues. In 1987, the Department of Finance announced it would review the tax rules on interest deductibility, foreign-source income and foreign affiliates. The reviews have not been completed.

How many people in your Department are currently involved in this review, and who are they? Did you give this job to a private firm, or is the review being done by government employees?

M. Dodge: Je vais demander à M. Bennett de répondre à la question.

M. Ian E. Bennett (sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances): Comme je l'ai dit à la réunion du comité mardi, monsieur le président, le ministère a intensifié ses efforts pour s'occuper des questions des sociétés étrangères affiliées à partir de 1987. Comme je l'ai indiqué à M. Gray, ces études sont permanentes et elles donnent de bons résultats.

Nous avons distribué aux membres du comité ce matin une liste des amendements apportés aux règles concernant les sociétés étrangères affiliées depuis 1987. Même si nous n'avons peut-être pas de livre relié,—et d'ailleurs nous n'en

[Text]

volume, and perhaps won't be because it may be inappropriate or unnecessary to present them that way, they do from time to time yield results and changes in the law that we think are appropriate to protect the revenue basis, as Mr. Dodge says.

The studies and the research are done within. From time to time the department might use outsiders, but for the most part it's done by officials in the legislation division in the department.

M. Saint-Julien: Combien de personnes travaillent-elles sur ce dossier-là?

Mr. Bennett: It would very much depend upon what's happening at the particular time. There are about 25 to 30 people in our legislation division. As well, they work very closely with their colleagues at the Department of Revenue to the extent that as they administer the law and observe what is going on in transactions, they have issues that need to be brought to the department's attention. They participate as well in committees that review the ongoing studies.

M. Saint-Julien: Quel est le budget dépensé, depuis 1987, pour cette étude? Vous avez dit qu'il y a des fonctionnaires; vous avez dit aussi que vous vous adressez à des experts-conseils. Quel est le budget depuis 1987 et pour les années à venir?

Mr. Bennett: I wonder if I might take that as notice and get for you a specific answer to that question. I don't have a number on the top of my head.

If I may, Mr. Saint-Julien, I'll provide that number to you later.

M. Saint-Julien: Si je pose ces questions, monsieur le président, c'est pour avoir plus de détails pour savoir de quelle manière fonctionne cette étude-là. Est-ce qu'il y a des fonctionnaires ou des experts-conseils, en ce qui concerne la pièce 2.1, pour les «Pays désignés»? Cette étude-là comprend-elle les voyages, quand vous envoyez des fonctionnaires dans ces pays?

Mr. Bennett: Maybe I'll ask Mr. Short to answer that question.

Mr. Short: Ordinarily, Mr. Chairman, we do the analysis at home in Canada; however, we are members of the fiscal committee of the Organization for Economic Cooperation and Development, which meets a number of times each year. We take an active part in those deliberations. Indeed, I myself go, along with officials from both the analysis and the legislations branch of Finance, and officials from Revenue Canada. We attend these meetings. The subjects vary, but a common subject members from all countries discuss are developments in international taxation and international relations. We discuss the various approaches they hope to adopt and their various concerns.

During the course of the last year, officials in the Department of Finance have attended I think six meetings at separate times, two of the committee on fiscal affairs, the overseeing body, and four of separate working parties

[Translation]

aurons peut-être pas, car il ne sera peut-être pas nécessaire de présenter les résultats de ces études sous cette forme—les études nous donnent de temps en temps certains résultats et sont à la source des modifications à la loi que nous jugeons nécessaires pour protéger l'assiette fiscale, comme l'a dit M. Dodge.

Les études et la recherche sont faites à l'interne. De temps en temps, le ministère a peut-être recours aux services externes, mais en grande partie, le travail est fait par la Division de la législation du ministère.

Mr. Saint-Julien: How many people are involved in these studies?

M. Bennett: Cela dépend beaucoup des autres activités de la Division à un moment donné. Il y a environ 25 ou 30 personnes qui oeuvrent au sein de la Division de la législation. De plus, puisque ces employés administrent la loi et sont au courant de certaines transactions, ils travaillent en étroite collaboration avec leurs collègues du ministère du Revenu pour leur signaler les questions qui méritent l'attention du ministère. Ils participent également aux comités qui examinent ces études permanentes.

Mr. Saint-Julien: How much has been spent on this review since 1987? You said that employees of the Department work on it, but that you used outside consultants as well. What is the budget to date since 1987, and what is the forecast budget for the years ahead?

M. Bennett: Je vous demande de me permettre de prendre cette question en délibéré. Je ne peux vous donner de chiffres précis au pied levé.

Je vous demande la permission, monsieur Saint-Julien, de vous transmettre la réponse plus tard.

Mr. Saint-Julien: The reason I'm asking these questions, Mr. Chairman, is that I want more details on how the review works. Are there government employees or consultants who handle the information contained in Exhibit 2.1, entitled "Designated Countries"? Does the review involve any travelling? Are officials sent to the countries on this list?

M. Bennett: Je vais demander à M. Short de répondre à la question.

M. Short: D'habitude, monsieur le président, nous faisons les analyses ici au Canada. Cependant, nous sommes membres du comité fiscal de l'Organisation de coopération et de développement économiques qui se réunit plusieurs fois par année. Nous participons activement aux travaux de ce comité. Je participe à ces réunions moi-même, avec des fonctionnaires de la Direction de l'analyse et de la législation au ministère des Finances et d'autres de Revenu Canada. Nous participons à ces réunions. Les sujets varient, mais un sujet fréquent dont discutent tous les pays membres concerne les développements du côté de la fiscalité internationale et des relations internationales. Nous discutons des préoccupations des différents pays et des approches qu'ils espèrent adopter.

L'année dernière, les fonctionnaires du ministère des Finances ont participé à six réunions différentes, je crois—deux du Comité des affaires fiscales, l'organisme de surveillance, et quatre des groupes de travail différents créés

[Texte]

established to look at various things. Ordinarily, there would be one person attending those meetings. The budget constraints of the government prevent us from sending a large contingent of staff.

• 1010

M. Saint-Julien: Merci. Une autre question pour l'article 2.34, page 51, où c'est marqué:

2.34... À maintes reprises, ce ministère a avisé le ministère des Finances de ses inquiétudes au sujet de la loi existante.

Monsieur Dodge, est-ce que votre ministère a reçu de la part du ministère du Revenu national des avis quelconques qui notaient leurs inquiétudes concernant ces échappatoires fiscales, et, si oui, ces avis datent de quelle année? Est-ce possible que vous en ayez reçus dans les années 1970, les années 1980, les années 1990? Combien d'avis avez-vous reçu de Revenu Canada, et de tous ces avis-là, combien ont été acheminés au ministre des Finances?

Mr. Dodge: Mr. Chairman, Ian Bennett's people work, almost on a daily basis, with Bob Beith's people at Revenue. The purpose of these very much ongoing meetings is to have issues floated, either issues that come up because of a particular assessment or issues that come up because of a case that's before the courts, or because of something that's happened.

I certainly cannot give you a precise number, Mr. Saint-Julien. It may be that Mr. Short or Mr. Farber could give you a precise number, or Mr. Beith. But it's a very close, ongoing relationship, as it must always be between the authorities responsible for writing the rules and the authorities responsible for the application of the rules.

Le président: Monsieur Saint-Julien, votre temps est écoulé, si je peux me permettre de vous le rappeler.

M. Saint-Julien: J'avais juste une petite dernière question.

Le président: Oui. Trente secondes?

M. Saint-Julien: Monsieur Dodge, on sait d'après les journaux que les échappatoires fiscales font perdre des milliards en impôt à Ottawa, et que le vérificateur général blâme Ottawa de ne rien faire pour remédier à la situation. À la suite de vos réunions et de votre consultation entre les deux ministères, car le vérificateur nous dit qu'il faut remédier à ce problème, avez-vous tenu le ministre au courant? Donnez-vous des avis au ministre? Le coincez-vous dans un couloir pour lui dire: ça va mal? Est-ce que vous le faites? Et combien de fois?

Mr. Dodge: Well, it is evident by the number of changes we've made to the rules...clearly we go at this on a continuing basis. Where we and the Office of the Auditor General differ somewhat is on the question of whether the fundamental policy underlying this is right or wrong. We think, as successive governments have thought, that the basic policy is correct and that there would not be additional revenues to be gained by changing the basic policy.

Where we firmly agree with the Auditor General, however, is that at the edges—those are not unimportant edges, and I don't want anybody to think from what I'm saying that these are unimportant edges—we have to work

[Traduction]

pour examiner différentes questions. En général, une personne assiste à ces réunions. Les compressions budgétaires du gouvernement nous empêchent d'y envoyer tout un groupe d'employés.

Mr. Saint-Julien: Thank you. I have one question on paragraph 2.34, on page 46. We read:

2.34... On a number of occasions, NRT has advised the Department of Finance about concerns it has with existing legislation.

Mr. Dodge, has your department received any notification from the Department of National Revenue about its concerns with these tax loopholes? If so, in what year did you receive these notifications? Is it possible that you may have received some in the 1970s, 1980s and 1990s? How many such notices have you received from Revenue Canada, and how many of them have been directed to the Minister of Finance?

M. Dodge: Monsieur le président, le personnel d'Ian Bennett travaille presque quotidiennement avec le personnel de Bob Beith au ministère du Revenu. Le but de ces rencontres permanentes est de discuter des questions qui découlent d'une cotisation particulière, d'un cas qui est devant les tribunaux ou d'un incident qui s'est produit.

Je ne peux pas vous donner de chiffre précis, monsieur Saint-Julien. Peut-être que M. Short, M. Farber ou M. Beith pourraient le faire. Mais il s'agit de rapports très étroits et permanents, ce qui doit toujours être le cas entre ceux qui sont responsables de la rédaction des règles et ceux qui sont responsables de leur application.

The Chairman: I would just like to remind you, Mr. Saint-Julien, that your time is up.

Mr. Saint-Julien: I just had a short final question.

The Chairman: All right. Thirty seconds?

Mr. Saint-Julien: We read in the newspapers, Mr. Dodge, that tax loopholes are costing Ottawa billions of tax dollars, and that the Auditor General blames Ottawa for doing nothing to correct the problem. The Auditor has told us that the problem must be solved. Have you kept the minister informed of the consultations between your two departments? Do you advise the minister? Do you corner him in the corridor to tell him that things are going badly? Do you do that? If so, how often?

M. Dodge: Il est clair selon le nombre de modifications que nous avons apportées aux règles que nous travaillons pour remédier à ce problème de façon continue. Mais nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec le bureau du vérificateur général sur la question de savoir si la politique fondamentale qui sous-tend tout cela est pertinente. Nous estimons, comme plusieurs gouvernements l'ont fait, que la politique fondamentale est exacte et que ce n'est pas en changeant la politique fondamentale qu'on pourrait augmenter nos recettes.

Là où nous sommes tout à fait d'accord avec le vérificateur général, cependant, c'est en ce qui concerne les détails—et j'insiste pour dire que ce ne sont pas des détails sans importance. C'est là où nous devons faire preuve de

[Text]

with great vigilance to ensure that the law works properly. Our colleagues at National Revenue have to work with great vigilance to ensure that the law is applied. It is a difficult area, it does require a lot of vigilance, and we at Finance are very open to whatever help we can get and whatever advice we can get from the outside as to how to ensure that the basic policy operates properly.

• 1015

Le président: Monsieur Dodge, vous n'étiez pas là l'année passée, mais en juillet 1991, votre ministère a aboli un groupe d'évaluation des programmes fiscaux. Le Comité, ici, s'est penché sur cette question à plusieurs reprises et je voulais vous poser cette question. Est-ce que d'abolir un programme qui évaluait toutes ces possibilités d'abus a eu l'effet d'affaiblir le travail du ministère des Finances en ce qui a trait à la surveillance et à la bonne administration des lois du Parlement? Est-ce que le fait d'avoir aboli cette division, ou cet organisme, a affaibli votre capacité de travailler de façon à maintenir des programmes efficaces et efficients?

Mr. Dodge: Mr. Chairman, we believe that in fact our ability to deal with the problems and to do the evaluations is stronger now than it was, because we can employ somewhat more efficiently the resources that were in that division by having them embedded in the various parts of Mr. Bennett's branch that deal with the various subjects on a day-to-day basis. Mr. Bennett, perhaps you would like to comment.

Mr. Bennett: I don't have very much to add, Mr. Chairman, but I think the fundamental point was that we certainly weren't doing away with the program, but we were rearranging the resources and the structure of that function within the department. The proof of the pudding will be in the eating. I think we made a commitment to you, Mr. Chairman, and to the committee, that we would proceed in an orderly fashion with an evaluation program, and we have submitted that to you.

Before the end of the year we will be providing a report to you on our progress and the timetable during which the studies and the reports will be made available to you. I think a very brief comment would be that I am quite pleased, as I think are others involved in that function in the department, with the progress that has been made. It will be for you to judge, but I hope you will be pleased as well.

The Chairman: You are telling me that there will be some reports available to this committee, some kind of tangible essays or exercises that we will be able to read. How soon?

Mr. Bennett: Absolutely. Very early in the new year. We would hope to be able to get material to you even before the end of this calendar year. Whether we are going to be able to do that or not is uncertain, but what we will certainly have to you before the end of the year is a letter providing a status report on each and every one of the subjects we agreed we would examine.

The Chairman: Those were the subject-matters that were raised with you by this committee, dealing with all kinds of tax policies, including the GST. Will there be an evaluation of the GST, or has there been one done?

[Translation]

beaucoup de vigilance pour nous assurer que la loi fonctionne correctement. Nos collègues du ministère du Revenu national doivent faire de même pour s'assurer que la loi est appliquée correctement. Il s'agit d'une question difficile qui exige une surveillance étroite. Nous, du ministère des Finances, sommes très réceptifs à toute aide et à tout conseil que nous pouvons obtenir de l'extérieur qui nous permettent de nous assurer que la politique de base fonctionne comme elle se doit.

The Chairman: Mr. Dodge, you were not here last year, but in July 1991, your department did away with a fiscal program assessment group. Here, this committee studied this matter several times, and I wanted to ask you this question. Did the fact of terminating a program which assessed all these abuse opportunities weaken the Department of Finance's ability to supervise and ensure the sound management of the Parliament acts? Did the fact of doing away with this division, this organization, undermine your ability to maintain effective and efficient programs?

M. Dodge: Monsieur le président, nous pensons en réalité que notre capacité de résolution des problèmes et de réalisation des évaluations est plus forte aujourd'hui qu'auparavant, car nous pouvons utiliser de façon un peu plus efficace les ressources dont disposait cette division en les incorporant dans les sections de la direction de M. Bennett, qui aborde les sujets sur une base quotidienne. Monsieur Bennett, vous aimeriez peut-être faire un commentaire?

M. Bennett: Monsieur le président, je n'ai pas grand-chose à ajouter, mais l'élément fondamental, c'est que nous ne cherchions certes pas à abolir le programme, mais que nous étions plutôt en train de redéployer les ressources et de restructurer cette fonction au sein du ministère. C'est aux résultats que l'on jugera l'entreprise. Monsieur le président, je crois que nous avons pris un engagement envers vous et le comité, à savoir que nous réaliserions de façon méthodique un programme d'évaluation et nous vous l'avons présenté.

Avant la fin de l'année, nous vous remettons un rapport sur nos progrès et le calendrier prévu pour le dépôt de nos études et de nos rapports à votre comité. Pour faire un commentaire très bref, je suis assez satisfait, tout comme d'autres personnes concernées au sein du ministère, des progrès réalisés. Ce sera à vous d'en juger, mais j'espère que vous serez également satisfaits.

Le président: Vous me dites que notre comité recevra des rapports, des exposés ou des documents que nous pourrions lire. Quand?

M. Bennett: Au tout début de l'année prochaine. Nous espérons vous faire parvenir de la documentation avant même la fin de l'année civile en cours. Il n'est pas certain que nous soyons en mesure de le faire, mais nous pourrions assurément vous faire parvenir d'ici la fin de l'année une lettre donnant un rapport d'étape sur chaque sujet que nous avons accepté d'examiner.

Le président: Il s'agit des domaines que les membres du comité ont soulevés avec vous, traitant de tous les types de politiques fiscales, dont la TPS. Y aura-t-il une évaluation de la TPS, ou bien une évaluation en a-t-elle déjà été faite?

[Texte]

Mr. Bennett: I think what we agreed to do with the committee was that we would now set the framework for an evaluation of the goods and services tax.

Mr. Kempling (Burlington): This is a very complex and complicated matter. We have a volunteer tax system, and at the same time you have an army of people out there as tax consultants advising how we can avoid tax, and people trying to retain as much of their disposable income as possible. It's very complex.

I can recall many years ago when the policy of the Government of Canada was to encourage Canadian businesses to establish particularly in Commonwealth countries—Barbados being one of them, and Jamaica, and Bermuda and so forth. I guess that was the beginning of some of the tax agreements that they had and some of the avoidance that we are looking at. It is really complex.

I walked into my parking garage one day and a lady asked me whether or not you had to pay tax on your earnings on treasury bills. I said all income was taxable. She said, well, in the group I travel with I'm the only one who pays tax on treasury bill earnings. I said, I'm sure they'll get caught—I didn't know the system—somewhere along the line, and she said, one of my friends rolls over \$1 million every 91 days and has never paid any tax on his treasury bill earnings.

• 1020

I came back and asked the minister and found that you had in fact put in a regime where they have to relate their social insurance number, and that is way you're going to catch them, which is good. That's been going on for years in this country, and I've never heard it remarked or never read it in the Auditor General's report.

What I want to ask, Mr. Dodge, is can your officials and yourself give an explanation of the categories of foreign earnings that are not taxable abroad and that can be repatriated tax free into Canada, and the rationale for exempting such income from Canadian tax?

Mr. Dodge: Mr. Chairman, perhaps I could ask Mr. Short to reply to Mr. Kempling's question.

Mr. Short: Mr. Chairman, I should emphasize at the outset that the kind of income that can come back to Canada free from corporate tax is only income from what might be called an act of business; income from a bona fide business carried on in another country. Within that there may be three types, three generic categories of income that wouldn't be taxable in the other country. The first is that in the developing countries, that qualifies for an exemption or for special concessions, usually for a limited period of time, under their program for economic development.

Another category could be derived from any country in which the income earned in fact benefits from investment credits or fast write-offs, much like the incentives Canada has that will reduce or eliminate the tax.

[Traduction]

M. Bennett: Nous avons convenu avec le comité de définir les paramètres d'une évaluation de la taxe sur les produits et services.

M. Kempling (Burlington): Il s'agit d'une question très complexe. Nous disposons d'un régime fiscal volontaire et, simultanément, il y a une armée de fiscalistes qui donnent des conseils sur la façon d'éviter de payer de l'impôt, et des gens qui essaient de retenir le montant le plus élevé possible de leur revenu disponible. C'est très complexe.

Je me souviens de l'époque lointaine où le gouvernement du Canada avait pour politique d'encourager les entreprises canadiennes à s'établir surtout dans les pays du Commonwealth—notamment la Barbade, la Jamaïque, les Bermudes, etc. Je crois qu'il s'agissait du début de certaines ententes fiscales et que c'est de là que découle en partie le problème de l'évitement fiscal que nous examinons. C'est vraiment complexe.

Un jour que je marchais pour me rendre à mon garage, une dame m'a demandé s'il fallait ou non payer de l'impôt sur les gains tirés de bons du Trésor. J'ai répondu que tous les revenus étaient imposables. Elle m'a répondu que dans le groupe de ses compagnons de voyage, elle était la seule à payer des impôts sur les gains tirés de bons du Trésor. J'ai répondu que j'étais certain qu'ils se feraient prendre à un moment ou à un autre—je ne connaissais pas le système—et elle m'a rétorqué que l'un de ses amis renouvelait un montant d'un million de dollars tous les 91 jours et n'avait jamais payé d'impôt sur les gains tirés de ses bons du Trésor.

À mon retour, j'ai posé la question au ministre et j'ai constaté que vous aviez en effet mis sur pied un régime fondé sur le numéro d'assurance sociale et que c'est ainsi que nous allions attraper les fraudeurs, ce qui est une bonne chose. Les choses se déroulent ainsi au Canada depuis des années, et je n'en ai jamais entendu parler dans le rapport du vérificateur général.

Monsieur Dodge, ce que je veux savoir, c'est si vos fonctionnaires et vous-même pouvez expliquer les catégories de gains étrangers qui ne sont pas imposables à l'étranger et qui peuvent être rapatriés au Canada en franchise d'impôt, et la raison pour laquelle ces revenus sont exemptés de l'impôt canadien?

M. Dodge: Monsieur le président, je pourrais peut-être demander à M. Short de répondre à la question de M. Kempling.

M. Short: Monsieur le président, je tiens dès le départ à souligner que le genre de revenu qui peut être rapatrié au Canada en franchise d'impôt sur les sociétés n'est que le revenu que l'on pourrait dire tiré d'une entreprise active, le revenu d'une entreprise exploitée de bonne foi dans un autre pays. Dans ce contexte, on peut citer trois types, trois catégories générales de revenu qui ne seraient pas taxables dans l'autre pays. La première est le revenu obtenu dans les pays en développement, qui donne droit à une exemption ou à des dérogations spéciales, habituellement pour une période limitée, en vertu de leur programme d'expansion économique.

Une autre catégorie pourrait provenir d'un pays dans lequel le revenu gagné fait en réalité l'objet de crédits d'investissement ou d'amortissement accéléré, un peu à la manière des stimulants dont dispose le Canada pour réduire ou supprimer l'impôt.

[Text]

The third large category, I guess, would be income from certain financial intermediaries set up by most multinational companies in order to finance their operations in different countries. Mr. Dodge, I think, alluded to those. If you have a company in France, it's not unlikely that it would be financed at least in part by a financial intermediary established in any one of a number of countries—Barbados, the Netherlands, Switzerland—and that can receive interest, dividends, royalties, other income derived from an act of business. It will not bear the full tax, and in some cases might bear very little or no tax in the country in which the financial intermediary is established. But inevitably it is income that is directly attributable to the carrying on of a bona fide act of business in a country with which Canada has a tax treaty. If it's from a non-treaty country, it does not qualify for the exemption.

I think the major concerns we have with the policy underlying this are that we want to insure that Canadian companies operating internationally are not put at a disadvantage vis-à-vis multinational companies based in other countries. American companies, British, French, German, other EC companies operating internationally are in a position to set up these financial intermediaries and, to the extent possible, benefit from them. For Canada to impose tax at that stage and to regard the financial intermediary as inappropriate would simply place Canadian-based companies at a considerable disadvantage vis-à-vis those from other countries.

• 1025

Now, as to the question—and I guess the Auditor General has asked it—if the income from one of the three generic categories I've mentioned has not borne tax abroad, should it be taxed in Canada, the Auditor General seems to imply in his report that this is a defect. Our position is that it's not a defect, but that it is, and has long been, a very clear part of the policy; certainly, since it dates back to 1972, when the issue was last examined. It certainly dates back long before that, to the time when all dividends from foreign affiliates were exempt.

The major change in 1972 was to restrict that policy to income from an active business and deny it when the income was pure investment income or was from activities carried on in what we call non-treaty countries. I think the basic rationale for that is if the income has not been taxed abroad or has been taxed at a very low rate, and if Canada were to put its tax on at the time the income was repatriated, it would simply guarantee that the earnings would not be repatriated. It would stand as a real and significant barrier to the repatriation to Canada of foreign earnings. For most companies, they would find it to be a much more profitable use of \$100 abroad, rather than approximately 50¢ or \$50 at home, if we were to impose the tax.

[Translation]

La troisième grande catégorie serait le revenu tiré de certains intermédiaires financiers mis sur pied par la plupart des multinationales en vue de financer leurs opérations dans différents pays. Je crois que M. Dodge y a fait allusion. Si vous disposez d'une société en France, il est probable qu'elle serait financée tout au moins en partie par un intermédiaire financier installé dans certains pays—la Barbade, les Pays Bas, la Suisse—et qui peuvent recevoir des intérêts, des dividendes, des redevances, d'autres revenus tirés d'une entreprise active. Ils ne seront pas imposés au plein taux et, dans certains cas, pourraient être très peu taxés, voire pas taxés du tout dans le pays où se trouve l'intermédiaire financier. Mais il s'agit inévitablement d'un revenu imputable directement à l'exercice d'une entreprise active de bonne foi dans le pays avec lequel le Canada a une entente fiscale. Si ce revenu provient d'un pays non signataire, il n'est pas exonéré d'impôt.

Nous cherchons avant tout à nous assurer que la politique sous-jacente, ne désavantage pas les sociétés canadiennes qui oeuvrent sur le marché international par rapport aux multinationales dont le siège se trouve dans d'autres pays. Les sociétés américaines, britanniques, françaises, allemandes ou autres compagnies européennes qui oeuvrent sur les marchés internationaux sont en mesure de mettre sur pied ces intermédiaires financiers et d'en profiter dans la mesure du possible. Si le Canada imposait le revenu à ce stade et considérait l'intermédiaire financier comme inapproprié, cela placerait tout simplement les sociétés canadiennes en net désavantage vis-à-vis de celles des autres pays.

Maintenant, pour revenir à la question—et je suppose que le vérificateur général l'a posée—si le revenu tiré de l'une des trois catégories générales que j'ai mentionnées n'a pas été imposé à l'étranger, devrait-il l'être au Canada? Le vérificateur général semble sous-entendre dans son rapport qu'il s'agit d'une lacune. D'après nous, ce n'est pas une lacune; c'est plutôt depuis longtemps un volet très clair de la politique, qui remonte certes à 1972, date du dernier examen de la question. Cela remonte assurément à bien plus longtemps, à l'époque où tous les dividendes tirés des filiales étrangères étaient exemptés.

La principale modification apportée en 1972 a consisté à restreindre cette politique aux revenus tirés d'une entreprise active, et à refuser de l'appliquer lorsque le revenu provenait de simples placements ou d'activités exécutées dans des pays non signataires. La principale raison d'être de cette mesure est que si le revenu n'a pas été imposé à l'étranger, ou qu'il a été imposé à un taux très réduit, et si le Canada voulait l'imposer au moment de son rapatriement, cela garantirait simplement que les gains ne seraient pas rapatriés. Cela constituerait un obstacle, à la fois réel et important, au rapatriement des gains réalisés à l'étranger. Si l'on imposait le revenu, la plupart des sociétés considéreraient qu'il est beaucoup plus avantageux d'utiliser 100\$ à l'étranger qu'environ 50 p. 100, soit 50\$ au pays.

[Texte]

This probably outlines what I think would probably be the major differences between the Finance view and the Auditor General's view. We regard the ability to bring earnings back from abroad ~~exempt, provided they're from an active business, as appropriate policy and not as a defect in the law.~~ We believe that if we did attempt to change that policy, to subject such dividends to tax, the firms would simply not repatriate foreign earnings. In a sense, that would be unfortunate for Canada and indeed perverse in policy terms, I would think.

The Chairman: Thank you, Mr. Short. I might just continue on that same thought. The finance department seems to place great emphasis on the FAPI rules, and it seems to me that the trick is to turn passive income into active income if you're offshore and to bring it here as active income.

I just wanted to ask you or officials from Revenue Canada how much in FAPI revenues we have actually taxed in the last year, for example. How much FAPI income has been brought to the Canadian treasury?

Mr. Short: Let me begin the answer to this question, but I will then have to turn it over to Revenue Canada people. I can't suggest how much foreign accrual property income has been taxed. Indeed, if very much had been, it would simply be evidence that the rules are not working as intended. They are intended to send a strong message to Canadians, companies and individuals not to locate their investments offshore and attempt to—

• 1030

The Chairman: I understand that, Mr. Short. My point is that the courts in Canada have said that any income, passive or active, is to be determined as income, and I can refer you to a lot of court cases—the most recent one is Canadian Marconi, for example, where the courts have said, income is income, a buck is a buck. You can't tell me exactly how much FAPI has been collected, and I understand that also. My point to you is, if the definition of passive versus active income has been arrived at in Canadian terms—domestically, for small—and medium—sized business, we have a definition for that. We do not have one for the international operators. My question to you is basically, as a taxpayer, how much is FAPI bringing in, if it is bringing in anything? And you say, I don't know, or it's a universe that is difficult to grasp, like a bowl of Jello, I guess.

Mr. Short: Mr. Chairman, I think you've hit the essential point, and it's a point of concern and a legitimate concern, and that is the distinction between income from an active business and other income, so-called passive income. It

Telles sont probablement les principales différences du point de vue entre le ministère des Finances et le vérificateur général. Nous considérons que la possibilité de rapatrier des revenus de l'étranger en franchise d'impôts, pourvu qu'ils soient tirés d'une entreprise active, est une politique appropriée et non une lacune législative. À notre avis, si nous essayons de modifier cette politique, d'imposer ces dividendes, les entreprises s'abstiendront tout simplement de rapatrier les gains réalisés à l'étranger. Dans un sens, ce serait malheureux pour le Canada et, en fait, contrariant au niveau de la politique.

Le président: Merci, monsieur Short. J'aimerais poursuivre un peu dans la même veine. Le ministère des Finances semble mettre beaucoup l'accent sur les dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens; il me semble que le truc consiste à transformer un revenu passif en revenu actif si vous êtes à l'étranger et à le rapatrier comme revenu actif.

J'aimerais tout simplement poser la question à vos fonctionnaires de Revenu Canada ou à vous-même pour savoir combien de recettes relatives au revenu couru tiré de biens étrangers ont été effectivement imposés l'année dernière, par exemple. Quel est le montant des revenu couru tiré de biens étrangers qui ont été rapatriés dans les coffres du Trésor canadien?

M. Short: Permettez-moi de commencer à répondre à cette question, avant de passer la parole aux fonctionnaires de Revenu Canada. Je ne peux citer aucun chiffre se rapportant au revenu étranger accumulé, tiré de biens qui aurait été imposé. En réalité, si le montant était élevé, cela prouverait tout simplement que les règles ne fonctionnent pas tel que prévu. Celles-ci sont destinées à envoyer un message clair aux Canadiens, tant aux sociétés qu'aux particuliers, afin de ne pas faire leurs placements à l'étranger et de ne pas chercher à...

Le président: Je comprends cela, monsieur Short. Ce que je veux dire, c'est qu'au Canada les tribunaux ont décidé que tout revenu, passif ou actif, doit être considéré comme un revenu; je peux vous référer à un tas d'affaires qui sont passées devant les tribunaux—la plus récente étant celle de Canadian Marconi, par exemple, sur laquelle les tribunaux ont décidé qu'un revenu est un revenu et qu'un dollar est un dollar. Vous n'êtes pas en mesure de me préciser les montants recueillis en vertu des dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens, et je comprends cela également. Ce que j'essaye de vous dire, c'est que si l'on est parvenu à donner une définition du revenu passif par opposition au revenu actif en termes canadiens—pour les petites et moyennes entreprises, nous avons une définition. Nous n'en avons pas pour les dirigeants de l'entreprises internationales. Ce que je vous demande essentiellement, à titre de contribuable, c'est le montant que rapportent les revenus étrangers accumulés, tirés de biens; rapportent-ils quelque chose? Et vous répondez que vous ne savez pas ou que c'est un univers difficile à saisir, comme une boule de gélatine.

M. Short: Monsieur le président, vous avez mis le doigt sur l'élément capital, et c'est un sujet de préoccupation tout à fait légitime, à savoir la distinction qui existe entre le revenu tiré d'une entreprise active et les autres revenus,

[Text]

is true that in the domestic area and for the purposes of the small business deduction, we have clarified that to some extent. But I would like to caution you that we've clarified it in a way that is basically fairly—

The Chairman: Ambiguous.

Mr. Short: No, wrong. That would be wrong. It is in fact fairly generous, because we're dealing with the small business sector. But we've laid out there a specific formula, inevitably arbitrary, as to how you determine how many employees are necessary with respect to an activity, as to whether or not that will be regarded as active or passive. If we were to use that same approach in the international area, I suspect that what we would be doing is simply providing a road map—a very, very clear road map—as to how to beat the system.

Why haven't we placed more emphasis in the international area? We have looked at this. This issue is now front and centre in a fairly important case that is before the courts, and we want to see what the courts have to say on this before we determine what, if anything, should be done. But having gone that far, maybe I could—

The Chairman: Could I just pursue my thoughts and maybe you'll be able to focus on what I'm trying to get at. Finance, with all due respect, seems to want to ensure that passive income is subjected to Canadian tax. I think that's the objective. But in the law, if I quote from the law, it says "are in FAPI rules,"—that is foreign accrued property income—"intended to ensure. . ." Well, "intended to ensure" and "ensure" are two different things.

This is why I'm saying it's a grey area for me, as a taxpayer, to understand why in one case in Canada you say, I know what a passive income is, I know what an active income is in Canada, but I intend to ensure that I will be able to be clearer on passive income or active income in international terms. I am thoroughly confused, and that's why I asked the question.

Mr. Short: I think it's a legitimate question. I can't give you an assurance, Mr. Chairman, that all passive income is indeed caught up within the scope of the foreign accrual property income rules. It is a grey area.

The Chairman: That's what I said.

Mr. Short: But by using the word "intended" I was intending to convey what the policy was, and the policy is that the exemption that we now accord to foreign earnings should be restricted to bona fide business activities. It should not cover investment-type income that is passive and unrelated to the business carried on.

[Translation]

qualifiés de passifs. Il est vrai que sur le plan national, et aux fins de la déduction accordée aux petites entreprises, nous avons clarifié ce point dans une certaine mesure. Mais je tiens à vous mettre en garde car nous l'avons clarifié d'une façon qui est essentiellement assez. . .

Le président: Ambiguë.

M. Short: Non, c'est faux. Ce serait malhonnête. C'est en fait assez généreux, parce que cela concerne le secteur de la petite entreprise. Mais nous avons développé une formule spéciale, inévitablement arbitraire, sur la façon de déterminer le nombre minimum d'employés qui doivent être engagés dans une activité, pour déterminer s'il s'agit ou non d'une activité active ou passive. Si nous devons utiliser la même approche dans le domaine international, nous ne ferions tout simplement, à mon avis, que fournir un plan—un plan très très clair—sur la façon de tricher.

Pourquoi n'avoir pas mis davantage l'accent sur le secteur international? Nous avons envisagé la question. Elle est au premier plan d'une affaire assez importante actuellement devant les tribunaux; nous voulons savoir ce que les tribunaux vont décider avant de nous engager, le cas échéant. Mais puisqu'on est allé aussi loin, je pourrais peut-être. . .

Le président: Puis-je poursuivre mon raisonnement, et vous pourrez peut-être vous concentrer sur ce que j'essaye de cerner. Avec tout le respect que je lui dois, le ministère des Finances semble vouloir s'assurer que le revenu passif est assujéti à l'impôt canadien. Je crois savoir que c'est l'objectif visé. Mais dans la législation, et je cite de mémoire, on dit «les dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens ont pour but de s'assurer. . .» Il est évident que les deux expressions «ont pour but de s'assurer» et «s'assurent» sont différentes.

C'est la raison pour laquelle je dis qu'il est difficile, en tant que contribuable, de comprendre pourquoi dans un cas on peut dire, au Canada, je sais ce qu'est un revenu passif et je sais ce qu'est un revenu actif; mais j'ai l'intention de m'assurer que je pourrai donner une définition plus claire du revenu passif ou du revenu actif sur le plan international. Tout cela sème la confusion la plus totale dans mon esprit et c'est la raison de ma question.

M. Short: C'est une question légitime. Monsieur le président, je ne peux vous assurer que tout le revenu passif est en fait couvert par la portée des dispositions relatives au revenu étranger accumulé, tiré de biens. Il s'agit d'un domaine mal défini.

Le président: C'est ce que j'ai dit.

M. Short: Mais en utilisant l'expression «ont pour but», je visais à illustrer l'esprit de la politique, une politique selon laquelle l'exemption que nous accordons actuellement aux gains étrangers devrait être limitée aux activités commerciales véritables. Elle ne devrait pas couvrir le revenu de placement qui est passif et n'a rien à voir avec les affaires traitées.