SENATE SÉNAT

CANADA

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

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

Proceedings of the Standing Senate Committee on

NATIONAL FINANCE

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

FINANCES NATIONALES

Chair:
The Honourable PERCY MOCKLER

Président :
L'honorable PERCY MOCKLER

Tuesday, October 31, 2017

Le mardi 31 octobre 2017

Issue No. 43

Eleventh and twelfth meetings:

Study on the Minister of Finance's proposed changes to the *Income Tax Act* respecting the taxation of private corporations and the tax planning strategies involved

Fascicule nº 43

Onzième et douzième réunions :

Étude sur les modifications proposées par le ministre des Finances à la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant l'imposition des sociétés privées et les stratégies de planification fiscale connexes

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

53591-53592

STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Percy Mockler, *Chair*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Marshall
Black	Moncion
Day	Neufeld
Forest	Oh
Frum	Pratte
* Harder, P.C. (or Bellemare)	* Smith (or Martin)
Jaffer	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Unger (*October 31, 2017*).

The Honourable Senator Unger replaced the Honourable Senator Eaton (*October 31, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Percy Mockler

Vice-présidente : L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Marshall
Black	Moncion
Day	Neufeld
Forest	Oh
Frum	Pratte
* Harder, C.P. (ou Bellemare)	* Smith (ou Martin)
Jaffer	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénatrice Unger (*le 31 octobre 2017*).

L'honorable sénatrice Unger a remplacé l'honorable sénatrice Eaton (*le 31 octobre 2017*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 31, 2017
(107)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Percy Mockler, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bellemare, Black, Cools, Forest, Jaffer, Marshall, Mockler, Moncion, Oh, Pratte and Unger (12).

In attendance: Alex Smith and Sylvain Fleury, analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, September 26, 2017, the committee continued its study on the Minister of Finance's proposed changes to the *Income Tax Act* respecting the taxation of private corporations and the tax planning strategies involved. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 39*.)

WITNESSES:

As individuals:

Éric Brassard, Partner, Brassard Goulet Yargeau, Integrated Financial Services;

Jack Mintz, President's Fellow, The School of Public Policy, University of Calgary;

Alain Paquet, Full Professor, Department of Economics, Management Sciences School, Université du Québec à Montréal.

Mr. Brassard, Mr. Mintz and Mr. Paquet each made a statement and answered questions.

It was agreed that the document presented by Mr. Paquet entitled *Mémo sur des enjeux de fiscalité liés aux transferts d'entreprise*, dated January 31, 2013, be filed as an exhibit (Exhibit 1120-1.42/NFFN-SS4-43 "1").

It was agreed that the document presented by Mr. Paquet entitled *Le plan économique du Québec — Renseignements additionnels 2016-2017*, dated March 2016, be filed as an exhibit (Exhibit 1120-1.42/NFFN-SS4-43 "2").

It was agreed that the Quebec Ministry of Finance Information Bulletin 2017-3, presented by Mr. Paquet and entitled *Mesures fiscales annoncées à l'occasion du dépôt du Plan d'action gouvernemental favorisant une économie de dirigeants*, dated February 21, be filed as an exhibit (Exhibit 1120-1.42/NFFN-SS4-43 "3").

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 31 octobre 2017
(107)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Percy Mockler (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bellemare, Black, Cools, Forest, Jaffer, Marshall, Mockler, Moncion, Oh, Pratte et Unger (12).

Également présents : Alex Smith et Sylvain Fleury, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 septembre 2017, le comité poursuit son étude sur les modifications proposées par le ministre des Finances à la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant l'imposition des sociétés privées et les stratégies de planification fiscale connexes. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 39 des délibérations du comité*.)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Éric Brassard, associé, Brassard Goulet Yargeau, Services financiers intégrés;

Jack Mintz, chercheur émérite du recteur, École de politique publique de l'Université de Calgary;

Alain Paquet, professeur titulaire, Département des sciences économiques, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal.

MM. Brassard, Mintz et Paquet font chacun une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu que le document intitulé *Mémo sur des enjeux de fiscalité liés aux transferts d'entreprise*, daté du 31 janvier 2013, présenté par M. Paquet, soit classé comme pièce à l'appui (pièce 1120-1.42/NFFN-SS4-43 « 1 »).

Il est convenu que le document intitulé *Le plan économique du Québec — Renseignements additionnels 2016-2017*, daté de mars 2016, présenté par M. Paquet, soit classé comme pièce à l'appui (pièce 1120-1.42/NFFN-SS4-43 « 2 »).

Il est convenu que le bulletin d'information 2017-3 du Ministère des finances du Québec, intitulé *Mesures fiscales annoncées à l'occasion du dépôt du Plan d'action gouvernemental favorisant une économie de dirigeants*, daté du 21 février 2017, présenté par M. Paquet, soit classé comme pièce à l'appui (pièce 1120-1.42/NFFN-SS4-43 « 3 »).

It was agreed that the article presented by Mr. Paquet entitled "Les enjeux d'efficience et la fiscalité", dated September 2017, be filed as an exhibit (Exhibit 1120-1.42/NFFN-SS4-43 "4").

At 11:32, the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Il est convenu que l'article intitulé « Les enjeux d'efficience et la fiscalité », daté de septembre 2017, présenté par M. Paquet, soit classé comme pièce à l'appui (pièce 1120-1.42/NFFN-SS4-43 « 4 »).

À 11 h 32, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, October 31, 2017
(108)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:15 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Percy Mockler, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Black, Cools, Forest, Frum, Marshall, Mockler, Moncion, Oh and Pratte (10).

In attendance: Alex Smith and Sylvain Fleury, analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, September 26, 2017, the committee continued its study on the Minister of Finance's proposed changes to the *Income Tax Act* respecting the taxation of private corporations and the tax planning strategies involved. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 39.*)

WITNESSES:

Office of the Parliamentary Budget Officer:

Jean-Denis Fréchette, Parliamentary Budget Officer;

Mostafa Askari, Deputy Parliamentary Budget Officer;

Chris Matier, Senior Director, Economic and Fiscal Analysis.

Canada Revenue Agency:

Geoff Trueman, Assistant Commissioner, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch;

Stéphane Prud'homme, Director, Reorganizations Division, Income Tax Rulings Directorate.

Mr. Fréchette made and statement and, together with Mr. Askari and Mr. Matier, answered questions.

At 3:09 p.m., the committee suspended.

At 3:12 p.m., the committee resumed.

Mr. Trueman made a statement and, together with Mr. Prud'homme, answered questions.

OTTAWA, le mardi 31 octobre 2017
(108)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 14 h 15, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Percy Mockler (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Black, Cools, Forest, Frum, Marshall, Mockler, Moncion, Oh et Pratte (10).

Également présents : Alex Smith et Sylvain Fleury, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 septembre 2017, le comité poursuit son étude sur les modifications proposées par le ministre des Finances à la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant l'imposition des sociétés privées et les stratégies de planification fiscale connexes. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 39 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Bureau du directeur parlementaire du budget :

Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget;

Mostafa Askari, sous-directeur parlementaire du budget;

Chris Matier, directeur principal, Analyse économique et financière.

Agence du revenu du Canada :

Geoff Trueman, sous-commissaire, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires;

Stéphane Prud'homme, directeur, Division des réorganisations, Direction des décisions en impôt.

M. Fréchette fait une déclaration et, avec MM. Askari et Matier, répond aux questions.

À 15 h 9, la séance est suspendue.

À 15 h 12, la séance reprend.

M. Trueman fait une déclaration et, avec M. Prud'homme, répond aux questions.

At 4:05 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

À 16 h 5, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 31, 2017

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m. to continue its study on the Minister of Finance's proposed changes to the Income Tax Act respecting the taxation of private corporations and the tax planning strategies involved.

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

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance.

[*English*]

My name is Percy Mockler, senator from New Brunswick, chair of the committee. I wish to welcome all those who are with us in the room and viewers across the country who may be watching on television or online. As a reminder to those watching, the committee hearings are open to the public and also available online on the Senate website at sencanada.ca.

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

Senator Jaffer: Mobina Jaffer, from British Columbia.

Senator Unger: Betty Unger, from Alberta.

[*Translation*]

Senator Pratte: André Pratte from Quebec.

[*English*]

Senator Black: Douglas Black from Alberta.

Senator Oh: Victor Oh, Ontario.

Senator Marshall: Elizabeth Marshall, Newfoundland and Labrador.

[*Translation*]

Senator Forest: Éric Forest, Gulf region, Quebec.

Senator Moncion: Lucie Moncion from Ontario.

[*English*]

Senator Cools: Anne Cools from Toronto. That's in Ontario.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 31 octobre 2017

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour poursuivre son étude sur les modifications proposées par le ministre des Finances à la Loi de l'impôt sur le revenu concernant l'imposition des sociétés privées et les stratégies de planification fiscale connexes.

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

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs et sénatrices, bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

[*Traduction*]

Je suis le sénateur Percy Mockler, du Nouveau-Brunswick. Je suis président du comité. Je souhaite la bienvenue à toutes les personnes présentes dans la salle et à toutes celles qui suivent nos délibérations à la télévision ou en ligne d'un bout à l'autre du pays. Je rappelle que les audiences du comité sont ouvertes au public, et qu'elles sont également diffusées au site web du Sénat, à l'adresse sencanada.ca.

J'invite maintenant les sénateurs à se présenter à tour de rôle, en commençant par ma gauche.

La sénatrice Jaffer : Mobina Jaffer, de la Colombie-Britannique.

La sénatrice Unger : Betty Unger, de l'Alberta.

[*Français*]

Le sénateur Pratte : André Pratte, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Black : Douglas Black, de l'Alberta.

Le sénateur Oh : Victor Oh, de l'Ontario.

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

[*Français*]

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

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

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Anne Cools, de Toronto. C'est en Ontario.

The Chair: Thank you, senators.

[*Translation*]

I would also like to introduce the clerk of the committee, Gaëtane Lemay, as well as our two analysts, Sylvain Fleury and Alex Smith. I was in fact told, Mr. Paquet, that our analyst Sylvain Fleury had been your student. He does good work.

I would like to thank the witnesses for having accepted our invitation, and I will have the opportunity of introducing them formally in a few moments.

[*English*]

This morning, the committee continues its special study on the proposed changes to the Income Tax Act respecting the taxation of private corporations and the tax planning strategies involved, changes that the Minister of Finance proposed during the summer of 2017.

[*Translation*]

Today, we invited three independent experts whose opinions we requested on the impacts of the proposed changes. These experts are Mr. Éric Brassard, Partner, Brassard Goulet Yargeau, Integrated Financial Services; Mr. Jack Mintz, President's Fellow at the School of Public Policy of the University of Calgary, as well as a colleague I have had the opportunity of meeting previously, Mr. Alain Paquet, former minister and now Full Professor at the Department of Economics, Management Sciences School, Université du Québec à Montréal.

[*English*]

Witnesses, we want to take this opportunity to thank you for accepting our invitation to share with us your comments, views and recommendations as per the order of reference from the Senate of Canada given to this committee.

We will begin with Mr. Brassard, then Mr. Mintz and completing with Mr. Paquet. We have limited you, witnesses, because questions will be coming forthwith from the senators.

[*Translation*]

You have the floor, Mr. Brassard.

Éric Brassard, Partner, Brassard Goulet Yargeau, Integrated Financial Services, as an individual: Good morning. I have been a CPA and CA for 35 years now. I taught accounting for 10 years at the university level and I am the co-founder of an integrated financial planning services firm that has offices in Quebec and Montreal. We work on a regular basis with the tax specialists of our clients on various tax issues, but we

Le président : Merci, mesdames et messieurs.

[*Français*]

J'aimerais également présenter la greffière du comité, Gaëtane Lemay, ainsi que nos deux analystes, Sylvain Fleury et Alex Smith. On m'a d'ailleurs informé, monsieur Paquet, que notre analyste Sylvain Fleury était votre étudiant. Il fait bien son travail.

Je remercie les témoins d'avoir accepté notre invitation, et j'aurai l'occasion de les présenter formellement dans quelques instants.

[*Traduction*]

Ce matin, le comité poursuit son étude spéciale des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu concernant l'imposition des sociétés privées et les stratégies de planification fiscale connexes qu'a proposées le ministre des Finances à l'été 2017.

[*Français*]

Aujourd'hui, nous avons invité trois experts indépendants à qui nous avons demandé leur opinion sur les impacts des changements proposés. Ces experts sont M. Éric Brassard, associé du cabinet Brassard Goulet Yargeau, Services financiers intégrés; M. Jack Mintz, chercheur émérite du recteur à l'École de politique publique de l'Université de Calgary, ainsi qu'un collègue que j'ai déjà eu l'occasion de rencontrer, M. Alain Paquet, ancien ministre et maintenant professeur titulaire du Département des sciences économiques de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.

[*Traduction*]

Messieurs, nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation de venir nous faire part de vos commentaires, de vos points de vue et de vos recommandations sur le thème visé à l'ordre de renvoi que le comité a reçu du Sénat du Canada.

Nous entendrons dans l'ordre M. Brassard, M. Mintz, puis M. Paquet. Vous disposerez chacun d'un temps limité pour nous présenter vos déclarations d'ouverture, parce que les sénateurs auront des questions à vous poser ensuite.

[*Français*]

La parole est à vous, monsieur Brassard.

Éric Brassard, associé, Brassard Goulet Yargeau, Services financiers intégrés, à titre personnel : Bonjour. Je suis CPA et CA depuis maintenant 35 ans. J'ai enseigné durant 10 ans au niveau universitaire en comptabilité, et je suis aussi cofondateur d'une boîte de planification financière intégrée qui compte des bureaux à Québec et à Montréal. Nous travaillons régulièrement avec les fiscalistes de nos clients sur diverses questions fiscales,

consider ourselves independent taxation and investment specialists. And that is in fact why we prepared a 50-page brief on the passive income aspect of Minister Morneau's reform.

I would like to make a few general comments on the reform, which poses, as we know, a planning and organization problem. Tax experts were in agreement with several aspects of this reform, and they could have been put forward in a more orderly and less precipitous way, with a more reasonable time frame for a reform of this scope. Finally, it caused a considerable loss of time and energy, as we had to provide explanations to clients. Let's just say that this could have been presented in a more coordinated and structured manner. If there had been consultation, the same objectives could probably have been achieved.

There are several aspects on which tax experts agreed, but with regard to passive income, we observed right from the beginning that the government was on the wrong track. It is important to understand that the government is the co-owner of all the investments taxpayers make in RRSPs and in businesses. And finally, the proposed reform will cause a loss of tax income instead of an increase. All the figures in our brief were taken from government consultation documents; we did not invent anything. For instance, if a taxpayer obtains an 8 per cent return on his RRSP, the government also obtains an 8 per cent return on the income tax it agrees to delay, and the calculations are very clear on that point.

The same principle applies to a company. If a taxpayer obtains a certain rate of return from a company, the government obtains the same rate. Consequently, it is false to claim that you are losing money. The proof is in the government consultation document, in Table 7, which gives the example of a $100,000 amount earned by a salaried worker who pays income tax, or by a taxpayer who earns that amount from a corporation, and who, after having paid a certain amount of tax, pays himself that amount as a dividend. If you take a sum of $100,000, invested at 3 per cent over 10 years, you will see that after 10 years, if the money that was earned in a company was distributed as dividends, the entrepreneur will have $4,800 more than the employee. But what the consultation document does not say is that that investment generated $6,700 more in tax revenue. So yes, the entrepreneur may have earned $4,800 more, but $6,700 in tax revenue has been generated for the community as a whole. So the government made a return.

We must of course take into account the value of money over time, because the money comes in at different points, but if you look at the rate of return for the government, it is higher than the

mais nous nous considérons toutefois comme des spécialistes autonomes quand il est question de fiscalité des placements. C'est pour cette raison d'ailleurs que nous avons produit un mémoire d'une cinquantaine de pages sur le volet des revenus passifs de la réforme du ministre Morneau.

J'aimerais vous faire part de quelques commentaires généraux sur la réforme pour laquelle, on le sait, il y a eu un problème de planification et d'organisation. Cette réforme comptait beaucoup d'aspects avec lesquels les fiscalistes étaient d'accord et qui auraient pu être mis de l'avant de façon plus correcte et moins pressée, dans des délais plus raisonnables pour une réforme d'une telle ampleur. Finalement, il y a eu une perte de temps et d'énergie importante à fournir des éléments d'explication aux clients. Disons que cela aurait pu être fait d'une façon plus coordonnée et plus structurée. S'il y avait eu consultation, il est probable que les mêmes objectifs auraient pu être atteints.

Il y a donc plusieurs volets sur lesquels les fiscalistes étaient d'accord, mais en ce qui a trait aux revenus passifs, nous avons par contre constaté dès le départ que le gouvernement faisait fausse route. Il est important de comprendre que le gouvernement est copropriétaire de tous les placements que les contribuables ont investis dans les REER et dans les sociétés. Finalement, avec la réforme proposée, il y aura une perte d'entrées fiscales et non pas de nouvelles entrées fiscales. Tous les chiffres produits dans notre mémoire proviennent des documents de consultation du gouvernement et nous n'avons rien inventé. Par exemple, si un contribuable obtient un rendement de 8 p. 100 pour son REER, le gouvernement obtient aussi un rendement de 8 p. 100 sur l'impôt qu'il accepte de retarder, et les calculs sont très clairs sur ce point.

Le même principe s'applique pour une compagnie. Si un contribuable obtient un certain taux de rendement dans une compagnie, le gouvernement obtient aussi le même taux. Il est donc faux de prétendre que l'on perd de l'argent. La preuve figure d'ailleurs au document de consultation du gouvernement, au tableau numéro 7, où est donné l'exemple d'une somme de 100 000 $ qui est gagnée soit par un salarié qui paie de l'impôt, soit par un contribuable qui gagne cette somme dans une société et qui, après avoir payé une certaine somme d'impôt, se verse cette somme sous forme de dividendes. On prend, par exemple, une somme de 100 000 $ investie à 3 p. 100 sur 10 ans, et on se rend compte qu'après 10 ans, quand l'argent a été gagné dans une société et distribué en dividendes, l'entrepreneur aura 4 800 $ de plus que l'employé. Mais ce qu'on ne dit pas dans le document de consultation, c'est que cet investissement a généré 6 700 $ d'impôt de plus. Donc, oui, l'entrepreneur s'est peut-être enrichi de 4 800 $, mais il y a eu 6 700 $ d'impôt qui ont été générés pour l'ensemble de la communauté. Le gouvernement a donc fait un rendement.

Il faut évidemment tenir compte de la valeur de l'argent dans le temps, car l'argent arrive à différents moments, mais quand on regarde les taux de rendement du gouvernement, ils dépassent le

cost of its debt. But we are talking here about a theoretical rate. If you look at the real rate, for instance in Quebec, the taxpayer would not receive $4,800, but $3,900, and the government would pocket $7,300 through the various tax rates. It is important to understand that.

In addition, regarding the additional sum of $11,500 which was generated — of which $4,800 would go to the entrepreneur, and $6,700 to the government — the government, rather than distributing it, wants to take all of it. The goal is to go and get that entire amount through a maximum, non-refundable tax imposed on the company. This is dangerous. The $11,500 will disappear. If the purpose of the measure is really to go and get all of the money rather than sharing it, people will simply stop incorporating, or they will take money out and that will generate a loss.

All the more so since with the non-refundable maximum tax rate, the implicit hypothesis is that the taxpayer, before even withdrawing the money from his business, is already at the maximum rate. The taxpayer already has $202,000 in income before having taking out any money. This will heavily penalize the small entrepreneur who is far from having $202,000 in income. And yet that is what is being implied.

We see that income tax rates explode at 150 per cent, 200 per cent and 250 per cent when the government wants to go and get all of these amounts through a non-refundable maximum rate. Unfortunately, this disqualifies the reform because it penalizes people, and the premise is unsound.

In addition, all of this has enormous economic impacts. However, this is not discussed anywhere in the document. We don't know whether an impact study was done. You know this will mean that millions of dollars will be taken out of the economy. I don't know if impact analyses were done, because they are not mentioned, but the famous amount of $11,500 that will disappear means there will be less funding, and that has a domino effect on the economy, a multiplier effect which means that sums will be withdrawn from the economy. That aspect is not mentioned anywhere. The government talks about fairness, and that is good, but we know that there already was fairness, because the entrepreneur pays a large part of his income in tax, and in addition, amounts are withdrawn. Rather than contributing $85,000 to the economy, there will be $50,000. That is 40 per cent less. And yet, no impact study was done to explain that.

We are accountants and we are used to dealing with complexity, but the new rules entail unprecedented complexity. There will be two series of measures, and the current measures are not necessarily simple either. In addition, a second series of measures will be added, because there will be transitional rules for the investments already made in the company. Consequently, there will be transitional rules entailing reconciliation

coût de sa dette. Mais on parle ici d'un taux théorique. Quand on regarde le taux réel, par exemple au Québec, ce n'est pas 4 800 $ que le contribuable reçoit, c'est 3 900 $, et le gouvernement empoche 7 300 $ au moyen des différents taux d'impôt. Il est important de le comprendre.

De plus, le gouvernement tente de dire que cette somme supplémentaire de 11 500 $ qui a été générée — 4 800 $ qui vont à l'entrepreneur et 6 700 $ qui vont dans les poches du gouvernement —, au lieu de la distribuer, il veut la retirer au complet. Le but est d'aller rechercher toute cette somme par l'entremise d'un taux d'impôt maximum qui est imposé à la compagnie et qui est non remboursable. Et c'est dangereux. Cette somme de 11 500 $ va disparaître. Si le but de la mesure est vraiment d'aller chercher tout l'argent au lieu qu'il y ait un partage, les gens vont simplement arrêter de s'incorporer ou ils vont sortir l'argent, et cela entraînera une perte.

D'autant plus qu'avec le taux d'impôt maximum non remboursable, l'hypothèse implicite est que le contribuable, avant même de sortir de l'argent de sa société, est déjà au taux maximum. Le contribuable a déjà 202 000 $ de revenus avant même d'avoir retiré les sous. Et c'est très pénalisant pour le petit entrepreneur qui est loin d'avoir 202 000 $ de revenus. C'est pourtant ce qui est impliqué.

On se rend compte que les taux d'impôt explosent à 150, 200 ou même 250 p. 100 lorsqu'on veut aller chercher tous ces montants par l'entremise d'un taux maximum non remboursable. Malheureusement, cela disqualifie donc la réforme de ce côté, parce que cela pénalise les gens, et la prémisse n'est pas bonne.

De plus, tout cela a des impacts économiques énormes. Or, on n'en parle nulle part dans le document. On ne sait pas si une étude d'impact a été réalisée. Vous savez, ce sont des milliards de dollars qui seront retirés de l'économie. Je ne sais pas si les analyses d'impact ont été faites, car ils ne nous en ont pas parlé, mais le fameux montant de 11 500 $ qui risque de disparaître, c'est du financement de moins, c'est l'effet domino de l'économie, l'effet multiplicateur de l'économie dans lequel on va retirer des sommes de l'économie. De cet aspect, on n'en parle nulle part. On parle d'équité, et c'est bien, mais on sait qu'il y avait déjà équité parce que l'entrepreneur donne une grosse part de ses revenus en impôt, mais de surcroît, on retire des sommes. Au lieu de contribuer 85 000 $ à l'économie, il y en aura 50 000 $. C'est 40 p. 100 de moins. Or, aucune étude d'impact n'a été réalisée pour l'expliquer.

Nous sommes des comptables, nous avons l'habitude de travailler dans la complexité. Mais les nouvelles règles entraînent une complexité incroyable. Il y aura donc deux séries de mesures. Déjà, les mesures actuelles ne sont pas forcément simples. De plus, on rajoute une deuxième série de mesures, parce qu'il y aura des règles transitoires pour les placements qui sont déjà dans la compagnie. On aura donc des règles transitoires

complexity when we will have to decide which area we are dealing with. And honestly, it isn't just complex; frankly, it will be unmanageable, as we will not be able to reconciliate both. This will all be extremely complex.

Changes were made recently to allow for an income threshold of $50,000, but this will not change the weaknesses of the reform, as I just explained, given the maximum rate and the money that will be taken out of the economy. It may simply add a level of complexity. We can discuss income of $50,000, which is a bit insulting. It adds complexity to the amounts, and once again, it does not remedy any of the weaknesses already identified.

Consequently, we believe that it would be preferable to maintain the status quo, because it provides more revenue to the government and stimulates the economy, unless we raise the matter of a sovereign fund, which would be the subject of another debate.

To conclude, the government proposed a tax reduction of 1.5 per cent for SMEs. In the short term, this may seem interesting, it may have some positive aspects, but you must understand that in the end it is a disguised income tax hike, because when you lower the income tax rate on active income, you have to increase the rate on dividends to maintain consistency. However, the rate for dividends is the same as the rate applied to passive income. And so by reducing the income tax rate for companies, you have just automatically increased the tax rate on passive income by 1 per cent. This means that even though the government is claiming that it will cost a certain amount to fund the income tax reduction, I am sorry, but that is false. On the contrary, this will generate more tax revenue, because the passive investments were just made subject to an automatic increase of 1 per cent.

I am now ready to answer your questions.

[*English*]

Jack Mintz, President's Fellow, The School of Public Policy, University of Calgary, as an individual: Thank you very much. I appreciate my return invitation to the Senate Finance Committee to speak about the private corporation tax rules being proposed by the Minister of Finance. In the interests of time, I will keep my comments brief.

I do support a tax system that is simple, less distortive and fair. Evaluating taxation only in terms of fairness is inappropriate since public policy must balance competing objectives. Growth is also important. That is, in part, supported by a tax system that reduces distortions in the economy. I will come back to this later.

avec une complexité de conciliation lorsqu'il s'agira de savoir de quelle zone il sera question. À vrai dire, ce n'est pas juste complexe; honnêtement, ce ne sera pas gérable, on ne pourra pas les concilier. Ce sera donc d'une complexité très grave.

Il y a eu des changements, récemment, pour permettre un revenu de 50 000 $, mais cela ne change rien aux faiblesses de la réforme, comme je viens de l'expliquer, compte tenu du taux maximum et de l'argent qui sera retiré de l'économie. Cela risque simplement de rajouter un état de complexité. On peut discuter des revenus de 50 000 $, ce qui est un peu insultant. Cela ajoute de la complexité aux montants et, encore une fois, cela n'enlève rien aux faiblesses déjà soulevées.

Nous croyons donc qu'il est préférable de conserver le statu quo, parce que cela amène plus de revenus au gouvernement et permet de stimuler l'économie, à moins qu'on aborde la question d'un fonds souverain, qui est un autre débat.

Pour terminer, le gouvernement a proposé une baisse des taux d'impôt de 1,5 p. 100 pour les PME. À court terme, cela peut sembler intéressant, on peut y voir de bons côtés, mais il faut comprendre qu'à la limite, c'est une hausse d'impôt déguisée, parce que quand on baisse le taux d'impôt des revenus actifs, il faut monter le taux des dividendes pour garder l'intégration. Or, le taux des dividendes est le même taux qui est appliqué aux revenus passifs. Ainsi, en réduisant le taux d'impôt des compagnies, on vient d'augmenter automatiquement de 1 p. 100 le taux d'impôt sur les revenus passifs. Cela signifie que, si le gouvernement affirme qu'actuellement il lui en coûtera une certaine somme pour financer la baisse des taux d'impôt, je suis désolé, mais c'est faux. Au contraire, il va y avoir plus d'entrées fiscales, parce que les revenus passifs viennent de subir une augmentation automatique de 1 p. 100.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

[*Traduction*]

Jack Mintz, chercheur émérite du recteur, École de politique publique de l'Université de Calgary, à titre personnel : Merci beaucoup. Je suis honoré que le comité sénatorial des finances m'ait invité de nouveau pour participer au débat sur les règles fiscales relatives aux sociétés privées que propose le ministre des Finances. Comme j'ai peu de temps, je serai bref.

Je suis tout à fait pour un régime fiscal simple, moins sujet aux distorsions et plus équitable. Cependant, on ne peut pas évaluer un régime d'imposition uniquement sous l'angle de l'équité, car les politiques publiques doivent concilier des objectifs parfois opposés. La croissance est aussi importante, et elle requiert notamment un régime fiscal conçu de manière à générer le moins de distorsions possible dans l'économie. Je vais revenir sur ce point.

The October changes that rescinded many of the July 18 proposals still have two major problems associated with them. The most significant is with respect to the passive income rules. Actually, I like the words "passive income" as opposed to "retained earnings" because it's really almost the same thing. Retained earnings, of course, are important, as I'll get into.

With respect to the passive income rules that allow taxpayers to earn $50,000 annually, subject to a tax rate of 50 per cent as in the past, with excess potentially taxed at a 70 per cent rate, this rule is problematic for several reasons.

Cash flows that provide equity financing for smaller businesses are accumulated to reduce credit costs. A strong argument could be made to allow investors to accumulate retained earnings to finance investment or their future retirement needs. The excessive tax rate of 73 per cent on investment income will especially undermine corporate efficiency.

Canada's taxation of entrepreneurial effort is currently not competitive with other countries except for France. The new passive income rules will encourage entrepreneurs to restructure their businesses as non-Canadian-controlled private corporations. That will result in some moving to other jurisdictions. With potential tax reform in the United States, Canada's tax on entrepreneurial activity will become much more onerous compared to the United States.

This point I have made in a recent note published by Calgary's School of Public Policy. I notice that it has been made available to you, but just to give you an idea: Currently, if a small business has $10 million in assets, when you include both personal and corporate tax rates — and one thing I don't like about the Finance document is that they only talk about the corporate tax at the small-business level and forget talking about the personal tax. We have to remember that Canada has high personal taxes relative to the United States particularly. But the current Canada tax rate on small businesses of $10 million in asset size is 42.2 per cent, while for a U.S. subchapter corporation, where all the income is passed on to the investor and the corporation doesn't pay tax but the investor pays full tax on the income, the tax rate is about the same, 42.1 per cent. When you get to $20 million in asset size, in other words, a bigger small business or a medium-sized business, the Canadian effective tax rate, including the personal tax side, is 47.3 per cent. For subchapter S, it's 47 per cent. So we already tax more highly successful small businesses.

La réforme proposée en octobre, qui annule plusieurs des propositions du 18 juillet, soulève encore deux problèmes de taille, dont le plus important touche les règles sur le revenu passif. En fait, je préfère le terme revenu passif à bénéfices non répartis, mais les deux notions sont très proches. La question des bénéfices non répartis est également centrale, bien entendu, et je vais expliquer pourquoi.

Pour diverses raisons, une règle qui permet aux contribuables de gagner un revenu passif imposé à 50 p. 100 jusqu'à concurrence de 50 000 $ par année, comme auparavant, et qui potentiellement imposerait à 70 p. 100 tout montant excédentaire, pose plusieurs problèmes.

Les flux de trésorerie que les petites entreprises utilisent pour du financement par actions leur permettent de réduire le coût du crédit. On pourrait facilement faire valoir que les investisseurs devraient pouvoir accumuler des bénéfices non répartis pour financer leurs placements ou leurs futurs besoins de retraite. Un taux d'imposition excessif de 73 p. 100 sur les revenus de placement nuira surtout à l'efficience des entreprises.

Le régime canadien d'imposition de l'effort entrepreneurial n'est pas concurrentiel par rapport à celui des autres pays, exception faite de la France. Les nouvelles règles sur l'imposition du revenu passif pousseront les entrepreneurs à faire des restructurations pour transformer leurs entreprises en sociétés privées sous contrôle non canadien. Certaines déménageront leurs pénates à l'étranger. Si la réforme fiscale annoncée aux États-Unis se réalise, les taux d'imposition de l'activité entrepreneuriale y seront beaucoup moins élevés qu'au Canada.

J'ai soulevé ce point récemment dans un document publié par l'École de politique publique de Calgary. J'ai vu que vous aviez le document en main, mais je voudrais vous donner un exemple concret. Actuellement, si une petite entreprise a des actifs d'une valeur de 10 millions de dollars, et que l'on applique à la fois les taux d'imposition des particuliers et des sociétés… Soit dit en passant, un de mes reproches au document du ministère des Finances est qu'il y est question seulement de l'impôt des sociétés des petites entreprises, jamais de l'impôt des particuliers. Je vous rappelle que les taux d'imposition des particuliers sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis, notamment. Le taux d'imposition des petites entreprises qui ont des actifs d'une valeur de 10 millions de dollars s'établit à 42,2 p. 100 au Canada. Par comparaison, les sociétés relevant du sous-chapitre S aux États-Unis, dont la totalité des revenus est déclarée par l'investisseur, ne paient pas d'impôt puisque c'est le revenu de l'investisseur qui est imposé au taux maximal, qui est à peu près égal à celui du Canada, soit 42,1 p. 100. Si la valeur des actifs s'élève à 20 millions de dollars, ce qui correspond à une petite entreprise plus importante ou à une moyenne entreprise, le taux d'imposition effectif au Canada, y compris l'impôt des particuliers, grimpe à 47,3 p. 100. Pour les sociétés

If U.S. tax reform goes ahead and we move to the 9 per cent small-business tax rate in Canada, the $10 million asset sized company effective tax rate will fall from 42.2 per cent to 41.3 per cent. That's not very much, actually. It's a small reduction in the effective tax rate. For subchapter U.S. corporations — and we'll find out more Wednesday what the house plan is going to be proposing in terms of exact tax rates — assuming that there is a 25 per cent tax rate and taking into account state level tax rates and personal income tax rates, the subchapter S corporation will have a tax rate of roughly 28 per cent, much lower than the Canadian one with the small business of $10 million in asset size.

For a small business double the size, and therefore subject to the higher corporate income tax rate, the Canadian rate will stay the same at 47.3 per cent, but for the subchapter U.S. corporation, the effective tax rate will fall from 47 per cent down to 34.9 per cent. That is a huge reduction in the effective tax rate in the United States, assuming tax reform goes ahead, and we'll have to see what eventually happens.

The main point is that we have a system in Canada where we're raising taxes on small businesses. The U.S. is looking at very substantial reductions in taxes in small businesses. You can imagine what that could do to competitiveness in Canada with respect to entrepreneurship.

The third point is that given that passive income is lumpy — such as capital gains and also losses may be incurred in some years — it is unclear as to how the rule will work fairly and without economic cost unless averaging is introduced. For example, somebody could have zero passive income for a few years on an equity investment, but then have a large capital gain, which then gets subject to tax at more than $50,000.

Fourth, a cap based on income unfairly treats entrepreneurs who are successful, earning high rates of return on assets. They will pay more average tax than those who do poorly. Averaging would help here to some degree, but not fully.

The main point is that the passive income rule, I think, has some very significant impacts, and the one that worries me the most is the impact on corporate efficiency and on competitiveness for Canada, especially for entrepreneurs that are in manufacturing, venture capital and other areas, which may be looking south after these proposals come through.

relevant du sous-chapitre S, le taux est de 47 p. 100. Bref, les entreprises prospères paient déjà plus d'impôt au Canada.

Si les États-Unis adoptent leur réforme fiscale et que nous allons vers un taux d'imposition de 9 p. 100 pour les petites entreprises canadiennes, le taux d'imposition effectif des entreprises qui ont des actifs de 10 millions de dollars passera de 42,2 à 41,3 p. 100. C'est donc assez peu. C'est une réduction minime du taux d'imposition effectif. Les sociétés relevant du sous-chapitre S… Nous en saurons un peu plus mercredi sur les taux exacts proposés par la Chambre, mais si le taux est fixé à 25 p. 100, disons, et si on ajoute les taux pratiqués par les États et les taux sur le revenu des particuliers, les sociétés relevant du sous-chapitre S seront imposées à hauteur de 28 p. 100 environ. C'est nettement inférieur au taux appliqué aux petites entreprises qui ont des actifs de 10 millions de dollars au Canada.

Les sociétés dont la taille fait le double resteront assujetties à un taux supérieur d'imposition du revenu au Canada, soit 47,3 p. 100, alors que le taux effectif pourrait chuter de 47 à 34,9 p. 100 pour les sociétés relevant du sous-chapitre S aux États-Unis. Le taux d'imposition effectif subirait une forte baisse si les Américains mènent à terme leur projet de réforme fiscale. On verra.

Le plus important à retenir est que l'impôt des petites entreprises augmente au Canada, alors que les États-Unis s'apprêtent à le réduire de manière substantielle. Je vous laisse imaginer les conséquences sur la compétitivité des entreprises canadiennes.

Le troisième aspect que je veux souligner est l'irrégularité du revenu passif, au même titre que les gains en capital ou les pertes d'une année à l'autre. À cause de cette irrégularité, je vois mal comment la règle pourra être appliquée équitablement et sans coût économique en l'absence d'un mécanisme d'étalement. Je vous donne l'exemple d'un entrepreneur qui enregistre un fort gain en capital après quelques années de revenus passifs nuls sur un placement en actions. Ce gain serait imposé au taux applicable aux revenus excédant 50 000 $.

Quatrièmement, un plafond fondé sur le revenu est inéquitable pour les entrepreneurs prospères, dont les actifs génèrent des rendements élevés. Ces entrepreneurs paieront plus d'impôt en moyenne que ceux qui ont moins de succès. Un mécanisme d'étalement corrigerait cela en partie, mais il ne réglerait pas tout.

L'essentiel est que la règle sur le revenu passif aura des incidences importantes, dont la plus préoccupante selon moi concerne l'efficience des sociétés et la compétitivité du Canada. Les secteurs de la fabrication ou du capital-risque, entre autres, seront les plus touchés et les entrepreneurs pourraient lorgner au sud de la frontière si les propositions du ministre sont adoptées.

The other change is with respect to income splitting or, the word used in the finance document, income "sprinkling," which is a rather new word being used. I guess they wanted to avoid using the words "income splitting." While it is appropriate to limit advantages to adult children, it is another matter to apply income splitting with a spouse. A spouse bears the risk of an enterprise, including potential bankruptcy. As I am sure each of us know here, the management of working and personal affairs in a family situation requires splitting of time among partners in different ways. Both family and tax law often recognize the special relationship among spouses, including sharing of assets upon marriage and common-law breakups, transferability of income, assets and deductions under tax law and pension income splitting.

For these reasons, I believe the passive income rule should be abandoned and the income splitting proposals should be limited to adult children who are not involved in a business.

What I find most disappointing about the proposals is that we have missed an opportunity to improve the tax system by making it simpler, more efficient and fair. In other words, if we're going to spend political capital in taxing small businesses differently, then I think we could at least achieve some better results compared to the package offered in July and what we're ending up with in October.

I have argued in the past several years for three changes: the elimination of differential corporate income tax rates among businesses of different sizes, including eliminating the small business deduction; equal treatment of dividends and capital gains to minimize tax planning and distortions; and better incentives for small businesses more geared to growth compared to the small business deduction. With a single corporate income tax rate on business income, such as in the U.K., we can eliminate the distinction between eligible and ineligible dividends. Equal taxation of capital gains and dividends, the hallmark of 1972 tax reform, and a policy that the Department of Finance likes to follow over the years, reduces the scope for passing out the least taxed source of income to corporate owners.

This type of reform would have had much better balance, less complexity, fewer distortions and fairness while at the same time achieve growth objectives. I would be happy to explain some of these other incentives in discussion that one could consider and that would be better than the small business deduction. I am

L'autre modification proposée a trait au fractionnement du revenu ou, pour reprendre la nouvelle terminologie utilisée dans le document du ministère des Finances, à la « répartition » du revenu. J'imagine que les fonctionnaires voulaient éviter de parler de fractionnement ou de partage du revenu. S'il peut être justifié de restreindre les avantages pour les enfants adultes, c'est une autre question quand il s'agit d'appliquer la règle du fractionnement du revenu au conjoint. Le conjoint doit assumer les risques d'une entreprise, y compris celui d'une faillite. Je ne vous apprendrai rien en vous disant que la gestion des sphères professionnelles et privées au sein d'une famille exige une savante répartition du temps entre les conjoints. Autant en droit de la famille qu'en droit fiscal, il est admis que les conjoints entretiennent une relation spéciale, qui englobe le partage des actifs si le mariage ou l'union de fait échoue, la transférabilité du revenu, des actifs et des déductions fiscales, ainsi que le fractionnement du revenu de pension.

Pour toutes ces raisons, je crois que la règle sur le revenu passif ne devrait pas être adoptée, et que les propositions relatives au fractionnement du revenu devraient se limiter aux enfants adultes qui n'ont pas de lien avec l'entreprise.

Ma plus grande déception tient au fait que la réforme proposée ne contribue aucunement à améliorer le régime fiscal en le rendant plus simple, plus efficient et plus juste. Autrement dit, si le gouvernement voulait consacrer une partie de son capital politique à la réforme du régime fiscal des petites entreprises, il aurait pu faire un effort pour arriver à un résultat supérieur en octobre par rapport à ce qu'il nous avait offert en juillet.

Depuis quelques années, je milite pour que trois changements importants soient apportés : l'abolition des taux d'imposition sur le revenu des sociétés différenciées selon la taille, y compris l'élimination de la déduction accordée aux petites entreprises; l'égalité de traitement pour les dividendes et les gains en capital, afin de simplifier la planification fiscale et de réduire les distorsions, et l'introduction de mesures d'encouragement qui seraient plus favorables à la croissance que les déductions consenties aux petites entreprises. Si le Canada adoptait, à l'instar du Royaume-Uni, un taux unique d'imposition du revenu des sociétés, la distinction entre les dividendes admissibles et non admissibles disparaîtrait. Les taux d'imposition équivalents pour les gains en capital et les dividendes, qui représentaient un point fort de la réforme fiscale de 1972 et qui caractérisent la politique que le ministère des Finances maintient d'année en année, limitent les possibilités de transférer les revenus des sources les moins lourdement imposées aux propriétaires d'entreprise.

Les remaniements que je préconise garantiraient un régime plus équilibré, moins complexe, plus équitable et moins sujet aux distorsions, tout en favorisant l'atteinte des objectifs de croissance. Je serai heureux d'expliquer plus en détail les mesures d'encouragement qui pourraient remplacer la déduction accordée aux petites entreprises dans le cadre du débat. Pour

afraid, though, we have gone the wrong direction with the July 18 proposals and what we're ending up with in October.

Thank you.

[*Translation*]

Alain Paquet, Full Professor, Department of Economics, Management Sciences School, Université du Québec à Montréal, as an individual: I thank the committee for this opportunity to discuss an important issue, because this matter affects entrepreneurs and Canadians as a whole in their daily lives. Taxation has important effects on the economy, and various objectives can be set. This may sometimes generate creative tensions, if you will. However, they do not always conflict, because of their different characteristics.

My experience is that of a research professor, on the one hand, and of a full professor at the Université du Québec à Montreal, in the Management Sciences School. I have also done consulting work with various governments on the management of the public debt, and I have practical experience in the development of economic policies within government as such, as from 2003 to 2012, I occupied various positions where I acted as economic advisor to the premier. I had various opportunities to discuss business transfers with the public servants of the Quebec Revenue Agency and the Department of Finance.

When you discuss taxation, it is important to examine it from different angles, from the angle of empirical economic experience as well as from the angle of its practical implications, that is to say the practical experience of tax specialists, lawyers and the experience of public servants, but you must also never forget the experience of those who pay income taxes. A corporation is ultimately owned by physical persons, and you must take all aspects of taxation into account in order to measure its impacts properly.

In the consultation document that was published by the Department of Finance in July, certain truly unfair situations were raised, and this illustrated possible cases of practices where the tax system is not neutral, and where, for example, current measures may mean that someone will be encouraged to incorporate to reduce taxes. A whole debate could be held on whether income tax is too high or too low. Or, we can determine the tax rates that are the least damaging to the economy by taking into account all of the objectives being sought. In any case, we must try to avoid having the tax system create indirect incentives to change people's behaviour inadvertently, and without considering the global impact on the economy.

l'instant, je m'en tiendrai à dire que la réforme proposée le 18 juillet n'allait pas dans le bon sens, et que celle présentée en octobre est aussi décevante.

Merci.

[*Français*]

Alain Paquet, professeur titulaire, Département des sciences économiques, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, à titre personnel : Je remercie le comité de cette occasion de pouvoir échanger sur un enjeu qui est important, parce qu'il touche les entrepreneurs et l'ensemble des Canadiens dans la vie de tous les jours. La taxation a des effets importants sur l'économie, et différents objectifs doivent être poursuivis. Parfois, certains peuvent créer des tensions créatrices, si on peut dire. Par contre, elles ne sont pas toujours opposées les unes par rapport aux autres, en raison des différentes caractéristiques.

Mon expérience est d'abord comme professeur-chercheur, d'une part, et comme professeur titulaire de l'Université du Québec à Montréal à l'École des sciences de la gestion. J'ai aussi fait de la consultation auprès de différents gouvernements sur la gestion de la dette publique, et j'ai une expérience pratique de l'élaboration de politiques économiques au sein même d'un gouvernement, car, de 2003 à 2012, j'ai occupé diverses fonctions où j'ai agi en tant que conseiller économique auprès du premier ministre. J'ai eu différentes occasions de discuter avec les fonctionnaires de l'Agence du revenu du Québec et du ministère des Finances sur la question des transferts d'entreprises.

Lorsqu'on aborde la fiscalité, il est important de la regarder sous différents angles, autant l'angle de l'expérience empirique économique que l'angle de l'expérience pratique des implications de la fiscalité, soit l'expérience pratique des fiscalistes, des avocats et l'expérience des fonctionnaires, mais il ne faut jamais oublier l'expérience de ceux qui paient les impôts et les taxes. Une personne morale est ultimement détenue par des personnes physiques, et il faut tenir compte de l'ensemble de la fiscalité pour bien en mesurer les impacts.

Dans le document de consultation du ministère des Finances paru en juillet, on soulève des situations d'iniquité qui sont réelles et qui illustrent les cas possibles de pratiques où il y a une non-neutralité du système fiscal et où, dans certains cas, par exemple, les mesures actuelles peuvent faire en sorte que quelqu'un puisse être incité à s'incorporer pour réduire ses impôts. On peut tenir un débat à savoir si les impôts sont trop élevés ou trop bas. Aussi, on peut déterminer les taux de taxation qui sont les moins dommageables pour l'économie en tenant compte de l'ensemble des objectifs poursuivis. Néanmoins, il faut essayer d'éviter que le système fiscal, de façon indirecte, crée un incitatif à changer le comportement des gens sans que ce soit leur intention et sans tenir compte de l'impact global sur l'économie.

Despite these examples that bear mentioning, we have to conclude that the debate surrounding the Minister of Finance's proposed changes got off on the wrong track. The unfairnesses may generate support in principle in favour of greater neutrality in the tax system where it is obviously lacking.

In fact, last month, at a meeting of the Standing Committee on Finance of the House of Commons, in an open letter I signed, I had the opportunity to discuss this principle. As is often the case, the devil is in the details. It's important to look at them if we are to analyze their global impact on the economy. Some important points were missing from the consultation document, such as the amount of expected tax revenue, and an assessment of its economic impact.

A more specific definition of the ways in which the proposed changes are to be applied was needed, and remains necessary, if we are to avoid possibly arbitrary and uncertain interpretations by entrepreneurs and the Canada Revenue Agency, which can incur high administrative and economic costs.

This lack of precision has raised questions and concerns. At the same time, other positions that are difficult to justify were defended by the government, such as its decision not to tax Netflix, as opposed to other businesses in the same sector. Indirectly, these statements have a certain impact on how to conduct a major tax reform.

We have also heard some extreme positions expressed by the other side. Some people have said that if we do not have a tax system that is beneficial for physicians, a large number of incorporated physicians will leave. In Quebec, when I was a member of the National Assembly, the government I belonged to decided to allow physicians to incorporate. This did not increase the number of physicians. We could have taken other measures, but we would still have a shortage of physicians. We do not know whether, under a government-sponsored system, doctors who receive salaries and have a guaranteed clientele would not leave also. Such extreme positions got the debate off on the wrong track.

A certain number of essential elements are necessary to properly establish the efficiency and fairness of taxes and their economic impacts. These principles and elements must be rooted in theory as well as in economic practice. The last major tax reform goes back to 1971, and took place in the wake of the Carter report.

Some changes have been more extensive than others of course, including the creation of the GST/HST as part of the latest corrections in recent years, and the elimination of the capital tax, one of the worst taxes of the 1990s in Quebec and right across Canada. Other points made in Professor Mintz's committee

Malgré ces exemples qui valent la peine d'être mentionnés, force est de constater que le débat qui entoure les propositions du ministre des Finances est très mal engagé. Ces iniquités peuvent susciter un appui de principe en faveur d'une plus grande neutralité du régime fiscal, là où il fait manifestement défaut.

D'ailleurs, le mois dernier lors d'une séance du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, dans une lettre ouverte que j'ai signée, j'ai eu l'occasion de parler de la question du principe. Comme c'est souvent le cas, le diable est dans les détails. Il est important de s'y pencher pour pouvoir analyser l'impact global pour l'économie. Donc, des points importants étaient absents du document de consultation, notamment le montant des recettes fiscales attendues et une évaluation de leur impact économique.

Il y a certainement des définitions plus précises des modalités d'application des changements recherchés qui étaient nécessaires et qui demeurent nécessaires pour éviter que des interprétations laissées aux entrepreneurs et à l'Agence du revenu du Canada soient soumises à de l'arbitraire et à des incertitudes indues qui sont coûteuses sur les plans administratif et économique.

Ces imprécisions ont nourri des questionnements et des inquiétudes. En même temps, des positions difficilement justifiables ont été défendues par le gouvernement sur d'autres enjeux, notamment le choix du gouvernement de ne pas taxer Netflix, comparativement à d'autres entreprises dans le même domaine. Indirectement, ce discours a un impact bien mesuré sur la façon de faire une réforme importante de la fiscalité.

On a aussi entendu des prises de position extrêmes de l'autre côté. Parfois, on entend les gens dire que s'il n'y a pas de système fiscal favorable pour les médecins, un nombre appréciable de médecins qui sont incorporés vont disparaître. Au Québec, alors que j'étais membre de l'Assemblée nationale, le gouvernement auquel j'appartenais a permis l'incorporation des médecins. Cela n'a pas augmenté le nombre de médecins. On aurait pu prendre d'autres mesures, mais on aurait quand même une pénurie de médecins. Nous ne savons pas si, dans un système gouvernemental, les médecins qui seraient salariés avec une clientèle garantie ne disparaîtraient pas aussi. Des positions aussi extrêmes ont contribué à rendre ce débat mal engagé.

Un certain nombre d'éléments essentiels sont nécessaires pour bien camper les enjeux de la fiscalité et leurs impacts économiques, tant en termes d'efficience que d'équité. Ces principes et éléments doivent prendre racine autant dans la théorie que dans la pratique économique. La dernière grande réforme de fiscalité remonte à 1971, en réponse au rapport Carter.

Bien sûr, certains changements ont été plus importants que d'autres, notamment, la mise en place de la TPS/TVH au cours des dernières corrections ces dernières années, et l'abolition de la taxe sur le capital, une des pires taxes des années 1990 au Québec et dans l'ensemble du Canada. D'autres éléments du

report of 1997 led to certain changes that served to reduce the tax non-neutrality of certain corporations. That was partly eliminated over time, which is why this all needs to be reviewed.

Piecemeal reform can be an opportunity, but in the end we should not avoid a general debate on tax reform. It is not easy because anyone who considers that they are not too badly off under the current system and even get certain benefits will defend the status quo or shy away from change. Everyone is happy to see their neighbour's taxes being increased, while the expenditures that affect them are decreased. These are the debates surrounding tax reform.

There are international examples, such as the Meadows and Mirrlees reports in Great Britain, which show that it is possible to have a debate that provides a good overview of the issues or that reconciles different taxation principles in seeking a tax system that is more effective or that maintains or increases vertical and horizontal equity.

There are problems with transparency and simplicity. All of these principles have to be combined to achieve effective tax reform. In this context, we have to examine what is being proposed from a broader and more measured perspective in order to discuss the various impacts. My predecessors have given some examples. I will not talk about them now, but we might come back to them in the discussion.

We have to bear in mind that not all taxes have the same economic effects. Some create more distortion and damage than others. Achieving the best tax system is not a question of plucking the goose so as to get the most feathers with the least hissing, as Colbert said, but rather of finding taxation methods that cause the least damage to the economy. All taxes cause damage. That does not mean there should be no taxes, because we need public programs. We could debate which programs should be given priority, but we have to choose the taxation methods that cause the least damage to the economy.

For example, one could argue that the capital gains tax is more damaging to the economy that the tax on employment income, or we could prevent people from converting their capital gains tax into employment income tax. That is in a way what the Department of Finance is proposing. Another approach would be to reduce the imbalance between the corporate rate and the personal rate, while preserving fairness.

There are established elements that need to be reviewed today in light of the changes facing the economy. The economy has more services and intangible physical capital. It is not just machinery, a piece of equipment or a building; in the case of

rapport du comité du professeur Mintz en 1997 ont amené certains changements qui ont contribué à réduire la non-neutralité de la fiscalité de certaines entreprises. Cela a été défait en partie avec le temps, d'où un besoin de revoir tout cela.

L'idée de réforme à la pièce peut représenter une occasion, mais ultimement, on ne devrait pas éviter de faire un débat global sur la réforme de la fiscalité. Ce n'est pas facile, parce que toute personne qui considère que la situation actuelle ne les désavantage pas trop ou leur offre même un avantage voudra défendre le statu quo ou éviter les changements. Tout le monde aime qu'on augmente les impôts du voisin et qu'on réduise les dépenses qui les concernent. Ce sont les débats auxquels est confrontée la réforme de la fiscalité.

Il y a des exemples internationaux, notamment celui des rapports Meadows et Mirrlees en Grande-Bretagne, démontrant qu'il y a moyen d'avoir un débat qui campe bien les enjeux d'un point de vue global ou qui réconcilie différents principes de fiscalité lorsqu'on veut avoir un système fiscal plus efficace où l'équité verticale et horizontale est maintenue ou améliorée.

Il y a des problèmes de transparence et de simplicité. Il faut conjuguer l'ensemble de ces principes pour bien arriver à une réforme de la fiscalité. Dans ce contexte, il est important de revoir ce qui est présenté actuellement avec un regard plus global et mieux calibré afin de discuter des différents impacts. Des exemples ont été donnés par mes prédécesseurs. Je n'en parlerai pas à l'heure actuelle, mais on pourra y revenir lors de la discussion.

Il faut tenir compte du principe selon lequel toutes les taxes ne sont pas équivalentes quant à leurs effets économiques. Certaines causent davantage de distorsion et de dommage que d'autres. Le principe de fiscalité optimale n'est pas de plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris, comme disait Colbert, mais plutôt de trouver les modes de taxation qui causent le moins de dommage à l'économie. Toutes les taxes encourent des dommages. Cela ne veut pas dire qu'il faut n'avoir aucune taxation, car on a besoin de programmes publics. On pourrait débattre sur les programmes à privilégier, mais il faut choisir les modes de taxation qui causent le moins de dommage à l'économie.

Par exemple, lorsqu'on considère que la taxe sur le revenu de capital est plus dommageable pour l'économie que la taxe sur le revenu de travail, on pourrait éviter que les gens puissent transformer leur taxe sur le revenu de capital en taxe sur le revenu de travail. C'est un peu ce que propose le ministère des Finances. Une autre façon pourrait être de réduire l'équilibre entre les taxes sur les entreprises et les taxes sur les particuliers, tout en préservant une équité.

Il y a des éléments établis qui ont besoin d'être revus aujourd'hui à la lumière des changements auxquels l'économie est confrontée. L'économie a davantage de services et de capital physique intangible. Ce n'est pas seulement une machinerie, une

information technology, it is intangible intellectual capital. So there are various issues that need to be considered to support this kind of reform.

As an economist, I can only hope that the current debate will highlight the need for broader reform of Canada's taxation system, over and above partisan issues. I mentioned the example of Great Britain, as well as other examples. I wrote an article recently with a colleague from UQAM, Jean-Denis Garon. We concluded our article as follows, roughly translated:

> Reforming the tax system is a huge task. Such reforms affect the daily lives of citizens and give rise to debates and opposition from certain groups and individuals. To increase the chances of success of such an undertaking, and its political feasibility in particular… Tax reform proposals must be based on science and the best practices suggested by microeconomic and macroeconomic taxation theories, and on the lessons from empirical research. While no system is perfect, and bearing in mind imponderables and democratic requirements, a tax system can be more effective and fairer, as long as the government has vision, depth, transparency and commitment.

With your permission, I would like to table this document on corporate tax reform. We will have the opportunity to discuss it in relation to the transfer of family businesses.

The Chair: By all means. Thank you very much, Mr. Paquet.

[*English*]

We will now go to questions from the senators.

Senator Marshall: Thank you for being here this morning.

I wanted to talk about the passive income. I realize the income splitting is also an issue. Generally, the government is saying the objective is tax fairness, but, Mr. Brassard, I read your paper, and there was a chart that showed that the actual impact on entrepreneurs' net worth, in some cases, could be 105 per cent. It sounds like taxes are going up. Mr. Mintz, you also mentioned the 73 per cent. It seems like it's a revenue-generating exercise.

When the government came out with its proposal, they estimated the income splitting was going to raise $250 million, but they didn't give an estimate for the passive income. Even

pièce d'équipement ou un bâtiment; lorsqu'on parle de technologie de l'information, c'est du capital intellectuel plus intangible. Il y a donc différents enjeux qui doivent être revus pour soutenir une telle réforme.

En tant qu'économiste, je ne peux que souhaiter que le débat actuel remette justement au programme la nécessité d'une réforme plus large de la fiscalité canadienne au-delà de questions partisanes. J'ai mentionné l'exemple de la Grande-Bretagne, ainsi que d'autres exemples, d'ailleurs. J'ai récemment écrit un article avec un collègue de l'UQAM, Jean-Denis Garon. Nous avons conclu notre article en disant ceci :

> Réformer la fiscalité est une tâche de grande ampleur. De telles réformes affectent le quotidien des citoyens et suscitent débats et les oppositions de certains groupes et personnes à une telle démarche. Pour augmenter les chances de succès d'une telle entreprise, et notamment sa faisabilité politique […] La proposition de réforme fiscale doit se fonder sur la science et sur les bonnes pratiques suggérées à la fois par les enseignements microéconomiques et macroéconomiques de la théorie de la taxation, ainsi que ceux tirés de la recherche empirique. Sans atteindre la perfection, tout en tenant compte des impondérables et des exigences démocratiques, un système fiscal peut être plus performant sur le plan de l'efficacité et de l'équité à la condition qu'un gouvernement fasse preuve de vision, de profondeur, de transparence et de volonté.

Avec votre permission, j'aimerais déposer ce document concernant la réforme de la fiscalité des entreprises. On aura l'occasion d'en discuter en ce qui a trait au transfert des entreprises familiales.

Le président : Il n'y a aucun problème. Merci beaucoup, monsieur Paquet.

[*Traduction*]

Nous en sommes à la période des questions des sénateurs.

La sénatrice Marshall : Merci d'être parmi nous ce matin.

J'aimerais aborder le thème du revenu passif, et je me rends compte que le fractionnement du revenu semble aussi problématique. Le gouvernement se plaît à dire qu'il veut rendre le régime fiscal plus équitable. Cependant, si je me fie à votre mémoire, monsieur Brassard, vous y avez mis un tableau qui indique que, dans certains cas, l'incidence réelle sur la valeur nette des entrepreneurs pourrait atteindre 105 p. 100. Cela m'apparaît comme une hausse d'impôt. Monsieur Mintz, vous avez parlé de 73 p. 100. Ces chiffres nous donnent l'impression que l'exercice vise à générer des recettes.

Quand le gouvernement a présenté son projet, il a annoncé que la mesure de fractionnement du revenu générerait 250 millions de dollars, mais il n'a pas donné d'estimation pour le revenu

with the revisions, they still haven't given an estimate of what they think they will collect in additional revenues. I expect they will collect something. When they raised the personal income tax rate last year from 29 per cent to 33 per cent, I read somewhere that they didn't actually get the income they thought they were going to get. Since they have not given an estimate, do you think they will really have a significant increase in their revenues?

Second, what can business people do now to avoid this extra income tax? I know we're talking about the flight of companies to Mexico or the U.S., because there are more competitive rates, but will that really happen?

One last point I'd like to make is that when the doctors were here last week, we were talking about the fact that they always threaten they are going to move but they never do; they just pay their increased taxes and everything goes on as before. Are things just going to go on as before? Do you see they are going to increase revenues, and do you think business people will take action? Will there be flight risk and will they be doing something else?

Mr. Mintz: I might be the one most knowledgeable about the economic studies on this, but my colleagues might certainly add.

There have been a number of economic studies looking at what happens when you increase the tax rate on very high-income individuals, such as the 0.1 per-centers and the 1 per-centers. These, including a Department of Finance study that was relatively well done, find there was a much bigger reaction in terms of the loss in taxable income when you raise the rate and put it on very high-income individuals. The question is how they do it. There was no analysis to provide that. For example, do they move? Do they put more money into private corporations or whatever kind of tax avoidance strategy they might use?

We don't really know, with respect to the passive income rules, to what extent it would affect people. We have to remember now that passive income in private corporations is taxed at a high rate of 50 per cent. Many entrepreneurs who don't need the money in the corporation, especially if they have a marginal tax rate below 50 per cent — Alberta it's 48 and was at one time 39 — wouldn't leave the passive income in the corporation in the first place, because of the very high tax rate on the returns. However, very high-income individuals would tend to leave passive income in the corporation for a number of reasons. Part of it is related to taxation, but there could be other reasons as well, including the intention to expand business and also reduce credit costs that the small business corporation faces.

passif. Même dans sa révision, il ne donne toujours pas d'estimation concernant les recettes supplémentaires qu'il entend recueillir. J'imagine que l'intention est de générer des recettes, peu importe le montant. Le gouvernement a augmenté le taux d'imposition du revenu des particuliers de 29 à 33 p. 100 l'an passé, mais j'ai lu quelque part que la récolte n'a pas été aussi bonne que prévu. Nous n'avons pas reçu d'estimation, mais pensez-vous que la hausse des recettes sera aussi élevée que ce qui nous est annoncé?

Par ailleurs, que peuvent faire les gens d'affaires pour se soustraire à cet impôt supplémentaire sur le revenu? Je sais que nous parlons beaucoup d'exode des sociétés vers le Mexique ou les États-Unis, parce que les taux y sont plus avantageux, mais est-ce que c'est vraiment ce qui se produira?

J'aimerais souligner pour terminer que la semaine dernière, nous avons discuté avec des médecins des menaces perpétuelles de partir qu'ils ne mettent jamais à exécution. Ils finissent par payer leurs impôts plus élevés et tout continue comme avant. Est-ce que tout continuera comme avant? Pensez-vous que les recettes augmenteront ou que les gens d'affaires passeront à l'action? Est-ce qu'il faut craindre un exode et d'autres changements?

M. Mintz : Je crois être celui qui connaît le mieux les études économiques sur ce sujet, mais mes collègues pourront aussi intervenir, bien entendu.

Diverses études économiques ont été menées sur les conséquences d'une hausse du taux d'imposition des particuliers qui ont des revenus très élevés, qui représentent 0,1 ou 1 p. 100 des contribuables. Ces études, y compris celle relativement bien faite du ministère des Finances, ont révélé que le recul de la base imposable est toujours plus marqué quand la hausse touche les particuliers dont le revenu est très élevé. La question est de savoir comment ils y arrivent. Aucune analyse n'a répondu à cette question. Est-ce qu'ils déménagent? Est-ce qu'ils augmentent leurs investissements dans des sociétés privées? Est-ce qu'ils recourent à d'autres stratégies d'évitement fiscal de ce genre?

Personne ne sait vraiment quelle sera l'incidence réelle des règles sur le revenu passif. Il faut se rappeler que le revenu passif d'une société privée est assujetti à un taux élevé de 50 p. 100 d'imposition. Beaucoup d'entrepreneurs, quand ils n'ont pas besoin des fonds pour l'exploitation, et notamment s'ils bénéficient d'un taux marginal d'imposition inférieur à 50 p. 100 — il s'établit à 48 p. 100 en Alberta, mais il a déjà été de 39 p. 100 —, ne les laissent pas dans l'entreprise, en raison du taux très élevé d'imposition sur les rendements. Par contre, les particuliers dont les revenus sont très élevés pourraient avoir tendance à laisser un revenu passif dans une société, pour toutes sortes de raison. L'une d'entre elles est l'imposition, mais ce n'est pas la seule. Des projets d'expansion peuvent aussi justifier

I don't know how much reaction there would be. Anecdotally for example, I already know that because of the July 18 proposals, one of our most important entrepreneurs in this country — and will become revealed later — has decided to move to the U.K., like Russian oligarchs, because they have an opportunity to earn foreign source income that is not taxable. We also know that one of our major entrepreneurs who took a strong leadership role in Alberta, Murray Edwards, moved because of the increases in the marginal tax rates.

We have to look at this in terms of more than just what revenue the government receives. To me, the issue becomes growth. If we lose some of our very best people, who create thousands of jobs for Canada, because they lose interest in Canada, that is a negative thing for the country in terms of our opportunities for growth in the future. That's why tax policy has to be a balance of objectives. It is wrong to simply look at fairness as the only objective for tax policy.

[*Translation*]

Mr. Brassard: In the reference document, tax revenues under the first two headings are $250 million for income sprinkling. As to passive income, the amounts are not shown since there does not appear to be a study on the potential impact. For the average business owner, as the study shows, tax revenues will be lower for a certain period. In the short term, they might be a bit higher.

Let us say that someone decides not to incorporate. In the short term, they will pay more tax. In the long term, the smaller amount of money in the economy — and we demonstrated this in our analyses — will result in lower tax revenues. The rate of return that the government will have lost will be higher than its debt rate, for example, and more money will be withdrawn from the economy. That impact needs to be measured. That is not an easy task, but it is something that has to be analyzed. We are talking about the economic impact, but also the impact of tax revenues. In the short term, tax revenues will indeed increase somewhat. People will say they are paying the maximum rate, although they will not even be at the maximum rate if they leave that money in their company. They will then choose not to incorporate or to take money out. In the short term, this will increase tax revenues. In the medium term, however, this will all generate less money over time, less economic activity, and there will be a loss.

The calculations clearly show this. If we look at the table, we see that the business owner will be $4,800 richer. For someone with less expertise, it might be frustrating to see that they are $4,800 richer than the employee. That is forgetting the fact, however, that they will have generated $6,700 in taxes over time.

ce choix, ou la volonté de réduire le coût du crédit pour les petites entreprises.

Je ne peux pas dire quelle sera l'ampleur de la réaction. Je sais par exemple qu'à la suite des propositions présentées le 18 juillet, l'un de nos grands entrepreneurs canadiens — l'annonce sera faite ultérieurement — a pris la décision de déménager au Royaume-Uni, comme les oligarques russes, parce que les revenus de source étrangère sont exonérés d'impôt. Un autre de nos grands entrepreneurs et chef de file en Alberta, Murray Edwards, a déménagé à cause des hausses des taux marginaux d'imposition.

Il faut envisager cette réforme dans un cadre plus large que les promesses de recettes pour les coffres publics. Il faut penser avant tout en termes de croissance. Si nous perdons des entreprises qui sont des fleurons canadiens et qui créent des milliers d'emplois parce qu'elles ne trouvent plus leur compte ici, nos perspectives de croissance en souffriront. C'est pourquoi les politiques fiscales doivent mettre tous les objectifs en équilibre. C'est une erreur de considérer l'équité comme le seul critère d'évaluation d'une politique fiscale.

[*Français*]

M. Brassard : Dans le document de consultation, ils ont indiqué, pour les deux premiers volets, des entrées fiscales de 250 millions de dollars pour la répartition des revenus. Pour les revenus passifs, ils ne l'ont pas indiqué, car il ne semble pas y avoir eu d'étude sur l'impact potentiel. Pour l'entrepreneur moyen, comme l'étude le démontre, on constate qu'il y aura moins d'entrées fiscales sur une certaine période. À court terme, il y en aura peut-être un peu plus.

Disons que quelqu'un décide de ne plus s'incorporer. À court terme, il y aura plus d'impôt. À long terme, l'argent de moins qui sera dans l'économie — et on l'a démontré dans nos analyses — fera en sorte que les entrées fiscales seront moindres. Le taux de rendement qu'aura perdu le gouvernement sera supérieur au taux de sa dette, par exemple, en plus de l'argent qui sera retiré de l'économie. C'est un impact qu'il faudrait mesurer. Ce n'est pas là une simple tâche, mais c'est quelque chose à analyser. On parle de l'impact économique, mais aussi de l'impact des entrées fiscales. À court terme, effectivement, on se rendra compte qu'il y aura un peu plus d'entrées. Les gens diront qu'ils sont imposés au taux maximum, alors qu'ils ne seront même pas au taux maximum s'ils laissent ces fonds dans leur compagnie. Ils choisiront alors de ne plus s'incorporer ou de sortir l'argent. À court terme, il y aura une entrée fiscale supplémentaire. Toutefois, à moyen terme, avec le temps, tout cela va générer moins d'argent, moins d'activité économique et on sera perdant.

Le calcul l'indique clairement. Lorsqu'on regarde le tableau, on constate que l'entrepreneur s'enrichit de 4 800 $. Pour une personne qui est moins experte, il peut sembler frustrant de voir qu'il s'enrichit de 4 800 $ par rapport à l'employé. On oublie toutefois qu'il aura généré 6 700 $ en impôts répartis dans le

You have to look at the updated values, but a lot of money will disappear. I do not think that people in the real estate sector will agree to work knowing that all the added value they generate will be paid back in taxes at a non-refundable minimum tax rate.

The impacts have not been measured, and that is a weakness. There have been no impact studies, but we know the impact could be serious. We are talking about taking billions of dollars out of the economy. There are a lot of passive assets and passive revenues. We are talking about $500 billion. If the economy slows down, what will the impact be? I would really like a group of economists to analyze this, because the impact could be sizeable, not to mention the drop in tax revenues for the government.

Mr. Paquet: I agree with what my colleagues just said. It is incredible that the Department of Finance did not conduct a study. It is incredible that there was not even an internal study. You will say that it is their right. This department has a lot of good economists and a good reputation — and I am not just saying that because some of my former students work there.

In one of the budgets a few years ago, we saw some elasticity in government revenues as a result of an increase in various types of taxes. This elasticity is all the more important. The revenues that the government collects by levying a tax are the product of two things: the taxation rate multiplied by a tax base that is defined in tax laws.

When the government increases the effective tax rate, directly or indirectly reducing certain credits or exemptions, those revenues will increase if the tax base does not change. Should people decide, however, to work less or invest less, the tax base will shrink over time.

Another way of reducing the tax base is to find different ways of declaring those revenues — and I mean legal ways. Unfortunately, tax evasion does occur at times. Even in terms of legal tax avoidance, unless the way that income is declared is changed — which is more or less what we see with the neutrality of the current system —, the result is that the government has less revenue than it could otherwise collect. I am referring strictly to budget balance now.

Moreover, there is no snapshot of the tax base. It changes over time. This decision therefore depends on the marginal tax rates and taxation as a whole, cumulatively.

In view of what is happening in the United States right now, where there is a lot of uncertainty, it is likely that certain factors will lead Americans to believe that their effective tax rates are too high for corporations, and they will decide to act accordingly. They might also react by decreasing the effective

temps. Il faut regarder les valeurs actualisées, mais beaucoup d'argent disparaîtra. Il ne faut pas penser que les gens dans le secteur immobilier accepteront de travailler en sachant que toute la plus-value qu'ils amènent est redonnée en impôt à un taux maximum non remboursable.

Les impacts n'ont pas été mesurés, et c'est une faiblesse. Il n'y a pas eu d'étude d'impact, mais on sait que cet impact peut être grave. On sort des milliards de l'économie. Il y a beaucoup d'actifs passifs, de revenus passifs. On parle de 500 milliards. Si cela ralentit, quels seront les impacts? J'aimerais bien qu'un groupe d'économiste en fasse l'analyse, car il risque d'être important et s'ajoute à la diminution des entrées fiscales pour le gouvernement.

M. Paquet : Je souscris à ce que viennent de dire mes collègues. Il est étonnant que le ministère des Finances n'ait pas fait d'étude. Je suis étonné qu'il n'y en ait pas eu même à l'interne. Vous me direz que c'est son droit. Ce ministère a beaucoup de bons économistes et une bonne réputation – et je le dis non seulement parce que certains de mes anciens étudiants y travaillent.

Dans un des budgets, il y a quelques années, on constatait une élasticité des revenus du gouvernement à la suite d'une augmentation de différents types de taxation. Cette élasticité est d'autant plus importante. Les revenus que le gouvernement collecte en imposant une taxe sont le produit de deux choses : le taux de taxation multiplié par une assiette fiscale définie dans les lois fiscales.

Lorsque le gouvernement augmente le taux de taxation effectif, et ce, directement ou indirectement en réduisant certains crédits ou exemptions, si l'assiette fiscale ne change pas, ces revenus augmentent. Cependant, si les gens décident de travailler moins ou d'investir moins, à long terme l'assiette fiscale diminuera.

Une autre façon de réduire l'assiette fiscale, c'est de trouver différentes façons de déclarer ces revenus – et je parle de le faire légalement. Malheureusement, il y a parfois de l'évasion fiscale. Même en termes d'évitement fiscal légal, à moins de transformer la façon de déclarer ces revenus – et c'est un peu ce qui se fait avec la neutralité du système actuel –, le résultat est que l'État a moins de revenus qu'il pourrait recueillir autrement. Je parle strictement en termes d'équilibre budgétaire.

De plus, cette assiette fiscale n'est pas une photo instantanée. C'est un élément dynamique. Cette décision, donc, dépend des taux marginaux et du cumul de l'ensemble de la taxation.

Avec ce qui se passe présentement aux États-Unis, où il y a beaucoup de flou, il est probable que certains éléments mèneront les Américains à comprendre que leurs taux de taxation effectifs sont trop élevés pour les corporations, et ils décideront de bouger en ce sens. Il se peut qu'ils réagissent aussi en réduisant le taux

rate, which would result in a decrease in relative competitiveness. Like it or not, capital income is mobile. Since not all taxes are equivalent, we have to look at the whole picture.

These figures need to be updated and I will give you the following example. In 2003, using a general equilibrium model, the Quebec government analyzed the impact of a $1 increase in revenues collected by the government for various tax rates. I will use these numbers as an order of magnitude and not an exact number, just to give you an idea. If there had been an increase at that time in capital tax, capital stock at that time, the long-term impact would have been a real reduction of GDP by $1.37. GDP represents all production in the economy, revenues from both business owners and workers for the whole economy, and all the value added.

Typically, a tax on corporate profits reduces GDP by 89 cents in the long term. I will use this number as an order of magnitude and not an exact number. Tax on employment earnings reduces real GDP by 76 cents in the long term. A consumption tax reduces it by 28 cents. We see therefore that taxes do not all have the same effect.

Even if the gap were not as wide, even if we could debate the exact value of the numbers, different types of taxes would have a different impact. So we have to look at taxation as a whole. Unfortunately, this approach is not evident in the current debate. In certain cases where it is true that the system is not neutral and certain things should be reviewed, the impact is that the effective tax rate on capital gains could increase enough, but it is hard to say by how much, except in certain specific examples. These might be realistic, but are they generalized? I could not say right now without a better analysis of the numbers and the impacts.

[*English*]

Senator Marshall: We may get more information in future hearings, but we know that the income splitting is $250 million, no assessment of the revenues for passive income, and there has been no economic impact of the changes.Thank you.

Senator Black: Gentlemen, thank you all very much for being here. The presentations have been extremely helpful to our deliberations. I also want to thank you for each of your commitment to good governance because that's I think what we're all driving at around this table.

effectif, ce qui fait que la compétitivité relative diminuera. Qu'on le veuille ou non, ce revenu sur le capital est mobile. Comme toutes les taxes ne sont pas équivalentes, il faut tenir compte de l'ensemble.

Il faudrait remettre ces chiffres à jour, mais j'aimerais citer l'exemple suivant. Au sein du gouvernement du Québec, on avait analysé, en 2003, avec un modèle d'équilibre général, l'impact d'une augmentation de 1 $ de revenu collecté par le gouvernement selon différents taux de taxation. Je reprends ces chiffres comme ordre de grandeur et non à titre de chiffres exacts, simplement pour vous donner une idée. Si on augmentait, à l'époque, la taxe sur le capital, le stock de capital comme il existait, l'impact à long terme sur le PIB était une réduction du PIB réel de 1,37 $. Le PIB représente l'ensemble de la production dans l'économie, le revenu provenant autant de l'entrepreneur que des travailleurs pour l'ensemble de l'économie et toute la valeur ajoutée.

Normalement, une taxe sur les profits d'entreprises réduit à long terme de 0,89 $ le PIB à long terme. Prenons ce chiffre à titre d'ordre de grandeur et non comme chiffre exact. Une taxe sur le travail réduit de 0,76 $ le PIB réel à long terme. Une taxe à la consommation le réduirait de 0,28 $. On voit donc que toutes les taxes n'ont pas le même impact.

Même si l'écart n'est pas aussi grand, même si on pouvait débattre de la valeur exacte des chiffres, il y a un impact différencié selon les types de taxation. Il faut donc prendre en ligne de compte l'ensemble de la taxation. Or, malheureusement, c'est cet aspect qui est absent du débat actuel. Dans certains exemples où on a raison de dire que le système n'est pas neutre et qu'il faudrait revoir certaines choses, l'impact, c'est que le taux effectif sur le revenu de capital pourrait augmenter suffisamment, mais il est difficile de dire de combien, sauf dans certains exemples d'application. Ceux-ci sont possiblement réalistes, mais sont-ils généralisés? Je ne saurais le dire à ce moment-ci sans avoir une meilleure analyse de ces chiffres et de ces impacts.

[*Traduction*]

La sénatrice Marshall : Nous obtiendrons peut-être des suppléments d'information dans les réunions qui suivront, mais nous savons que les recettes attendues du fractionnement du revenu s'élèvent à 250 millions de dollars. Il n'y a pas eu d'analyse des recettes pour la mesure sur le revenu passif, ni des incidences économiques de la réforme. Merci.

Le sénateur Black : Messieurs, je vous remercie énormément d'avoir pris la peine de venir à notre rencontre. Vos exposés nous seront d'une grande utilité pour nos délibérations. Je tiens également à remercier chacun d'entre vous de contribuer à l'amélioration de la gouvernance, qui est à mon avis notre objectif ultime à tous.

I have what I believe is a very simple and straightforward questions. When I listened to your three excellent presentations, I've taken away two things. Can you confirm whether or not you agree with my takeaways? The first takeaway is the proposals that were tabled in October by Minister Morneau to tweak the tweaks to the tax system should be abandoned. Number two, I hear you all to suggest that it's time for a comprehensive review of the taxation system in Canada to put an end to the piling on that has gone on, appropriately, likely, over the last 20 or 30 years. It's time now for a complete refresh and review of the system. That's what I hear you all to say. Would you agree or not?

[*Translation*]

Mr. Brassard: Yes, everything was done too quickly, and in the middle of the summer as well. There were just 75 days to react to certain provisions that were supposed to come into effect immediately, and to others that were to come into effect on January 1, 2018.

When other reforms were implemented, such as insurance reform, it took years. For a period of two or three years, we could see what was being planned, and there was time for a discussion in order to come up with something in 2016 that was ultimately the right thing.

In the present instance, everything went too fast, and there has been significant collateral damage. Provisions have been added without measuring the effects on one thing or another, such as the provision regarding death. In the end, they backed down on certain aspects in response to what they heard.

To be sure, broader reflection is needed. I said so in my introductory remarks: there are some aspects of this reform that most tax experts agree with. But they moved too quickly on this reform without allowing sufficient time for reflection; people died before, they will die after, and there are effects related to death. There are effects on transactions that took place right in the middle of the debate. This all has to be reviewed and a broader reform has to be carried out over a year or two. We have to take the time to consult people properly. In my opinion, that would be the right approach, instead of rushing it through with unexpected effects, and making proposals only to have to back down on them later on.

Even today, we do not know. Tomorrow is November 1; some provisions are supposed to take effect on January 1, 2018, and we still do not have the rules. We were told that it could take until the end of November; so that will give us two or three weeks to react. The impact is too great and it seems to be rushed.

Les questions que je veux poser sont à mon avis très simples et très directes. En écoutant vos trois excellents exposés, j'ai déduit deux choses. Je vais vous demander de confirmer mes déductions. La première est que les propositions que le ministre Morneau a présentées en octobre, ses retouches aux retouches du régime fiscal, devraient être rejetées. La deuxième est que vous réclamez tous les trois une refonte complète du régime fiscal canadien, pour corriger tous les défauts qui s'empilent depuis 20 ou 30 ans. Le temps est venu de revoir le régime de fond en comble. C'est ce que vous avez tous dit, ou est-ce que je me trompe?

[*Français*]

M. Brassard : Effectivement, tout s'est fait trop vite et, de plus, en plein été. Il n'y avait qu'une période de 75 jours pour réagir à certaines dispositions, qui devaient être mises en application immédiatement, et sur d'autres, qui devaient être mises en oeuvre dès le 1er janvier prochain.

D'autres réformes ont déjà eu lieu pour lesquelles il fallait des années avant d'y arriver, telle la réforme sur l'assurance. Pendant deux ou trois ans, on a pu voir quelles étaient les intentions, et une discussion a pu avoir lieu afin d'aboutir à quelque chose en 2016 qui était finalement correcte.

Mais pour le cas qui nous occupe, tout est allé trop vite, et plusieurs dommages collatéraux se présentaient. Ils ont inséré des dispositions sans en mesurer les effets sur ceci ou cela, comme pour la disposition sur le décès. Finalement, à force de se le faire dire, ils ont reculé sur certains aspects.

Effectivement, il faut qu'ait lieu une réflexion plus globale. Je l'ai dit lors de mes remarques introductives : il y avait des points dans le cadre de cette réforme avec lesquels la plupart des fiscalistes sont d'accord. Mais on a procédé trop rapidement avec cette réforme sans prévoir un temps de réaction suffisant; des gens sont décédés avant, des gens décèdent après, et il y a des effets lis aux décès. Il y a des effets sur des transactions qui ont eu lieu en plein milieu du débat. Il faut revoir tout cela et effectuer une réforme plus globale sur une durée d'un an ou deux. Il faut prendre le temps de consulter les gens correctement. Ce serait, à mon avis, une façon gagnante de faire les choses, au lieu de le faire de façon précipitée en entraînant des effets imprévus, et de faire des propositions pour devoir reculer ensuite.

Même aujourd'hui, on ne sait pas. Le 1er novembre est demain; des dispositions doivent entrer en vigueur le 1er janvier prochain et on ne dispose toujours pas des règles. On nous a dit que cela pourrait tarder jusqu'à la fin du mois de novembre; cela nous laissera alors deux ou trois semaines pour réagir. C'est exagéré comme impact et cela semble un peu improvisé.

Mr. Paquet: It is time for a complete overhaul and this could be the opportunity to examine matters comprehensively and consider the impacts.

As regards taxation and the impact on the economy, predictability is important. People have to know what to expect. The decisions that economic actors make regarding investments are not based solely on the past. We do of course inherit what happened in the past, but since we have to look to the future in deciding to invest in education, invest in or expand a business, or take risks, we have to consider the anticipated return.

No one can make perfect predictions, but we must be able to anticipate what the potential after-tax return will be, based on the risks incurred. If there is no predictability or if provisions are applied retroactively, the rules of the game change after the game has started. This has effects, and not only in the short term. For example, a decision might be made to tax accumulated past profits at 100 per cent since they are already accumulated and that has no impact on the future. Something similar was suggested in Great Britain in the past; fortunately, it was not implemented. That was to finance the war and not the debt, but by increasing taxes by nearly 100 per cent. That would be a capital levy.

Just as with political or business decisions, the problem with what is done in the short-term in personal life is that good decisions do not have an instantaneous effect but bad decisions have effects that last a long time. One effect of this, for example, is that, if investors and entrepreneurs believe that current changes are a signal that other similar changes will be happening in the future, thereby risking uncertainty, it will have an impact on economic growth, on employment, and on the incomes of people who are already employed, even if they do not lose their jobs. In that context, it seems that things are moving too quickly in some respects. There is still too much vagueness surrounding some of the measures that have been announced.

For example, when dealing with a spouse's contribution in a company, why would an entrepreneur be able to distribute capital gains with people, even family members, who have not contributed to the company directly? After all, the tax system already recognizes the fact that, given the risks, the tax rate on corporations is, in practical terms, lower than the rates that apply to employment income.

One might actually say that it is not on, and see it as a way for someone to reduce their taxes. For example, as a consultant, I could earn income, incorporate myself and reduce the income from a consulting contract by making payments to my daughter

M. Paquet : Le temps d'une réforme globale est arrivé, et cela pourrait être l'occasion de revoir les choses de façon globale en tenant compte de l'ensemble de leurs impacts.

Lorsqu'on parle de fiscalité et d'impact sur l'économie, la question de prévisibilité est importante. Les gens doivent savoir à quoi s'attendre. Les décisions que les agents économiques prennent en termes d'investissements ne dépendent pas strictement du passé. On hérite évidemment d'une situation passée, mais comme il faut se tourner vers l'avenir, lorsqu'on décide d'investir pour l'éducation, d'investir dans une entreprise ou d'agrandir l'entreprise, de prendre des risques, on doit tenir compte à cet égard du rendement anticipé escompté.

On ne peut pas le prévoir parfaitement, mais il faut être en mesure de prévoir que sera le rendement après impôt qui pourra être retiré, étant donné les risques que l'on assume. Si le critère de prévisibilité est absent ou si, par la suite, une rétroactivité est appliquée, les règles du jeu changent après que le jeu a commencé. Cette situation a des impacts, et pas seulement à court terme. Par exemple, on pourrait décider de taxer à 100 p. 100 les profits accumulés dans le passé puisqu'ils sont déjà accumulés et que cela n'a plus d'impact sur l'avenir. Quelque chose de ce genre a déjà été suggéré en Grande-Bretagne à l'époque; heureusement, on n'y a pas donné suite. On voulait financer la guerre non pas par dette, mais en augmentant les taxes de près de 100 p. 100. On parle alors de prélèvement sur le capital.

Dans ce que l'on fait à court terme dans la vie personnelle comme dans les décisions politiques ou les affaires, le problème, c'est que les bonnes décisions n'ont pas d'effet instantané, mais que les mauvaises décisions ont des effets qui durent longtemps. Cela a pour effet, par exemple, que si les investisseurs et les entrepreneurs croient que les changements actuels sont un signal que d'autres changements similaires auront lieu à l'avenir et que cela menace la prévisibilité, cela aura un impact sur la croissance économique, sur l'emploi et sur les revenus des gens qui sont déjà à l'emploi, même s'ils ne perdent pas leur emploi. Dans ce contexte, il semble qu'on y va de façon trop rapide à certains égards. Il y a encore trop de flou quant à certaines mesures annoncées.

Par exemple, lorsqu'on parle du traitement de la contribution d'un conjoint dans une entreprise, pourquoi un entrepreneur pourrait-il répartir ses gains en capital avec des gens, même des membres de sa famille, qui n'ont pas directement contribué à l'entreprise? En effet, le système fiscal reconnaît déjà le fait que, étant donné les risques, le taux d'imposition sur les corporations est en pratique plus bas que les taux qui s'appliquent sur le revenu de travail.

On pourrait se dire, effectivement, que cela n'a pas d'allure et comprendre qu'il y a là une façon de diminuer ses impôts. Par exemple, à titre de consultant, j'aurais pu gagner un revenu, m'incorporer et diminuer le revenu d'un contrat de consultation

who was in high school at the time. It would have been legal for me to do that. You can clearly see that a situation like that is not something that should be done. My example could lead us to think that things should be changed.

But, when we are talking about taxing a husband or a wife, and that husband or wife bears part of the risk in the company, there is a much broader issue that perhaps has to be looked at again. In the United States, for example, a taxpayer and a spouse can make a tax choice, to be taxed either individually or as a family. Would that not be an avenue to consider?

I would not like to take a strong position on that issue today, but it is the kind of questioning that one would like to have seen in the consultation document; it would clarify the debate and put the various issues into better perspective.

[*English*]

Mr. Mintz: Thank you very much, Senator Black, for your question. To answer it, perhaps right to the point, with respect to the proposals themselves, I think the only thing that might be appropriate, or at least certainly debatable but I think might be appropriate, is to extend the kiddie tax to adult children to maybe up to the age of 28 or 30 or something like that, which would be about the only thing I would leave in the proposals. Otherwise, everything else would be pretty well abandoned in the proposals.

I also do think that we need to look at our tax system. For example, in my view, you need to have some direction about where we want the tax system to go in the future. At the federal level, we have not had that kind of query since 1997, 20 years ago, when I chaired the business tax reform panel for the Honourable Paul Martin at that time. It did set the stage, at least for business taxation, about where we want to move the system, and in fact, a number of changes were made over the last 20 years, at least up to 2012, that were consistent with that report. A few things, I would argue, went backwards, like introducing accelerated depreciation for manufacturing, but generally we had followed the philosophy of that report, which I think provided the guide for governments, both federal and provincial, to follow through.

I do think that maybe we need a general review of the whole tax system, both personal tax and corporate tax, but also the GST. One of the things we did at the School of Public Policy, which has been published by the Canadian Tax Foundation as well as ourselves, is several papers that reviewed the GST. Do you know that our value-added tax collects roughly only one half of the consumption tax base because of all the exemptions in the system? It's not a good value-added tax. I don't know why we think it's so great. In fact, if you're arguing to raise the rate, I

en versant des dividendes à ma fille, qui était à l'époque aux études secondaires. J'aurais pu faire cela de façon légale. On voit bien qu'une situation comme celle-là ne représente pas ce qui devrait être fait. Mon exemple pourrait nous amener à penser qu'il faudrait donc changer les choses.

De la même façon, lorsqu'on parle du traitement fiscal pour un conjoint ou une conjointe, effectivement, un conjoint ou une conjointe assume une partie des risques de l'entreprise et il y a une question beaucoup plus large qu'il faudrait peut-être revoir à cet égard. Aux États-Unis, par exemple, le contribuable ou le conjoint peut faire un choix fiscal, à savoir être taxé sur une base individuelle ou sur une base familiale. Ne serait-ce pas une avenue à considérer?

Je ne voudrais pas prendre une position ferme à ce sujet aujourd'hui, mais c'est le genre de questionnement qu'on aurait aimé voir dans le document de consultation, qui éclairerait le débat et qui permettrait de bien mettre en perspective les différents enjeux.

[*Traduction*]

M. Mintz : Merci beaucoup, sénateur Black, de poser cette question. J'y répondrai en mettant l'accent sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui, les propositions du ministre. Je pense que la seule chose acceptable — on pourrait en discuter, mais je crois que ce serait juste — serait l'application de ce qu'on a appelé la taxe des marmots jusqu'à l'âge de 28 ou 30 ans, ou quelque chose du genre. C'est à peu tout ce que je conserverais des propositions, et j'écarterais le restant.

Oui, notre régime fiscal mérite un bon examen. Il faut réfléchir à l'orientation que nous voulons lui donner dans les prochaines années. La dernière fois que le fédéral s'est prêté à l'exercice, c'était en 1997, c'est-à-dire 20 ans en arrière. Je présidais alors le groupe que l'honorable Paul Martin avait chargé d'étudier la réforme de l'impôt des sociétés. Ce travail a préparé le terrain, du moins pour ce qui est de l'impôt des sociétés, à une réflexion sur l'orientation souhaitée pour le régime. De fait, certaines modifications opérées depuis une vingtaine d'années, ou en tout cas jusqu'en 2012, découlent du rapport du groupe. Selon moi, nous avons fait quelques pas en arrière, si je pense par exemple à la déduction pour amortissement accéléré dans le secteur de la fabrication, mais la philosophie générale du rapport a été respectée. Il a contribué, je crois, à orienter l'action des gouvernements, autant celles du fédéral que celles des provinces.

Il est grand temps de faire un examen global du régime fiscal des sociétés et des particuliers, mais également du régime de la TPS. L'École de politique publique a publié plusieurs documents d'analyse de la TPS, que l'Association canadienne d'études fiscales a repris à son compte. Savez-vous que notre cadre de taxation de la valeur ajoutée recueille la moitié seulement de l'assiette des taxes à la consommation en raison de toutes les exemptions prévues? Ce n'est pas une mesure efficace. Je ne comprends pas pourquoi nous pensons qu'elle est extraordinaire.

think we need to fix the system before we do that. I think there are a whole bunch of things in the tax system that need review, including changing the mix of taxes and what would be appropriate to consider. I think that would be a very important guide for governments.

I would also like to add on one other important factor that will be very apparent over the next few months, and that is U.S. tax reform. If the U.S. goes ahead with their major tax reform — I think you'll find a lot of experts would argue that despite all the shenanigans that go on in the United States these days, there is a good chance there will be reform. We'll certainly know in a few months' time. Certainly corporate tax in the United States is really out of kilter. It needs to be fixed — both Democrats and Republicans understand that — and there's a good chance there will be a significant reduction in corporate tax rates in the United States.

As we have modelled, if the U.S. went to a 20 per cent corporate income tax rate, which I am sure will be part of the house plan coming out this week, that would eliminate almost all of the business tax advantage we created in the past 20 years in Canada. We will no longer have a business tax advantage for large corporate capital. If the U.S. goes ahead with their very significant reduction for small businesses on business income, where you're lowering the rate for the top personal rate down to 25 per cent at the federal level, that would also have a huge impact on competitiveness for Canada and we would have to worry about that.

In other words, we may be forced into tax reform because we need to sit back and ask where we are going in this country in terms of making sure that we have a tax system that is fair, but it's not just fairness; it's also one that is not going to be a major barrier to growth. That means relying more on less harmful taxes, fixing up some of the harms in the current taxes that are creating barriers to growth and keeping in mind the competitiveness issues that in today's world you can't avoid because of the mobility of capital and also talent around the world.

The Chair: Mr. Paquet, you had another comment.

[*Translation*]

Mr. Paquet: In Great Britain, there have been some major steps forward with the work of the Mirrlees committee. Economists have been saying for a long time that, all other things being equal, it is preferable to tax consumption differently, at a higher rate than other forms of taxation. Even the Godbout report in Quebec, which was more limited in scope, was moving in that direction. Changes made over a number of years with the implementation of the GST and the HST, put Quebec a little further ahead than the other provinces that moved forward by abolishing the manufacturing tax, which was much narrower in scope. If fact, there is still work to be done in that regard.

Si une hausse des taux est envisagée, il faudra tout d'abord redresser ce régime. Beaucoup de ses éléments devraient être révisés, y compris la composition des recettes fiscales et les éléments pris en compte, afin de guider adéquatement les actions du gouvernement.

J'aimerais parler de la réforme fiscale annoncée aux États-Unis, qui prendra une importance capitale au cours des prochains mois. Si les remaniements majeurs prévus sont adoptés… Malgré le cafouillage des derniers temps sur la scène politique aux États-Unis, beaucoup d'experts sont d'avis que la réforme verra le jour. Nous devrions le savoir d'ici quelques mois. Une chose est certaine, la fiscalité des sociétés est un véritable chaos aux États-Unis, et un redressement s'impose. Tant les démocrates que les républicains l'ont compris, et tout indique que les taux d'imposition des sociétés baisseront de façon marquée aux États-Unis.

Selon notre modélisation, si les États-Unis adoptent un taux d'imposition du revenu des sociétés de 20 p. 100, et c'est d'après moi ce qui sera annoncé à la Chambre cette semaine, à peu près tous les avantages fiscaux que le Canada a créés pour les entreprises ces 20 dernières années disparaîtront. L'avantage fiscal consenti aux grandes entreprises disparaîtra. Si les États-Unis réduisent comme il est prévu le taux d'imposition du revenu des petites entreprises, et que le plafond pour le revenu des particuliers est abaissé à 25 p. 100 au fédéral, les conséquences seront énormes pour le Canada, et nous devrons nous en inquiéter.

Concrètement, nous n'aurons peut-être pas le choix de réformer notre fiscalité. Nous devrons prendre du recul et nous demander comment garantir un régime fiscal équitable, en sachant que l'équité n'est pas le seul objectif. Nous devons aussi abolir les obstacles à la croissance. Comment? En privilégiant les mesures fiscales moins nuisibles, en corrigeant certains effets nuisibles des mesures actuelles qui freinent la croissance, et en gardant à l'esprit les enjeux liés à la compétitivité qui sont devenus des réalités incontournables en raison de la mobilité mondiale des capitaux, mais aussi des compétences.

Le président : Monsieur Paquet, vous vouliez ajouter quelque chose.

[*Français*]

M. Paquet : Il y a eu des avancées importantes, notamment, dans le cadre des travaux du comité Mirrlees, en Grande-Bretagne. Depuis longtemps, les économistes mentionnent que, toutes choses étant égales par ailleurs, il est préférable de taxer la consommation différemment à un taux plus élevé par rapport aux autres formes de taxation. Même le rapport Godbout, à Québec, qui était plus limité dans son étendue, allait vers cela. Il y a eu des changements, par la mise en place de la TPS et de la TVH, qui ont été faits sur plusieurs années, où le Québec a été un peu à l'avant-garde par rapport aux autres provinces qui ont fait des avancés en abolissant la taxe sur les produits manufacturiers qui

In terms of taxing companies, taxing the capital income is often handled insensitively in the Mirrlees committee report, which emphasizes the benefits of a tax system that is neutral in two respects. Here is a passage from a document I prepared:

> First, the tax system should not influence the point at which households decide on consumption over savings. In addition, it must not influence the type of assets selected, especially in terms of the risk taken.

Once again, there is the issue of neutrality.

> A tax system that makes no distinction between capital income and other sources of income is not neutral in terms of the timing of decisions to save. Taxing "normal" performance penalizes households that wish to postpone consumption, including those that want to distribute it throughout their life cycle. The second kind of neutrality treats all savings vehicles in the same way, including capital gains or pension income. In that situation, taxing capital income becomes a redistributive policy, especially when it applies to what exceeds normal capital income. Taken together, all those elements justify a policy in which all capital income, independent of its source, could be taxed at the same rate as other income, but with an exemption for normal performance, which would need to be determined.

This is one of the important principles in the Mirrlees report as a whole and I feel that it deserves to be looked at in the light of the Canadian experience. To complete the answer to Senator Black's question, this is a change that could be made in its entirety.

The final aspect is the matter of taxing investment income, that is, holding an asset or a resource that earns income that could be taxed differently. These are complex issues, but they need to be examined; the science and the practice of economics show that steps forward are possible. We see examples of them in Scandinavian countries with the tax on cash holdings, still considering that they tax capital income less than consumption or other sources of income. They are able to achieve a better balance.

Senator Forest: Thank you very much for your very instructive testimony. It will enhance the relevance of the consultations that the committee is going to hold during its Canadian tour. Mr. Brassard, in this whole issue of passive income, we all agree that the tax system of an entity like Canada

avaient une assiette fiscale plus étroite. Effectivement, il y a encore du travail à faire à cet égard.

Lorsqu'on parle de la taxation des entreprises, la taxation des rendements du capital est souvent traitée de façon insensible dans le rapport du comité Mirrlees, où on soulignait les bienfaits d'un système fiscal qui est neutre à deux égards. Je cite un extrait d'un document que j'ai préparé :

> D'abord, la fiscalité ne devrait pas influencer le moment où les ménages décident de consommer plutôt que d'épargner. Ensuite, elle ne doit pas influencer les types d'actifs sélectionnés, notamment en ce qui concerne la prise de risque.

Il y a la question, encore une fois, de la neutralité.

> Un système fiscal traitant indistinctement les rendements du capital et les autres sources de revenus n'est pas neutre quant à la planification temporelle des décisions d'épargne. Taxer un rendement "normal" pénalise les ménages qui désirent reporter leur consommation, incluant ceux qui désirent la lisser tout au long de leur cycle de vie. Le deuxième type de neutralité consiste à traiter tous les véhicules d'épargne de la même façon, y compris les gains en capital ou les revenus de pension. Cela dit, la taxation des rendements du capital s'avère être une politique redistributive, ce plus spécifiquement lorsqu'elle s'applique à l'excédent du rendement normal du capital. Tous ces éléments pris ensemble justifient une politique où les rendements du capital, indépendamment de leur source, pourraient être taxés au même taux que les autres revenus, mais avec une exemption accordée pour un rendement normal, qui serait à déterminer.

C'est l'un des principes importants qui figure dans l'ensemble du document du rapport Mirrlees, et je pense qu'il mériterait d'être revu à la lumière de l'expérience canadienne. C'est le changement qu'on pourrait apporter globalement, pour compléter la réponse à la question du sénateur Black.

Le dernier élément, c'est la question de taxer la rente économique, soit le fait de posséder un attribut ou une ressource qui procure une rente qui pourrait être taxée différemment. Ce sont des enjeux complexes, mais qui méritent d'être examinés et pour lesquelles la science et la pratique économiques montrent qu'il y a des avancées qui peuvent être faites. On le voit dans les pays scandinaves à cet égard avec la taxe sur les encaisses, tout en tenant compte du fait qu'ils taxent moins le revenu de capital que la consommation ou d'autres sources de revenus. Ils sont capables d'atteindre un meilleur équilibre.

Le sénateur Forest : Merci beaucoup de vos témoignages forts instructifs. Cela consolide la pertinence des consultations que le comité doit mener dans le cadre de sa tournée canadienne. Monsieur Brassard, dans le fameux dossier des revenus passifs, nous sommes tous d'accord que le système fiscal d'une instance

must be fair and effective in order to be competitive. It must be fair, because it must also include families. It must also be effective so that SMEs are encouraged and motivated to set up and grow in Canada.

We have been told that 85 per cent of all passive income is held by 1.6 per cent of all companies. That is one of the major aspects of this reform. We have met with those representing young companies. I am still thinking about one witness last week who was very eloquent. He was a young, 30-year-old entrepreneur who said that he wanted to increase his capital. Given all the business transfers that will be happening in the coming years, he said that he wanted to have enough liquidity to be able to make acquisitions. The young man was pretty fired up, I found. Senator Pratte highlighted it very well in an article in *La Presse* on the weekend.

The figure of 1.6 per cent means that not a lot of companies are holding 85 per cent of the capital. We are talking about $255 billion. Would there be a way to remove from passive investments the parts of those amounts that are not used as a way to reduce income tax, but as a way to contribute to a company's development? The capital could be used for replacing technology, for operating funds, and eventually for retirement. Everyone is telling us about the 1.6 per cent of the companies holding 85 per cent of this capital. How can we arrange to remove from that capital the amounts used for specific purposes?

Mr. Brassard: We could talk about the size of the figures.

Senator Forest: I am not so worried about the size of the figures we have been given.

Mr. Brassard: A lot of entrepreneurs are holding onto a lot of money. I would like to know the scale of the figures because, sometimes, a lot of things are called passive investments, like real estate, for example, that can also provide active income. However, in our brief, we are asking what the definition of passive income is. That is the real question you are raising. Passive investment is not always passive, as people who deal in real estate sometimes jokingly say. It may be passive income for some people, but, well —

Senator Forest: It's active.

Mr. Brassard: People forget that, passive though the income is, a lot of real estate is generating very healthy returns. So is that really passive income? According to the law, it becomes active income when you have five employees and more, but, in reality, it's open for discussion.

If you take away a lot of the stuff you are talking about, you raise the point about people who make private investments in the form of debt or in the form of capital in small businesses.

comme le Canada doit être équitable et efficace afin d'être concurrentiel. Il doit être équitable, parce qu'il faut attirer aussi des familles. Il doit aussi être efficace pour que les PME soient incitées et motivées à venir s'installer au Canada et à se développer.

Quant aux revenus passifs, on nous a indiqué que 85 p. 100 d'entre eux étaient détenus par 1,6 p. 100 des entreprises. C'est l'un des éléments majeurs de cette réforme. On a rencontré les représentants de jeunes entreprises. Je pense encore à un témoin qui a été fort éloquent la semaine dernière, un jeune entrepreneur de 30 ans qui dit qu'il veut capitaliser. Avec tous les transferts d'entreprises qu'il y aura au cours des prochaines années, il a dit qu'il voulait avoir la liquidité nécessaire pour être capable de faire des acquisitions. J'ai trouvé que c'était un jeune homme allumé. Le sénateur Pratte l'a très bien souligné dans un article de *La Presse* paru en fin de semaine.

Avec 1,6 p. 100, il n'y a pas beaucoup d'entreprises qui détiennent 85 p. 100 de la capitalisation. On parle d'environ 255 milliards. Y aurait-il moyen de soustraire du placement passif les éléments qui serviront non pas à soustraire ces sommes de l'impôt, mais à les affecter à des fonctions de développement des entreprises? Il s'agirait de les capitaliser pour le remplacement des technologies, dans le cadre du fonds de roulement, et, éventuellement, en vue d'une retraite. Tout le monde nous parle des 1,6 p. 100 d'entreprises qui détiennent 85 p. 100 de ces capitaux. Comment pourrait-on arriver à soustraire de ces capitaux des sommes affectées à des fonctions particulières?

M. Brassard : On pourrait discuter de l'ampleur des chiffres.

Le sénateur Forest : Je ne mettrais pas ma tête à couper sur l'ampleur des chiffres qu'on nous a donnés.

M. Brassard : Il y a beaucoup d'entrepreneurs qui détiennent beaucoup de sommes. J'aimerais connaître l'ampleur des chiffres, parce que, parfois, dans les placements passifs, on y met bien des choses, entre autres, de l'immobilier qui peut servir aussi à titre de revenu actif. Par contre, nous demandons dans notre mémoire quelle est la définition d'un revenu passif. C'est effectivement ce que vous soulevez. Pour les gens qui gèrent de l'immobilier, pour certains, comme on le dit à la blague, ce n'est pas toujours passif. Aller changer l'eau qui coule et tout, pour les gens, c'est du « revenu passif », mais bon...

Le sénateur Forest : C'est actif.

M. Brassard : On oublie que dans les revenus passifs il y a beaucoup d'immobilier qui génère des rendements forts intéressants, mais est-ce vraiment un revenu passif? Selon la loi, ça devient un revenu actif lorsqu'on a cinq employés et plus, mais dans les faits, c'est discutable.

Si on enlève une grosse quantité du stock dont vous parlez, on soulève le point des gens qui font des placements privés sous forme de dettes ou sous forme de capitaux dans de petites

Perhaps someone putting in some money is not active in the company, but they are making a private investment in that company. So if the gentleman you are talking about wants to use his capital to buy companies, that's money that is working for the economy. Is it passive income? That is open for discussion.

The same goes for a small public company. Yes, it is a passive investment in the sense that it is a publicly traded stock. But it is still a small business. If you cut that financing and prevent people from incorporating and take 40 per cent of the money on the market to pay down the government debt or to spend more in some area or other, there are clearly risks.

Passive income has to be defined. At the moment, rental income may or may not be considered passive. Once you have taken away what is active, you have whatever is left, and, if you start playing with that, you are playing with a lot of money.

We have nothing against fairness, but if the result is that everyone is poorer, nothing has been gained. You have to measure competitiveness and the economic impact on growth. By wanting to solve one problem, you can create others. So you really have to define what a passive investment is. It has not been done; it has not been mentioned, and it deserves to be specified. A section in our brief specifies it, and it has to be done before we go any further. It is part of the overall thinking that should be done.

Senator Forest: A bit like its economic impact, really.

[*English*]

Mr. Mintz: Don't be fooled by the 1.6 per cent number that people banter about. This sounds really small. We're talking about 30,000 corporations in terms of 1.6 per cent. The question is: Who are these corporations?

As I mentioned, when you're really small in terms of earning income, let's say below $200,000, you're likely not to leave any passive income in the corporation in the first place because there's a very high tax on investment income. It's really more the companies that get larger that end up having more passive income. In other words, of those 30,000 companies, are we talking about the growing companies? Are we talking about the ones that could become not only medium-sized businesses but, many years from now, large companies? There's no data on this.

I don't think we should minimize the importance of the passive-income rules in terms of its impact on economic growth.

entreprises. Peut-être que la personne qui donne les sous n'est pas active dans l'entreprise, mais elle fait un placement privé dans cette entreprise. Donc, le monsieur dont vous parlez qui veut capitaliser pour acheter des entreprises, c'est de l'argent qui va servir à l'économie. Est-ce du revenu passif? C'est à discuter.

C'est la même chose pour une petite compagnie publique. Oui, c'est un placement passif dans le sens où c'est un titre coté en bourse, mais cela reste une petite entreprise. Si on coupe ce financement et qu'on empêche les gens de s'incorporer et qu'on enlève 40 p. 100 des sommes sur le marché pour payer la dette du gouvernement ou pour dépenser plus dans un domaine, il y a des risques, effectivement.

Il faut définir le revenu passif. Actuellement, un revenu de location est considéré comme passif, peut-être, peut-être pas. Une fois qu'on a enlevé cette quantité d'actifs, il reste les autres et les autres et, si on commence à jouer avec ça, on joue avec de grosses sommes.

On n'a rien contre l'équité, mais si elle fait en sorte que tout le monde est plus pauvre, on n'a rien gagné. Il faut mesurer la compétitivité, les impacts économiques sur la croissance. En voulant régler un problème, on peut en créer d'autres. Il faut donc effectivement définir ce qu'est un placement passif. Cela n'a pas été fait, cela n'a pas été dit, et cela mériterait d'être précisé. Il y a une section dans notre mémoire qui le précise, et il faut que ce soit fait avant d'aller plus loin. Cela fait partie de la réflexion globale qu'on devrait faire.

Le sénateur Forest : Un peu comme son impact économique, d'ailleurs.

[*Traduction*]

M. Mintz : Ne vous laissez pas berner par le chiffre de 1,6 p. 100 lancé à tort et à travers. Même si cela semble peu, ce taux représente quand même 30 000 entreprises environ. La question qu'il faut se poser est qui sont ces entreprises?

Je l'ai déjà dit, les entreprises dont le revenu est très faible, disons moins de 200 000 $, sont très peu susceptibles de laisser un revenu passif dans la société, à cause du taux d'imposition très élevé sur les revenus de placement. Dans les faits, les entreprises sont plus susceptibles d'accumuler un revenu passif quand elles grossissent. Ce que je veux savoir, c'est si ces 30 000 entreprises englobent les entreprises en croissance? Est-ce que ce chiffre comprend celles qui pourraient devenir des moyennes entreprises, ou même des grandes entreprises à long terme? Nous n'avons pas de données à ce sujet.

Il ne faut pas minimiser le rôle que peuvent jouer les règles sur le revenu passif dans la croissance économique.

[*Translation*]

Mr. Paquet: Ideally, if you had to define what passive income is, you would want to exclude money set aside for development. Once again, the devil is in the details, because what one person calls development, another person does not. So one of the problems of the minister's current proposal is that we still don't know how far into the details they will go, and we are only a few months away from it being applied. That is one of the issues.

When I mentioned just now that economists often say that is preferable to text consumption, while still considering the important issue of redistribution, I was not just thinking about the GST. Savings must not be taxed. Because savings is income earned in all its forms, by workers, by companies, and so on, minus consumption. In other words, not taxing savings is actually a measure of economic growth, because savings are not something you forget and bury in a hole in the ground. Savings are tomorrow's consumption; they are Canadians' future standard of living. So you have to consider the return you can accumulate. Hence the idea of RRSPs and TFSAs, although the mechanisms are different, and letting people accumulate a tax-free return on their existing funds.

The issue is in knowing how to treat the same objective and the same idea fairly, both for the returns accumulated inside a company and for a regular salaried employee, while considering the different risks assumed. Those are the issues that have to be dealt with.

A senator referred to the matter of transferring businesses. The Department of Finance's consultation document started off by saying that it would be appropriate, in the consultations that will be taking place in the next weeks, to talk more about what could be done with business transfers. The aging population is an issue all over Canada, but particularly in Quebec. In many family-owned businesses, often small businesses in terms of their size, people are going to retire, they are going to try and find a buyer or, if not, they are going to shut up shop.

One of the issues at the moment, in Canada's current tax system, started to arise in recent years in Quebec. If you own a company and you transfer your company to a third party with no family links or to an employee who is closer to the company, you then have a lifetime capital gains deduction that was $750,000 and, I believe, is now $800,000. The amount it indexed, so it means about $835,000. I can tell you that, between 2005 and 2012, when I was in government, I was involved in debates on the issue in Quebec. I debated it with officials from the ministère du Revenu at the time — it is now the Agence du revenu du

[*Français*]

M. Paquet : Idéalement, si on avait à définir ce qu'est le revenu passif, on voudrait exclure les fonds mis de côté pour le développement. Encore une fois, le diable est dans les détails, parce que ce qu'on qualifie de développement pour l'un ne l'est pas pour l'autre. Donc, l'un des problèmes de la proposition actuelle du ministre est qu'on ne sait pas encore jusqu'où ils iront dans le détail, et ce, à quelques mois de son application. C'est donc un des enjeux.

Lorsque je mentionnais tout à l'heure que les économistes disent souvent qu'il est préférable de taxer la « consommation », tout en tenant compte de l'élément de redistribution qui est important, on n'a pas en tête que la TPS; il faut détaxer l'épargne. Parce que la consommation, c'est le revenu gagné sous toutes ses formes, par les travailleurs, les entreprises, et cetera, moins la consommation. Et donc, autrement dit, détaxer l'épargne est justement un gage de croissance économique, parce que l'épargne, ce n'est pas quelque chose qu'on oublie et qu'on enfouit dans le sol. L'épargne, c'est la consommation de demain, c'est le niveau de vie futur des Canadiens et des Canadiennes. Il faut donc tenir compte du rendement qu'on peut cumuler. D'où l'idée, d'ailleurs, des REER et du CELI, malgré que la mécanique en soit différente, et de permettre qu'on cumule un rendement à l'abri de l'impôt sur les fonds existants.

La question est de savoir comment faire en sorte que le même objectif et la même idée soient traités de façon équitable, autant au niveau du cumul du rendement qui se fait à l'intérieur d'une entreprise qu'au niveau d'un salarié, tout en tenant compte des différences du risque qui est assumé. Et c'est là que se trouvent les enjeux qui doivent être pris en ligne de compte.

Le sénateur a fait référence à la question des transferts d'entreprises. Dans le document de consultation du ministère des Finances, on ouvrait la question en disant qu'il serait intéressant, dans les consultations qui auront lieu au cours des prochaines semaines, de parler davantage de ce qu'on pourrait faire au niveau du transfert d'entreprises. Le vieillissement de la population dans l'ensemble du Canada, mais particulièrement au Québec, est un enjeu. Au sein de nombreuses entreprises qui sont des propriétés familiales, souvent des petites entreprises en termes de taille, les gens vont prendre leur retraite, vont essayer de trouver un acheteur ou, sinon, ils vont fermer la boîte.

L'un des enjeux présentement, dans le système fiscal actuel au Canada, qui a commencé à évoluer au Québec au cours des dernières années, c'est que si vous êtes propriétaire d'une entreprise et que vous transférez votre entreprise à un tiers qui n'a aucun lien familial, ou à un employé plus près de l'entreprise, à ce moment-là, vous avez une déduction pour gain en capital qui était de 750 000 $, et je pense que c'est maintenant 800 000 $ à vie. C'est un montant qui est indexé, ce qui donne environ 835 000 $. Je peux vous dire que j'ai participé à des débats sur ce sujet au Québec, entre 2005 et 2012, au sein du

Québec — and the ministère des Finances. They did not want to budge on the matter, and it was a pressing issue for young entrepreneurs in particular, but also for seasoned entrepreneurs who were planning on retiring. Companies were in danger of potentially being sold to people outside Canada. They have the right to do that; there is nothing illegal about it. But at the same time, we should not have a system that favours one kind of transfer over another that could directly threaten Canada's economic growth. Despite the resistance from the ministère des Finances du Québec, and the ministère du Revenu, which I was able to see from the inside, resistance from very brilliant people, no less, changes were made.

Moreover, in the documents I took the liberty of submitting to you, there is one I wrote in 2013. But there are also updates, especially in our interpretation bulletin of February 2017, in the passage from Quebec's economic plan, and in the additional Budget 2016-17 document. They describe the steps taken that show that, even if the federal government has not yet budged, in Québec, it is possible to transfer a company to a family member in a way that will not be treated unfairly or in a way that discourages a potential business transfer. I feel it would be good for the committee or the department to take a close look at this matter.

Senator Forest: I find it totally unfair and incomprehensible that these institutions of ours, which should be espousing these values of fairness, are showing such great resistance. It is simply beyond me.

In the short term, if Minister Morneau's tax reform measures appear in the appropriation bill in December —

Senator Moncion: It was introduced yesterday.

Senator Forest: — or in the March budget, what I have noticed, in the very short term, is a broader acceptance of the reforms in the past few weeks. The key question, however, is how they will be implemented. It is crucial that the parameters be defined with precision. As I see it, whether in the medium or long term, against the backdrop of globalization and Canada's new reality in the 21st century, we need to rethink our tax system on a much broader scale.

Senator Pratte: Building on the idea of a more comprehensive approach to tax reform or broader review of the tax system, I'd like you to tell me what such a review should

gouvernement, où j'ai débattu avec les fonctionnaires du ministère du Revenu à l'époque — maintenant l'Agence du revenu du Québec — et du ministère des Finances. Ils ne voulaient pas du tout qu'on bouge sur cet aspect, et la demande était pressante pour les jeunes entrepreneurs en particulier, mais aussi pour des entrepreneurs expérimentés qui songeaient à prendre leur retraite. Il y a donc une iniquité qui fait en sorte que nos entreprises et le transfert des entreprises sont menacés. Ce sont des entreprises qui risquent d'être vendues potentiellement à des gens à l'extérieur du Canada. Or, ils en ont le droit, il n'y a rien d'illégal, mais en même temps, on ne devrait pas avoir un système qui favorise un type de transfert par rapport à un autre qui pourrait menacer directement la croissance économique au Canada. À cet égard, malgré la résistance ressentie au sein du ministère des Finances du Québec et du ministère du Revenu, que j'ai pu observer de l'intérieur, résistance de la part de gens très brillants, d'ailleurs, des changements ont été effectués.

D'ailleurs, dans les documents que je me suis permis de vous soumettre, il y a un document que j'ai écrit en 2013, mais il y a aussi des avancées, notamment, dans notre Bulletin d'interprétation de février 2017, dans l'extrait du plan économique du Québec et dans le document additionnel du budget de 2016-2017. On y énonce des mesures qui ont été prises qui démontrent que même si le gouvernement fédéral n'a pas encore bougé, au Québec, il est possible de transférer une entreprise à un membre de la famille de façon à ce que cela ne soit pas traité de façon inéquitable ni d'une façon qui décourage un transfert d'entreprise qui pourrait avoir lieu. Je pense qu'il serait bien que le comité ou le ministère se penche sur cette question.

Le sénateur Forest : Il est totalement inéquitable et incompréhensible qu'il y ait une résistance aussi grande au sein de nos institutions qui devraient porter ces valeurs d'équité. Je n'en reviens tout simplement pas.

À court terme, advenant le scénario où la réforme fiscale du ministre Morneau nous sera présentée dans le projet de loi sur les crédits en décembre —

La sénatrice Moncion : Il a été présenté hier.

Le sénateur Forest : … ou dans le budget de mars, ce que je constate, c'est qu'il y a, à très court terme, une forme d'acceptabilité plus grande de la réforme depuis quelques semaines, mais la grande interrogation est de savoir quelles en sont les modalités d'application.Il faut absolument qu'on en arrive à définir précisément ces modalités d'application. Selon mon interprétation, à moyen ou à long terme, dans le contexte de la mondialisation, dans la nouvelle réalité du Canada du XXI^{e} siècle, il faut repenser notre régime fiscal de façon beaucoup plus globale.

Le sénateur Pratte : J'aimerais pousser davantage la question d'une réforme fiscale ou d'un examen plus approfondi. J'aimerais que vous me disiez ce qu'on devrait regarder si on

focus on. A good many witnesses have shared their thoughts with us, but it would be helpful to hear what you think a commission or committee tasked with such a review should prioritize.

[*English*]

Professor Mintz, you were head of the last committee that studied at least part of the system. From you I'd like to know, besides the GST, what other things you think a committee should look at. I'd also be interested in what formula you think such a review should take. Should it be a technical committee such as the one you headed 20 years ago? Should it be a new Carter commission — which was an ambitious exercise — or a task force or what? Professor Mintz, maybe we could start with you.

Mr. Mintz: Let me say a few things about the panel in 1996 and 1997 and how that evolved before answering your question about process.

The panel, at that time, was struck with outside people from the Department of Finance. Particularly, it was not given personal income tax to review, in part because the department felt they could handle the personal income tax and that the real difficulty was around business taxes. At that time, globalization was taking place. The world was changing a lot. There was a real concern that Canada, because we actually had a corporate income tax of 43 per cent, which was one of the highest in the world and with a lot of distortions in the system, needed to do something with the business tax structure.

The panel was created. It was called a technical committee, and I have to admit I made the name up, partly to deflate some of the expectations around the committee, rather than calling it a commission or something like that. In the end, it really did act like a panel would, and a pretty substantive report came out of it. It was intended that the committee would not itself do consultations with everybody. We did some in terms of making sure that we got ideas or views of different business groups, but really the idea was that it would be a document that would become available for consultation by the minister afterward.

We do need a larger review of the system rather than just the business tax system. Part of that review would include two types of questions. One question is the mix of taxes: Should we change the mix of taxes? Should we rely more on, for example, the GST? Do we raise the GST rate and reduce income and corporate income taxes? This has happened in a number of countries around the world, and that could be considered.

faisait un examen global du régime fiscal. Il y a un grand nombre de témoins qui nous l'ont dit, mais il serait intéressant que vous nous disiez ce qu'une commission ou un comité qui examinerait cet aspect devrait regarder en priorité.

[*Traduction*]

Monsieur Mintz, vous avez présidé le dernier comité qui a étudié le régime, du moins en partie. J'aimerais que vous me disiez sur quels aspects, outre la TPS, un comité devrait s'attarder. J'aimerais aussi savoir quelle formule serait la plus efficace pour mener cet examen. Devrait-on le confier à un comité technique, un peu comme celui que vous avez piloté il y a 20 ans, ou constituer une nouvelle commission Carter, qui s'est avérée un exercice très ambitieux? Un groupe de travail, peut-être? Monsieur Mintz, puis-je vous demander de répondre en premier?

M. Mintz : Si vous me le permettez, avant de répondre à votre question sur le processus, je vais commencer par donner un petit historique du groupe d'étude qui a siégé en 1996 et 1997, et parler de ce qui a mené à sa formation.

À cette époque, le groupe d'étude a été mis sur pied par des représentants externes du ministère des Finances. Je souligne que son mandat n'incluait pas l'examen de la fiscalité des particuliers. Le ministère estimait qu'il pouvait s'occuper de ce volet, et que le vrai problème venait de l'impôt des sociétés. Nous assistions alors à une intensification de la mondialisation. Le monde était en plein changement. Ces bouleversements suscitaient de sérieuses inquiétudes au Canada, en raison du taux d'imposition du revenu des sociétés de 43 p. 100, l'un des plus élevés dans le monde, et des nombreuses distorsions du régime. Il était évident qu'il fallait corriger la structure d'imposition des sociétés.

Le groupe d'étude a été créé. On l'a appelé comité technique, et je dois admettre que c'est moi qui l'ai désigné ainsi, en partie pour dégonfler les attentes à l'égard du comité, plutôt que de l'appeler commission ou quelque chose de similaire. En fin de compte, il a réellement fonctionné comme un groupe d'étude, et nous avons produit un rapport assez important. Il était prévu que le comité ne tienne pas lui-même de consultations à grande échelle. Nous avons bien effectué quelques consultations, mais seulement afin de recueillir les idées ou les points de vue de différents groupes d'entreprises, mais en réalité, l'objectif de l'exercice était de créer un document qui serait mis à la disposition du ministre ultérieurement.

Il faut effectivement entreprendre un examen plus vaste du système et ne pas se limiter au régime d'imposition des sociétés. L'examen consisterait en partie à répondre à deux types de questions. L'une des questions porterait sur la composition des recettes fiscales : Devrions-nous modifier la composition des recettes fiscales? Serait-il préférable de compter davantage sur la TPS, par exemple? Devrions-nous hausser le taux de la TPS, et réduire l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le

I raise GST reform because we tend to ignore it, and I think that ought to be another question to ask about how we can improve it. New Zealand, for example, taxes almost 100 per cent of consumption under their GST, or their value-added tax, while we only collect 50 per cent. So we don't do a very good job, and we need to ask some serious questions. In fact, we did a calculation that you could lower the federal GST rate from 5 to 3 per cent if you got rid of a lot of the exemptions and had something like the New Zealand system. That tells you something about the size of those exemptions. A lot of high-income people benefit from those exemptions as a result.

I also think that in the business tax system, we need to look at really two major issues. One is the tax treatment of small business. Do we have the right incentives in place? Is there something better than just simply lowering the rate, which is the system we've had for 45 years now, since 1972? Is there a better way to organize the taxation of small business, which would require a much bigger set of review or questions than what was being addressed in these proposals.

But we also need to look at the corporate system as well. There are a lot of new things that have been happening. We have flow-throughs now in terms of partnerships, trusts and things like that where some of our rules only apply to corporations and not to others.

The federal government doesn't have a land transfer tax, but land transfer tax is a huge problem when you're trying to tax commercial property. That would be more of a provincial concern, but when you start looking at the corporate sector, you have to remember there are all sorts of different types of organizations. How do you make sure you have a system that will equally apply without distorting the choice of organizations in businesses?

In terms of the corporate rate, we've gone to about the middle. In fact, we're actually a little bit above the average OECD rate now; it's close to 27 per cent, while the average OECD rate now is around 25 per cent. We have to remember that we really don't have a lot of room there, unless we want to have a lot of profit-shifting from Canada to other countries if we try to raise the rate

revenu des sociétés? C'est une approche qui a été retenue dans plusieurs pays, et que l'on pourrait envisager.

Je vous mentionne la réforme de la TPS parce que nous avons tendance à ne pas en tenir compte, et pourtant, il me semble que c'est une autre question dont il faudrait s'occuper et qu'il faudrait trouver des moyens de l'améliorer. En Nouvelle-Zélande, par exemple, presque 100 p. 100 des produits de consommation sont visés par la TPS, ou taxe sur la valeur ajoutée comme ils l'appellent, alors que nous n'imposons que 50 p. 100 des produits. Donc, nous pourrions faire mieux, et devrions nous poser quelques sérieuses questions. En fait, nous avons fait un calcul selon lequel on pourrait abaisser le taux de la TPS du gouvernement fédéral de 5 à 3 p. 100, si on éliminait une série d'exonérations et si on mettait en place un régime comme celui de la Nouvelle-Zélande. Cela vous donne une idée de l'importance de ces exonérations. La situation actuelle permet à beaucoup de particuliers à revenu élevé de bénéficier de ces exonérations.

À mon avis, dans le régime fiscal des sociétés, il faut se pencher sur deux enjeux vraiment importants. Le premier, c'est le traitement fiscal des petites entreprises. Avons-nous mis en place les bonnes mesures incitatives? Serait-il possible de faire mieux que de simplement abaisser les taux d'imposition, ce que nous faisons depuis près de 45 ans, maintenant, soit depuis 1972? Existe-t-il un meilleur moyen d'organiser la fiscalité des petites entreprises, ce qui nécessiterait un examen de beaucoup plus grande envergure ou de se pencher sur un ensemble de questions beaucoup plus large que ce qui est indiqué dans ces propositions.

Et il faut également se pencher sur le régime fiscal des sociétés. Il s'est produit beaucoup de faits nouveaux. Aujourd'hui, il se fait beaucoup de financement accréditif par l'entremise de partenariats, de fiducies et d'entités semblables, et les règles que nous avons adoptées s'appliquent à certaines sociétés, et pas à d'autres.

Le gouvernement fédéral n'impose pas de droits sur la cession immobilière, mais les droits sur la cession immobilière peuvent constituer un énorme problème lorsque vous tentez d'imposer une propriété commerciale. Cette situation pourrait représenter davantage un souci pour une administration provinciale, mais lorsqu'on commence à regarder le secteur des entreprises, il faut se rappeler qu'il existe divers types d'organisations. Comment procéder pour s'assurer de mettre en place un système qui s'applique uniformément sans créer de distorsion dans le choix des structures retenues par les entreprises?

Quant au taux d'imposition des sociétés, nous sommes arrivés pratiquement à mi-chemin. En réalité, nous nous situons un peu au-dessus du taux moyen de l'OCDE actuellement. Notre taux frôle les 27 p. 100, tandis que le taux moyen de l'OCDE se situe autour de 25 p. 100. Il faut se rappeler que nous ne disposons pas d'une grande marge de manœuvre ici, à moins d'être prêt à

any further. But it doesn't mean we can't look at some of the incentives in the system. In fact, I did a calculation that we could get the corporate rate in Canada down to 23 per cent if we got rid of the small business deduction, a number of incentives and did some base-broadening that would actually get us even a lower rate if we want to do it on revenue-neutral terms.

The personal tax needs a good look.

In terms of retirement income, we have to ask the question: Do we have adequate incentives for retirement income in terms of the tax-free savings allowance limits and RRSP and pension limits? We've done a really good job integrating the systems in Canada, unlike the United States and other countries that may have different types of systems applying to different types of employees. We've handled that really well.

We also have to ask the question about the whole taxation of property income, investment income, capital gains taxation and things like that. Should the lifetime capital gains exemption still continue? Is there a better way of providing retirement saving incentives for small business, farmers, fishers, et cetera?

There's a whole host of questions about reducing distortions in the corporate tax system and the individual tax system. It's also a reminder to governments that some of the incentives they bring in don't work, such as labour-sponsored venture-capital credits, which I was very disappointed to see brought in in a budget in 2015 after all the studies had shown how harmful they have been to venture capital markets. There are things where a study like this could become, in a sense, a Bible for governments to remember what things can work and what things don't work.

[*Translation*]

Mr. Brassard: I agree with a number of those points. Among the reform's central themes, questions have been raised about the impact on families. It is not just corporations using income splitting. Pension income can be shared as well. A public servant can share their income with their spouse, while other individuals do not have that option. If the arrangement exists at the company

accepter qu'un grand nombre d'entreprises rentables quittent le Canada pour d'autres cieux, si nous décidions d'élever le taux encore d'un cran. Mais cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas examiner quelques mesures incitatives dans le régime. De fait, j'ai effectué quelques calculs d'après lesquels il serait possible d'abaisser le taux d'imposition des sociétés à 23 p. 100 au Canada, en éliminant l'abattement pour les petites entreprises, un certain nombre de mesures incitatives, et en élargissant quelque peu l'assiette fiscale, ce qui nous donnerait finalement un taux d'imposition encore plus bas que si nous voulions fonctionner sur la base d'une imposition sans incidence sur les recettes.

Il faut aussi se pencher sérieusement sur l'impôt sur le revenu des particuliers.

Sur le plan des revenus de retraite, il faut se poser la question suivante : avons-nous mis en place les mesures incitatives appropriées en ce qui concerne les revenus de retraite eu égard aux limites imposées aux comptes d'épargne libres d'impôt et aux limites imposées aux REER et aux pensions de retraite? Nous avons fait de l'excellent travail pour ce qui est de l'intégration des systèmes au Canada, contrairement aux États-Unis et à d'autres pays qui ont adopté des systèmes différents qui s'appliquent à des types différents d'employés. Nous nous en sommes très bien sortis à cet égard.

Nous devons aussi nous poser des questions sur l'ensemble de l'imposition des revenus de la propriété, des revenus d'investissement, des gains en capital et autres choses semblables. Est-ce que l'exonération cumulative des gains en capital devrait continuer? Existe-t-il un meilleur moyen d'offrir un encouragement à l'épargne retraite pour les petites entreprises, les agriculteurs, les pêcheurs et ainsi de suite?

Il y a toute une série de questions entourant la possibilité de réduire les distorsions dans le régime fiscal des sociétés et le régime fiscal des particuliers. C'est aussi une façon de rappeler aux administrations que certaines mesures incitatives qu'elles mettent en place ne donnent pas les résultats escomptés, comme le crédit d'impôt pour capital de risque de travailleurs, que j'ai été très déçu de voir adopter dans un budget en 2015, et ce, après toutes les études ayant montré à quel point ils sont dommageables pour les marchés du capital de risque. Pour ce genre de mesures, une étude telle que celle-ci devrait devenir, en quelque sorte, une bible pour les gouvernements, afin de leur rappeler les mesures qui fonctionnent, et celles qui ne fonctionnent pas.

[*Français*]

M. Brassard : Ce sont là plusieurs points de vue que je partage également. On a soulevé aussi, dans les grands thèmes de réforme, les questions liées à la famille. Le fractionnement du revenu existe ailleurs que dans les corporations. Les revenus de pension peuvent être partagés. Un fonctionnaire peut partager son revenu avec sa conjointe ou son conjoint, alors que d'autres

level, it is also possible in that context. That is one of the things that the reform seeks to manage. Tax experts generally agree that some guidelines are necessary to restrict the practice to some extent. Other countries have what is known as couples' income. Perhaps we should follow their lead. It's something worth considering. Further to what Mr. Mintz mentioned, I in fact talk about revisiting the corporate tax rate, as well as the GST. The Godbout report, in Quebec, put a lot of emphasis on reviewing every program one by one, in order to strengthen the impact of the consumption tax. A plethora of credits are used by very few people and, for the most part, have very little effect. That would involve a review of personal taxation as well.

Indeed, we need to take a good look at exemptions for corporations. Does it really make sense for a business owner to be able to share 16 tax exemptions and allocate them to his four-year-old great-niece who he saw for 10 minutes? That is not a joke; that is possible under the current system. Those are things that tax experts agreed on but subsequently abandoned, which is a bit odd. As far as the multiplication of the capital gains exemption is concerned, it makes sense within the family unit. I'm a taxpayer as well, and I see that option as an advantage.

We should take a broader look at a number of elements related to companies and family. All of the credits and incentives that do not have an impact need to be revisited. The GST and QST are certainly worth exploring too. In a nutshell, a broader review is needed, as opposed to this thrown-together package of tax reforms.

Mr. Paquet: I would like to add something about the consumption tax. Where the Godbout report falls a bit short is that it refers to the QST or GST as the consumption tax. Picking up on the definition laid out earlier, I would point out that consumption equals income minus savings. In other words, the difference between earned income and saved income would be income spent. Taxing income spent does not mean raising the consumption tax or GST. Border-related issues involve the goods we consume in Canada, the U.S. and elsewhere. Two options are possible to further tax consumption and eliminate the tax on savings, thereby encouraging economic growth. Neither the Godbout report nor any other examination in Canada has taken an in-depth, or even preliminary, look at that area.

That does not necessarily mean increasing the tax burden on individuals overall but, rather, reducing effective marginal tax rates. One of the problems when it comes to taxing individuals is that people think of the tax brackets in the official tax tables, now available on the Internet or attached to income tax forms.

personnes ne peuvent le faire. Dans les sociétés, si c'est organisé, on peut le faire aussi. Avec les réformes, c'est en partie ce qu'on veut gérer. En général, les fiscalistes sont d'accord à ce qu'il y ait des guides pour restreindre un peu cette pratique. Peut-être, comme le font d'autres pays, devrait-on avoir un revenu de conjoints ou de couple? C'est une réflexion qu'on devrait tenir. Au-delà de ce que M. Mintz a mentionné, je parle effectivement de revoir les taux d'impôt corporatifs et de revoir la TPS. Le rapport Godbout, au Québec, avait insisté beaucoup, afin de donner plus d'impact à la taxe à la consommation, sur le fait de revoir, un à un, tous les programmes. Il y a une multitude de crédits qui ne servent qu'à très peu de personnes et qui sont, en général, peu efficaces. Il s'agirait aussi de revoir la fiscalité personnelle.

Dans les corporations, effectivement, il faudrait se pencher sur l'exonération. Est-ce vraiment logique qu'un entrepreneur puisse partager 16 exonérations et les renvoyer à sa petite nièce de 4 ans qu'il a vue pendant 10 minutes? Ce n'est pas une blague, il est possible en ce moment de le faire. Ce sont des aspects avec lesquels les fiscalistes étaient d'accord, mais qu'ils ont toutefois abandonnés, ce qui est un peu bizarre. Pour l'exonération relative au gain en capital multiplié, il est normal que dans l'unité familiale on puisse en discuter. Je suis aussi un contribuable, et devant cette possibilité, je me dis que c'est un avantage.

Il y aurait des choses à revoir globalement pour ce qui est des sociétés et de la famille. Il faudrait revoir tous les crédits et les incitatifs qui ne donnent pas de résultats. La TPS et la TVQ seraient aussi une belle avenue à revoir. Bref, il faudrait quelque chose de plus global qu'une réforme faite à la hâte comme celle-ci.

M. Paquet : J'aimerais ajouter un point au sujet de la taxe à la consommation. L'élément un peu limité dans le rapport Godbout, c'est qu'on parle de la taxe à la consommation comme étant la TVQ ou la TPS. Pour revenir à la définition exposée plus tôt, la consommation, c'est le revenu, moins l'épargne. Autrement dit, si on déclarait notre revenu gagné et notre revenu épargné, la différence entre les deux serait le revenu dépensé. Taxer le revenu dépensé ne veut pas dire augmenter la taxe à la consommation ou la TPS. Les enjeux à la frontière sont les biens que l'on peut consommer au Canada, aux États-Unis ou ailleurs. Il y a deux façons d'élargir davantage la fiscalité de la consommation et de détaxer l'épargne, et donc d'encourager la croissance économique. Cela n'a pas été examiné de façon détaillée ou même préliminaire, notamment dans le cadre du rapport Godbout ou d'autres travaux au Canada. Il vaudrait la peine qu'on s'y intéresse.

Il ne s'agit pas nécessairement d'alourdir le fardeau fiscal des particuliers d'un point de vue global, mais plutôt de réduire les taux marginaux d'imposition effectifs. Un des problèmes, lorsqu'on parle de taxer les particuliers, c'est que les gens ont en tête les fourchettes d'impôts qui figurent dans les tables

Consider the effective rate someone pays, for instance, using the tax credits available to individuals who earn $19,000 or $20,000 — we are not talking about wealthy people here. When their income goes up by $1,000, they no longer qualify for certain tax credits or redistribution measures, either federally or provincially. The effective marginal tax rate is much higher than the one in the official tables.

Quebec, for instance, implemented a tax shield, which partly resolves the problem at the provincial level. Although it doesn't fix everything, it is a step in the right direction. To my knowledge, the issue has not been the subject of any recent in-depth analysis at the federal level. It certainly merits serious consideration: individuals whose income rose from $30,000 to $31,000 — so, an increase of $1,000 — would, as a result of the effective tax rate, end up with less money in their pockets because they would no longer be entitled to the tax credits that were previously accessible to them. It has nothing to do with people becoming lazy or engaging in something illegal. They are being penalized for wanting to earn a higher income or working harder. That has an impact on the economy, in terms of both efficiency and redistribution. What's more, it is unfair. It is therefore an issue that is worth a much closer look.

The challenge is to review the indirect tax system and make it more consistent. As far as banks and other such financial intermediaries go, both the International Monetary Fund and the authors of the Mirrlees report favour the implementation of a cash flow tax on the economic rent of financial institutions, even before corporate tax is collected. A number of worthy options exist.

Environmental taxation is another important and well-intentioned consideration. Most of the time, governments propose taxes with commendable objectives in mind, but the overall impact is often disregarded.

Mr. Brassard: Obviously, we haven't addressed the issue of tax havens, which need to be dealt with head-on. We are talking about billions of dollars. Rather than going after people, here, at home, we might do well to focus our energy on those using tax havens. The government is talking about it more and more, but we have yet to see any meaningful action.

All of these reform measures need to take complexity into account. We are talking about effective marginal tax rates, and the impact the proposed reform would have on passive income is unfathomably complex. Even for accountants, compliance could mean countless hours spent on record-keeping and

officielles d'impôts, que l'on trouve maintenant sur Internet ou encore en annexe aux formulaires d'impôt. On peut penser au taux effectif que quelqu'un paie, par exemple, avec les crédits d'impôt auxquels certains ont droit s'ils gagnent un revenu de 19 000 $ ou 20 000 $ – on ne parle pas de gens très riches. Lorsque le revenu augmente de 1 000 $, ils perdent droit à certains crédits d'impôt et redistributions de services soit fédéraux ou provinciaux. Le taux effectif marginal d'imposition est beaucoup plus élevé que le taux des tables officielles.

Au Québec, par exemple, on a mis en place un bouclier fiscal qui règle en partie le problème au niveau provincial. Cela ne règle pas tout, mais c'est un pas dans la bonne direction. Au niveau fédéral, à ce que je sache, il n'y a pas vraiment eu d'analyse détaillée récente sur cet enjeu. Il vaudrait la peine de s'y attarder, car le taux effectif d'imposition pour les gens qui gagnent 30 000 $ et pour qui il y aurait une augmentation de 30 000 $ à 31 000 $, c'est-à-dire une augmentation de 1 000 $, ferait en sorte que ces gens se retrouvent avec moins d'argent dans les poches, parce qu'ils vont perdre des crédits auxquels ils avaient droit. Ce n'est pas parce que les gens deviennent paresseux ou font quelque chose d'illégal. On les pénalise de vouloir une augmentation de salaire ou de travailler davantage. Cela a un impact sur l'économie, autant en matière d'efficacité que de redistribution. C'est aussi inéquitable. C'est donc un enjeu qui vaut la peine d'être réexaminé.

Lorsqu'on parle de défi, c'est de revoir et d'améliorer la cohérence du système de taxation indirect. Lorsqu'on parle des entreprises intermédiaires financières, telles les banques et autres institutions, des propositions ont été faites au FMI et dans le rapport Mirrlees qui parlent notamment de favoriser la mise en place d'une taxe sur le flux de trésorerie qui serait appliquée sur la rente économique des institutions financières, avant même que l'impôt des sociétés ne soit perçu. Il y a plusieurs méthodes qui mériteraient d'être regardées.

Il y a aussi la question de la taxation environnementale. C'est un élément important avec des objectifs louables. La plupart du temps, les taxes proposées par le gouvernement ont certains objectifs louables, mais on oublie l'impact global que cela amène.

M. Brassard : Évidemment, on n'a pas parlé de la question des paradis fiscaux, qu'on devrait attaquer de front. On parle ici de milliards de dollars. Au lieu de s'attaquer aux gens d'ici, on devrait peut-être consacrer notre énergie à cette question. On en parle de plus en plus, mais les gestes concrets ne sont pas toujours là.

Il ne faut pas oublier, dans toutes ces questions de réforme, de faire attention à la complexité. On parlait des taux effectifs marginaux d'imposition et, dans la réforme proposée, entre autres, pour les revenus passifs, c'est inimaginable, même pour des comptables, la complexité que cela peut impliquer en

communicating with CRA officials, not to mention, lost time and efficiency.

In this case, the so-called reasonable factor, a concept everyone seems to be bandying about, would mean never-ending litigation and discussions with public servants about what constitutes reasonable income. The government needs to pay particular attention to the complexity involved. Fundamentally, taxation is not straightforward, but that should be one of the objectives. Otherwise, it leads to a huge loss of energy.

Senator Moncion: I have two fairly different questions. In 2008, we experienced the asset-backed paper crisis, and, since then, the number of business loans granted by financial institutions has dropped. We have also observed a significant increase in passive investments at the company level and business incorporation rates that may have led to tax loopholes. Could you comment on that, please?

Mr. Brassard: I'll speak to a point raised in a paper my colleague Paul Ryan wrote, on the topic of the level of incorporation. The issue has not been handled well; for the past decade, more businesses have indeed been incorporating because Quebec's professions board, the Office des professions du Québec, allowed it. We have to answer an important question. Which situation is normal? The one we have today or the one that existed previously? Why could a law firm with 30 employees not incorporate 20 years ago? The previous situation is the abnormal one. Quebec began allowing professionals to incorporate. Nowadays, a professional is also an entrepreneur. That is important to bear in mind. Of course, then, we have seen an increase in the number of incorporations, stemming from the fact that the government now allows it. It hasn't been that way for very long. In the past, it was perhaps not regarded as normal to not have so many companies and to discriminate on the basis that the business was an accounting or other such professional office. Why were they not treated the same as business owners? We could talk about doctors; that's another debate.

The fact that we have more incorporated businesses today may simply be a return to normal. These people are entrepreneurs just the same as those in other professions that had the right to incorporate. Yes, then, we have more incorporations, but is that wrong? They should not be viewed as a nuisance.

Senator Moncion: That isn't the case.

Mr. Brassard: It brings in more revenue. The money works harder. The entrepreneur may be getting richer, but they are handing over 50 per cent to 60 per cent of their income in taxes. The numbers speak for themselves.

nombre d'heures de conformité, de tenue de livres, de perte de temps, d'inefficience et de discussions avec les gens de l'agence.

Lorsqu'on parle de quelque chose de « raisonnable », c'est une expression qui arrive de partout. « Raisonnable » signifie des procès en cour qui n'en finissent plus et des discussions avec les fonctionnaires sur ce que constitue un revenu raisonnable. Il faut faire attention à la question de la complexité. À la base, la fiscalité n'est pas simple, mais il faut que cela devienne un objectif. Sinon, on y perd beaucoup d'énergie.

La sénatrice Moncion : J'ai deux questions assez différentes. Il y a eu la crise des papiers adossés à des d'actifs de 2008 et, depuis cette période, il y a eu une diminution des prêts consentis par les institutions financières dans le milieu des entreprises. On a vu aussi une croissance importante des placements passifs dans les entreprises et des taux d'incorporation d'entreprise qui auraient pu mener aux échappatoires fiscales. Pouvez-vous commenter cette question, s'il vous plaît?

M. Brassard : Je pourrais soulever un point qui est traité dans un mémoire de mon collègue, Paul Ryan, sur le niveau des incorporations. On pense que c'est mal abordé, car, effectivement, depuis 10 ans, il y a davantage d'incorporations, parce que l'Office des professions du Québec l'a permis. La question à se poser est la suivante : qu'est-ce qui est anormal, la situation d'aujourd'hui ou celle d'avant? Pourquoi un cabinet d'avocat d'il y a 20 ans avec 30 employés ne pouvait-il pas s'incorporer? C'est plutôt la situation d'avant qui était anormale. Au Québec, on a permis aux professionnels de s'incorporer. Aujourd'hui, un professionnel, c'est un entrepreneur aussi. Il ne faut pas l'oublier. Donc, c'est sûr qu'il y a eu plus d'incorporations, parce que c'est permis aujourd'hui. Cela ne fait pas longtemps que c'est permis. Par le passé, ce n'était peut-être pas normal qu'il n'y ait pas autant de compagnies et qu'on fasse une discrimination sous prétexte qu'on était un bureau de comptable ou autre. Pourquoi n'étaient-ils pas traités comme des entrepreneurs? On peut parler des médecins, c'est un autre débat.

Lorsqu'on dit qu'il y a davantage d'incorporations aujourd'hui, c'est peut-être un retour à la normale. Ce sont des entrepreneurs au même titre que d'autres professions qui avaient le droit de s'incorporer. Donc, oui, il y a plus d'incorporations, mais est-ce incorrect qu'il y en ait davantage? Il ne faut pas les voir comme une nuisance.

La sénatrice Moncion : Ce n'est pas le cas.

M. Brassard : Cela amène plus de revenus. L'argent travaille plus. Peut-être que l'entrepreneur s'enrichit davantage, mais il donne 50 ou 60 p. 100 de son revenu en impôts. Les chiffres sont clairs.

The practice should not be seen as abusive. If a business owner has the right to hire employees and if the intention is to reduce taxes for those who do not hire employees, as Quebec did, by imposing the 5,500-hour requirement, tax policy comes into play and a person is deemed to qualify for a lower tax rate if they generate employment. Not allowing these businesses to incorporate and designating the practice as wrong would mean returning to an abnormal situation. They are entrepreneurs, just like everyone else.

[*English*]

Mr. Mintz: First, with respect to the question about post 2009, one of the most harmful concepts that ever developed was this dead money idea, which has been a complete misunderstanding of the role of cash flow and retained earnings in corporations.

Actually, one of the good things about Canada and some countries is that our corporations were not highly levered going into the 2008 financial crisis. As a result, we didn't have the experience of bankruptcies and other things that did occur in Europe and the United States. There was still a downturn and it hurt us badly, but our corporations actually weathered it much better because they did have a cushion of cash flow to support them.

Being on boards, I can tell you, we've looked at the data. There was a growth in cash flow, but there were two reasons companies were doing that at that point. In fact, they weren't necessarily buying back shares. They were actually keeping the money because they knew there were going to be good acquisitions or purchases of assets when the market started coming back and they wanted to have the flexibility to do that. The other thing is they really were very concerned about liquidity in case there was another significant downturn in the economy.

Things were not very good even after 2009 in terms of overall growth in the world economy. There were concerns regarding Europe, which was going through some very difficult tensions post 2010. The United States was still on a very slow growth recovery. People weren't quite sure whether they would dip back into recession. In 2012 or 2013, we did have a slow down that didn't lead to recession, but it was not a good growth year for the world economy. There was a lot of nervousness, and that's one of the reasons for withholding cash flow.

When you look at economic studies on investment, it has been shown time and time again that cash flows can be an important source of equity finance for corporations and actually is their cheapest source of finance. This is one argument that I would give against the neutrality argument in the July 18 proposal. It

Il ne faut pas voir cela comme un abus. Si l'on dit qu'un entrepreneur a le droit d'engager des employés, si l'on veut réduire les taux pour ceux qui n'engagent pas d'employés, comme l'a fait le Québec, en demandait 5 500 heures, cela devient une question de politique fiscale où l'on détermine que quelqu'un aura droit à un petit taux s'il génère des emplois. Mais le fait de refuser l'incorporation et de dire que ce n'est pas correct, c'est le retour à une situation anormale. Ce sont des entrepreneurs au même titre que les autres.

[*Traduction*]

M. Mintz : Pour commencer, en ce qui a trait à la question sur la période après 2009, l'un des concepts les plus nuisibles à avoir été élaboré est celui du capital oisif, qui traduit une incompréhension totale du rôle de la trésorerie et des bénéfices non répartis dans les sociétés.

En réalité, l'une des bonnes choses au sujet du Canada et de quelques autres pays, c'est que nos sociétés n'affichaient pas un niveau d'endettement très élevé lors de la crise financière de 2008. De ce fait, nous n'avons pas connu les faillites ni les autres répercussions qui se sont produites en Europe et aux États-Unis. Il y a quand même eu un ralentissement, et cela nous a fait passablement de tort, mais nos sociétés s'en sont beaucoup mieux tirées parce qu'elles pouvaient compter sur des liquidités.

Comme je siège à des conseils d'administration, je peux vous dire que j'ai consulté les données. On a constaté une croissance de la trésorerie, mais deux raisons expliquaient pourquoi les entreprises fonctionnaient de cette manière, à ce moment-là. En réalité, elles ne rachetaient pas nécessairement les actions. Elles gardaient leur capital parce qu'elles savaient qu'elles pourraient réaliser des acquisitions intéressantes ou des achats d'actifs lorsque le marché amorcerait sa reprise, et elles souhaitaient se doter de la marge de manœuvre pour pouvoir le faire. L'autre chose, c'est qu'elles s'inquiétaient réellement au sujet des liquidités au cas où l'économie connaîtrait un autre ralentissement important.

Les choses n'allaient pas très bien, même après 2009, du point de vue de la croissance générale de l'économie mondiale. On s'inquiétait pour l'Europe, qui traversait des tensions très difficiles après 2010. Les États-Unis se trouvaient toujours dans une période de reprise très lente. Les gens se demandaient s'ils n'allaient pas plonger de nouveau dans une récession. En 2012 ou 2013, nous avons connu un ralentissement qui n'a pas mené à une récession, mais ce ne fut pas une bonne année pour la croissance de l'économie mondiale. On sentait beaucoup de nervosité, et c'est l'une des raisons qui explique pourquoi les entreprises retenaient autant de trésorerie.

Quand on regarde les études économiques sur l'investissement, on constate que cela a été démontré à maintes reprises que les flux de trésorerie peuvent se révéler une importante source de financement par capitaux propres pour les sociétés, et effectivement, il s'agit de leur source de financement

was argued by some people that somehow it doesn't matter whether the money is inside or outside the corporation. It does matter. When retained earnings are held in the corporation, it does give a cheap source of finance for investment expansion. In fact, many studies have shown that this is the case.

Much of financial theory talks about this because when companies have to go to the outside market by either borrowing money or getting new equity, people on the outside don't know the company as well as people on the inside. Because of that asymmetric information, they tend to want a higher return on investments because of potential risks. One of reasons I have always been against new equity incentives is that it encourages bad firms coming into the market and hurts the good firms that are trying to raise capital. These models show that if you are going to have a problem of asymmetric information in the markets, you actually want to tax the signal, and the signal being that only the firms that don't have good internal resources go to the outside market to raise money. If you start subsidizing that, you will encourage too many bad firms coming into the market.

Actually, I think this dead money argument is a harmful one, and I've been ashamed of people in important positions who have used this argument, especially people who understand investments by businesses and the issues around that.

One of reasons income trusts were such a bad vehicle for the corporate sector is that it starved companies of cash flow. As soon as a downturn occurred or a competitor came along and started grabbing market share, because the income trust kept passing out money to its investors, who had no cash flow, it found that it couldn't raise money from the outside and got into serious trouble. In my view, one of the best things that happened was Halloween 2006. We're celebrating the anniversary today, but on Halloween in 2006, we got rid of the income trust structure or at least took away the incentives for it. If we had gotten to 2008 or 2009 with many income trusts still operating in Canada, we would have gotten into very serious trouble in this country because many companies had starved their cash flow.

au meilleur compte. C'est l'un des arguments que je donnerais contre celui de la neutralité évoquée dans les propositions du 18 juillet. Certains ont fait valoir qu'en un sens, cela n'avait pas d'importance que l'argent soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la société. Mais, au contraire, cela a de l'importance. Lorsque les bénéfices non répartis sont conservés dans la société, cela lui procure une source de financement au meilleur compte en vue de l'expansion des investissements. De fait, bon nombre d'études ont montré que c'était bien le cas.

La théorie financière en fait beaucoup mention, parce que lorsque les entreprises doivent avoir recours au marché externe, soit en empruntant de l'argent ou en se procurant de nouveaux capitaux, les gens de l'extérieur ne connaissent pas la société aussi bien que ceux de l'intérieur. Compte tenu de cette asymétrie de l'information, elles ont tendance à exiger un rendement plus élevé sur les investissements en raison des risques potentiels. L'une des raisons pour lesquelles j'ai toujours été contre les nouvelles mesures incitatives en lien avec les capitaux propres, c'est parce qu'elles encouragent les mauvaises entreprises à entrer sur le marché, et qu'elles nuisent aux bonnes entreprises qui essaient de réunir des capitaux. Ces modèles montrent que si l'on s'attend à éprouver un problème d'information asymétrique sur les marchés, on pourrait souhaiter imposer le signal, et le signal est que seules les entreprises ne disposant pas de bonnes ressources internes vont sur les marchés pour trouver du financement. Si vous commencez à subventionner cela, vous allez encourager trop de mauvaises entreprises à venir sur le marché.

De fait, je pense que cet argument au sujet du soi-disant capital oisif est nuisible. Et j'ai trouvé honteux que des personnes haut placées aient eu recours à cet argument, d'autant que ce sont des gens qui comprennent comment fonctionnent les investissements effectués par les entreprises et les enjeux connexes.

L'une des raisons pour lesquelles les fiducies de revenu étaient un si mauvais véhicule pour le secteur des entreprises tient au fait qu'elles privaient les entreprises de leur trésorerie. Dès qu'un ralentissement se pointait à l'horizon ou qu'un compétiteur survenait et s'emparait de parts du marché, parce que la fiducie de revenu ne cessait de distribuer de l'argent à ses investisseurs, qui n'avaient pas de trésorerie, elles ont constaté qu'elles ne pouvaient pas se procurer d'argent auprès de sources extérieures, et se retrouvaient en fâcheuse position. Selon moi, l'une des meilleures choses qui se soit produite est l'Halloween 2006. Nous célébrons cet anniversaire aujourd'hui, mais à l'Halloween en 2006, nous nous sommes débarrassés de la structure des fiducies de revenu ou du moins, nous avons éliminé les mesures incitatives à leur égard. Si nous avions continué jusqu'en 2008 ou 2009, et si nous avions laissé de nombreuses fiducies de revenu continuer d'exercer leurs activités au Canada, nous nous serions retrouvés en très fâcheuse position dans ce pays, parce que de nombreuses compagnies se seraient retrouvées à court d'argent.

With respect to incorporation, we need to do a good study of this because I don't think we understand why private incorporation has increased over the years. I can think of four reasons for this. First, there has been a change in labour markets where companies have been hiring fewer employees, partly because of all the expenses and regulations associated with it, and getting contract labour instead. If you are hiring contract labour, many self-employed people would incorporate, perhaps due to tax reasons but also due to limited liability and because they wanted to reduce the liability that they might face.

The second reason is that since 2009, many of the provinces allowed professionals — this included doctors, lawyers, accountants, chiropractors, veterinarians and social workers — to incorporate. They couldn't extinguish their liability with respect to practice but, of course, it still gave some other positive aspects in terms of limited liability. For example, I saw my doctor the other day and he told me that at one time, he had his own practice and he said that he had nine people employed. He couldn't draw anything out until everyone else got paid. His family wouldn't get any food on the table unless he had enough money to pay out all his employees. So there is a certain amount of risk involved, but you do tend to minimize some of that risk in incorporation compared to liability that they face when it's unincorporated.

Again, there may also have been tax reasons that would encourage incorporation, but given that the money is eventually fully taxed when it comes out of the corporation, it is mainly the deferral of tax within the corporation that is the benefit for individuals.

The third reason, which we often forget about, is that many public corporations delisted and became Canadian-controlled private corporations. That has happened since the early 2000s. With Sarbanes-Oxley and other changes brought in, it encouraged many companies to become private companies, and if they were directly or indirectly controlled by Canadians, they would be Canadian-controlled private corporations. I would like to see the data, in terms of new companies becoming Canadian-controlled private corporations, on how many of them were large, with a large amount of taxable income as a result.

Pour ce qui est de la constitution en personne morale, il faut entreprendre une étude sérieuse à ce sujet, parce que je ne pense pas que nous comprenions les raisons pour lesquelles le nombre de constitutions en sociétés privées a tellement augmenté au fil des années. Il me vient à l'esprit au moins quatre bonnes raisons pour l'expliquer. Premièrement, il y a eu des changements sur le marché du travail et les entreprises ont embauché moins d'employés, en partie pour réduire les dépenses et se soustraire de tous les règlements qui y sont rattachés, et elles se sont plutôt tournées vers de la main-d'œuvre contractuelle. Si l'on engage de la main-d'œuvre contractuelle, bon nombre de travailleurs autonomes vont vouloir se constituer en société, peut-être pour des raisons d'ordre fiscal, mais aussi compte tenu de la responsabilité limitée qui vient avec, et aussi parce qu'ils souhaitent réduire les responsabilités qu'ils sont susceptibles de devoir assumer.

La deuxième raison est que depuis 2009, bon nombre de provinces ont permis aux professionnels — notamment les médecins, les avocats, les comptables, les chiropraticiens, les vétérinaires et les travailleurs sociaux — de se constituer en société. Cela ne met nullement fin à leurs responsabilités en matière de pratique, mais bien entendu, cela comporte d'autres aspects positifs en matière de responsabilité limitée. À titre d'exemple, j'ai vu mon médecin l'autre jour, et il m'a confié qu'à une certaine époque, il avait sa propre pratique privée. Il a mentionné qu'il avait alors neuf employés. Il ne pouvait retirer aucune somme tant que tout le monde n'avait pas été payé. Il ne pouvait donc pas mettre du pain et du beurre sur la table tant qu'il n'avait pas payé tous ses employés. On constate donc qu'il y a toujours un certain risque en cause, mais on a tendance à minimiser une partie de ce risque dans le cadre de la constitution en société, comparativement aux responsabilités inhérentes lorsque l'on n'est pas constitué en société.

Encore une fois, il se peut qu'il existe d'autres raisons sur le plan fiscal qui encouragent la constitution en société, mais étant donné que, tôt ou tard, les capitaux sont entièrement imposables lorsqu'ils sont retirés de la société, le véritable avantage pour les particuliers tient au fait que tant que l'argent est immobilisé dans la société, l'impôt est reporté.

La troisième raison, que nous avons tendance à oublier, est que de nombreuses corporations publiques ont été radiées et sont devenues des sociétés privées sous contrôle canadien. Cela se produit depuis le début des années 2000. De fait, depuis la loi Sarbanes-Oxley et les autres modifications qui lui ont été apportées, qui incitaient de nombreuses sociétés à devenir des sociétés privées, et si elles étaient directement ou indirectement sous contrôle canadien, elles devenaient des sociétés privées sous contrôle canadien. Je serais curieux de voir les données concernant le nombre de nouvelles sociétés qui deviennent des sociétés privées sous contrôle canadien; j'aimerais savoir combien parmi elles étaient de grande envergure, et par conséquent, susceptibles de produire un important revenu imposable.

The fourth reason is the disparity between corporate and personal tax rates, but we have to remember that back in 2000, the top personal rate at that time was around 46 per cent and the small business rate was a little less than 20 per cent. There was already a 26 per cent difference in tax rates at that time. Yes, they have opened up even more, but the question is, how much of that growth is due to that as opposed to some of the other factors? We need a study on that instead of trying to jump with policy conclusions when we really don't know the facts yet.

[*Translation*]

Mr. Paquet: The example we just heard paints a good overall picture of the economy: it is becoming increasingly service-based in many respects and extremely diversified. It also draws attention to the whole issue of what really constitutes passive income, in terms of the type of service involved. A slew of factors have to be taken into account.

That is entirely in line with economists' thinking when it comes to taxing income exceeding the normal rate of return. The issue could give rise to a whole debate. At the same time, or, at the end of the day, by feeding itself, on the one hand, the field of economics has moved in a certain direction, and, on the other, the actual economy has moved in another direction. That necessitates a broader debate.

[*English*]

Senator Moncion: You also mentioned that there will be U.S. tax reform coming this year. Are they starting the work or is it something they have been working on for a number of years and will be bringing forward? You were saying that once they do their reform, it could have a major impact on what is done here in Canada. I want to understand that.

Mr. Mintz: There was work done before the 2016 election by the Republicans and it was reflected in the house blueprint introduced last year. That was a brilliant document in which the corporate tax rate would be reduced at the federal level from 35 per cent to 20 per cent and there would be much lower tax on business income and lower personal tax rates. It would also include what was called the "border adjustment," but when you get to the details, it was a sneaky way of bringing in a value-added tax to the United States without calling it that because it would never get in as a value-added tax in the United States.Of course, that has not happened. But over the past year, there has been a group of house Republicans, Senate Republicans and the administration working together — certain key senators and House of Representatives people from the Republican Party, as well as people from the White House — working on a tax reform.

La quatrième raison tient à la disparité qui existe entre les taux d'imposition des sociétés et des particuliers. Il faut se rappeler, si on remonte jusqu'en 2000, que le taux maximal d'imposition des particuliers à l'époque se situait autour de 46 p. 100, et que le taux d'imposition des petites entreprises était d'un peu moins de 20 p. 100. Il y avait déjà un écart de 26 p. 100 dans les taux d'imposition à l'époque. Il est vrai que cet écart s'est creusé encore davantage, mais la vraie question est, quelle part de cette hausse est due à cela, plutôt qu'à d'autres facteurs? Il nous faut une étude sur ce sujet plutôt que de tenter de sauter aux conclusions et d'adopter des politiques sans connaître vraiment tous les faits.

[*Français*]

M. Paquet : L'exemple qui vient d'être donné illustre bien toute la question de l'économie, qui est de plus en plus une économie de services à bien des égards, une économie très diversifiée, et toute la question de ce qu'est véritablement un revenu passif sur le type de services. Il y a une série d'enjeux à considérer.

C'est tout à fait compatible avec la réflexion des économistes sur la question d'une taxe sur un excédent de rendement normal. Tout un débat pourrait être soulevé sur ce sujet. En parallèle ou, enfin, en s'auto-alimentant, d'un côté la science économique a évolué dans une direction, d'un autre côté l'économie réelle a aussi évolué dans une autre direction, ce qui demande une réflexion plus globale.

[*Traduction*]

La sénatrice Moncion : Vous avez également mentionné qu'il y aura une réforme du régime fiscal aux États-Unis cette année. Est-ce que nos voisins ne font que commencer le travail ou ont-ils déjà commencé depuis plusieurs années, et s'apprêtent-ils à mettre la réforme en œuvre? Vous avez indiqué qu'une fois qu'ils auront effectué leur réforme, cela pourrait avoir une incidence majeure sur ce qui se fait ici, au Canada. J'aimerais bien comprendre ce que vous entendez par là.

M. Mintz : Les républicains ont amorcé les travaux à cet égard avant les élections de 2016, et cela s'est traduit dans le projet de budget présenté à la Chambre l'an dernier. Il s'agit d'un document brillant dans lequel on affirme que le taux d'imposition des sociétés passera, au niveau du gouvernement fédéral, de 35 à 20 p. 100, et que les taux d'imposition sur les revenus des entreprises et des particuliers seront plus bas. Il était également question d'inclure ce que l'on appelle des « instruments d'ajustement frontalier », mais lorsque l'on entre dans les détails, on constate qu'il s'agissait d'un moyen détourné d'introduire aux États-Unis une taxe sur la valeur ajoutée sans l'appeler par son nom, parce que ce ne serait jamais accepté si on la qualifiait ainsi. Bien entendu, cela ne s'est pas produit. Mais l'an dernier, un groupe de membres républicains de la Chambre des représentants, du Sénat et de l'administration ont travaillé ensemble — dont quelques sénateurs et membres clés de la

We are finally going to see the results of this work over the past year on Wednesday, when the house is going to introduce a detailed plan for the first time. With the previous plans that have been introduced — it's hard to call them plans, they were more intentions — to lower rates, to lower levels and to do certain kinds of changes, there was not much detail about how they were going to actually broaden the tax base.

What has been agreed upon is that they will accept — in the Senate but also the house — a $1.5 trillion loss in revenues over the next 10 years. That's in the budget that has now been passed by both the house and the Senate. But right now, the loss of revenue associated with corporate rate reductions and personal tax rate reductions is over $5 trillion in 10 years. They have to close that gap.

There are a number of things being discussed, for example, a one-time tax on that huge pot of money sitting abroad, $2.5 trillion sitting abroad and held by U.S. multinationals. In fact, a 5 per cent tax would raise a fair amount of revenue on $2.5 trillion, or even the 10 per cent, which is what we're talking about. They are talking about getting rid of a number of deductions and credits. They are potentially talking about lowering the personal tax rates but introducing a new top-rate category that could be over $1 million, where the personal tax rate will actually — at the federal level, instead of 39.6 per cent, it could be an even higher number, like in the 40s. That's for over $1 million in taxable income. Just to remind you, in U.S. dollars, our top rate hits at around $160,000, so there is a big difference in that.

The house is just the first action, and because of the budget passing, the tax bill can be passed by the Senate with only 50 votes under the reconciliation rules they have. The house is planning to try to pass something by Thanksgiving. We'll see how successful that will be. Then it goes to the Senate, the Senate will have its own package, and then they'll have reconciliation between the house and the Senate. They are hoping to have this all done by January, which frankly I think is a very fast schedule for it to be done.

Chambre des représentants du parti républicain, ainsi que des employés de la Maison-Blanche — ont travaillé sur la réforme fiscale.

Nous allons être à même de constater mercredi les résultats de ces travaux menés l'année dernière, lorsque la Chambre présentera un plan détaillé pour la première fois. Les plans qui avaient été présentés auparavant — et on peut difficilement les qualifier de plans, mais plutôt d'intentions — en vue d'abaisser les taux d'imposition, de réduire le nombre de tranches ainsi que d'apporter quelques modifications, ne comportaient pas beaucoup de précisions quant aux moyens retenus pour élargir l'assiette fiscale.

Ce sur quoi l'on s'est entendu, toutefois, c'est que l'on acceptera — au Sénat, mais aussi à la Chambre — une perte de 1,5 billion de dollars en revenus au cours des 10 prochaines années. Ces mesures figurent dans le budget qui a été adopté depuis par la Chambre et le Sénat. Mais actuellement, la perte de revenus associée aux réductions du taux d'imposition des sociétés et des particuliers se chiffre à plus de 5 billions de dollars sur 10 ans. L'administration devra combler le manque à gagner.

Diverses solutions sont examinées, par exemple, une taxe ponctuelle sur ces énormes sommes d'argent conservées à l'étranger, soit des liquidités de 2,5 billions de dollars appartenant à des multinationales américaines à l'étranger. De fait, une taxe de 5 p. 100 permettrait d'amasser un joli magot de revenus sur 2,5 trillions, ou même de 10 p. 100, et c'est de cela qu'il est question. Le gouvernement américain envisage de faire disparaître une série de déductions et de crédits d'impôt. Il est question de réduire éventuellement les taux d'imposition des particuliers, mais aussi d'introduire une nouvelle tranche supérieure de l'impôt sur le revenu qui pourrait être fixée à plus de 1 million de dollars et pour laquelle le taux d'imposition serait effectivement — au niveau du gouvernement fédéral, plutôt que de 39,6 p. 100, il pourrait atteindre un chiffre encore plus élevé, dans les 40 p. 100. Ce taux s'appliquerait au revenu imposable supérieur à 1 million de dollars. Juste un petit rappel, en dollars américains, notre taux d'imposition supérieur s'applique aux alentours de 160 000 $. Vous voyez qu'il y a une différence notable.

La Chambre représente seulement la première étape, et compte tenu de l'adoption du budget, le projet de loi sur le régime fiscal pourrait être adopté par le Sénat avec une majorité simple de 50 voix, en vertu de la procédure de réconciliation mise en place. La Chambre des représentants prévoit adopter quelque chose d'ici la fête de l'Action de grâces aux États-Unis. Nous verrons si cela se concrétise. Par la suite, le projet de loi sera renvoyé au Sénat qui mènera ses propres études, et pour finir, on trouvera un compromis entre la Chambre et le Sénat. Les Américains espèrent avoir conclu l'ensemble du processus d'ici janvier, mais franchement, je doute qu'ils y parviennent dans un laps de temps aussi court.

Senator Andreychuk: I thank you all for making a compelling case for the argument that trying to fix one problem creates so many more and that we're due for looking at the whole system, not only for ourselves to make it fair but to be competitive across the country. I think that's the main message I hear.

I want to go back to the public policy issue that started all of this. We heard that it was unfair that you can incorporate and pay a lesser tax than those who are employees. That's really what I keep hearing from people, saying they think it's unfair that I incorporated, and they were comparing an employee to an incorporated person. That discretion for some professionals was the nub of why they did this. Others have said it was perhaps to raise some tax, and you've given us some other reasons.

Here we have to determine whether the government's actions have been helpful or unhelpful and make recommendations. What is the public policy issue that needs to be addressed more than anything else in assessing these changes?

Mr. Mintz: Well, I can tell you — and it goes back to an earlier point made — that when the top rate was raised from 29 to 33 per cent, not that much revenue was raised in 2016. There were good reasons that happened. In fact, a lot of people planned around the top rate going up, and they capitalized their companies or they got their capital gains in 2015 and paid the tax at that point at a much lower rate. They also had dividends paid out of their corporations and emptied their retained earnings to avoid the increase in the top rate. That was one the reasons that happened. I think certainly it was partly driven by revenue reasons. They were disappointed that in trying to put the screws to high-income people, they didn't get enough revenue out of it, which is not entirely surprising.

It became a fairness question because they were trying to make the rich pay more. I have done a calculation. Individuals of more than $100,000, which is about 7.8 per cent of all taxpayers in Canada, pay more than half federal and provincial personal income taxes, so you can ask about fairness. No matter how you calculate it, we have a progressive tax system right now in Canada. It's just a question of whether you want it more progressive or what.

La sénatrice Andreychuk : Je vous remercie tous d'avoir réuni des arguments irréfutables pour nous prouver que parfois, en voulant corriger un problème, on ne parvient qu'à en créer beaucoup d'autres et que le moment est venu de nous pencher sur tout le système, pas seulement pour le rendre plus équitable, mais aussi pour qu'il soit compétitif dans tout le pays. Je pense que c'est le message que vous essayez de nous transmettre.

J'aimerais revenir à la question de la politique publique avec laquelle toute cette discussion a démarré. Certains ont déclaré qu'il était injuste de pouvoir se constituer en personne morale et de payer moins d'impôt que les salariés. C'est vraiment ce que les gens me disent sans arrêt; ils me répètent qu'ils trouvent cela injuste que j'aie pu me constituer en personne morale, et ils font la comparaison entre un employé salarié et un particulier doté de la personnalité morale. L'essentiel de leur revendication est cette latitude accordée à certains professionnels. D'autres ont déclaré que c'était peut-être pour pouvoir lever des impôts ou des taxes, et vous nous avez fourni encore d'autres raisons.

Dans le cas présent, il faut établir si les mesures prises par le gouvernement ont été utiles ou nuisibles, et formuler des recommandations. Quel est l'enjeu de politique publique dont nous devons nous occuper en priorité dans le cadre de l'évaluation de ces modifications?

M. Mintz : Permettez-moi de vous dire — et je reviens sur un point que j'ai déjà mentionné — que lorsque le taux d'imposition pour la tranche la plus élevée est passé de 29 à 33 p. 100, le gouvernement n'a pas récolté beaucoup de recettes fiscales en 2016. De bonnes raisons expliquent cette situation. De fait, beaucoup de gens avaient anticipé que le taux supérieur allait monter d'un cran et ils ont opté pour la capitalisation de leur entreprise ou encore, ils ont inscrit leurs gains en capital en 2015 et ont payé l'impôt à ce moment-là à un taux moindre. Ils ont aussi fait en sorte que leur corporation verse des dividendes et ils ont sorti leurs bénéfices non répartis pour éviter de se retrouver dans la tranche supérieure d'imposition. C'est l'une des explications du manque à gagner pour le gouvernement. Selon moi, ce fut en partie motivé par des questions de revenus. Le gouvernement était déçu du fait qu'en voulant serrer la vis aux personnes à revenu élevé, il n'avait pas obtenu les résultats escomptés, ce qui n'a rien de vraiment surprenant.

C'est devenu un enjeu d'équité, parce que l'objectif consistait à faire payer les riches davantage. J'ai fait un petit calcul. Les particuliers qui gagnent plus de 100 000 $ par année, ce qui représente près de 7,8 p. 100 des contribuables au Canada, paient plus de la moitié des impôts des particuliers au fédéral et au provincial, alors on peut s'interroger sur la question de l'équité. Peu importe comment vous faites le calcul, le Canada s'est doté d'un régime fiscal progressif. La vraie question est la suivante : voulons-nous faire en sorte qu'il soit plus progressif encore ou autre chose?

Certainly fairness became important, but revenue was also an important part of it. What was forgotten, which goes back to my point, was growth. When you start hitting even the rich with more taxes, you can impact the economy, and I think that goes back to some of the comments that Alain made with respect to the marginal cost of taxation and the impact on the economy. In fact, many studies have shown — my colleague Bev Dahlby at the University of Calgary has shown this — you have very high economic costs of raising taxes, especially when you have very high marginal tax rates at the personal level because people avoid the tax, and that's what the studies have shown.

My point is that we need to look at tax reform more generally and we have to remember there are several objectives for good tax policy, and it's not just about fairness or raising revenue. In fact, usually the exercise is you say the government needs so much revenue to spend, because what determines how much revenue you need is spending. After that, you determine what the best tax structure is to give you that revenue, and that's really the way you look at tax reform.

[*Translation*]

Mr. Brassard: Being fair does not mean being equal.

When you compare a business owner and an employee, it's important not to hastily conclude that that has to happen. There are risks involved. We were talking about growth. With private companies, we are seeing that Canadian society is not being deprived of revenue. That is what we are trying to show. Tax revenue opportunities increase when people are allowed to engage in activities that generate growth. In an effort to make things equal, many people are being penalized, and, at the end of the day, that affects everyone.

[*English*]

Senator Jaffer: Thank you very much for your presentations. They have been very useful.

I have a lot of questions, but we've run out of time. One of the things that bothers me is the passive income. Professor Mintz, you have spoken about it. The way the minister and some have classified passive income is actually insulting, because if you are in business, often, as you said, you save the money to expand or for pensions or whatever. How would you define "passive income"? I have so many questions but I will just ask this one.

Il est certain que l'équité est devenue un élément important, mais les recettes fiscales comptent aussi pour beaucoup. Ce que l'on semble avoir oublié, et qui me ramène à mon point, c'est la croissance. Quand on commence à frapper même les riches avec des impôts plus élevés, cela risque d'avoir des répercussions sur l'économie, et je pense que cela nous ramène à certains commentaires formulés par Alain au sujet du coût marginal des fonds publics et de l'incidence sur l'économie. De fait, comme l'ont illustré de nombreuses études — notamment, celle de ma collègue, Bev Dahlby, de l'Université de Calgary —, lorsque l'on hausse les impôts, cela entraîne des coûts très élevés pour l'économie, surtout lorsque le taux d'imposition marginal est très élevé pour les particuliers, parce que les gens tentent alors de se soustraire à l'impôt, et c'est ce que les études sur le sujet montrent.

J'essaie de faire valoir qu'il faut envisager la réforme fiscale sur une plus grande échelle. Il faut en outre se rappeler qu'une bonne politique fiscale comporte plusieurs objectifs, pas seulement l'équité ou la production de recettes. En réalité, habituellement, l'exercice se déroule comme suit : le gouvernement a besoin d'un certain montant à dépenser, et c'est ce qui détermine le montant des recettes fiscales qu'il souhaite récolter, autrement dit, le montant qu'il voudrait pouvoir dépenser. Après cela, il faut déterminer quelle est la meilleure structure d'imposition pour en arriver à ce montant de recettes, et c'est l'angle sous lequel il faut envisager une réforme fiscale.

[*Français*]

M. Brassard : Être équitable ne veut pas dire être égal.

Lorsqu'on compare un entrepreneur et un employé, il faut faire attention d'arriver à des conclusions rapides pour dire que cela doit arriver. Il y a des questions de risques. On parlait de croissance et on se rend compte que, avec les compagnies privées, la société canadienne ne se prive pas de revenus. C'est ce qu'on essaie de démontrer. Il y a davantage d'entrées fiscales si on laisse les gens participer à la croissance grâce à leurs projets. Il faut que cela arrive égal et, pour cela, on pénalise plein de monde et l'ensemble de la population, finalement.

[*Traduction*]

La sénatrice Jaffer : Je vous remercie beaucoup pour vos déclarations. Elles nous sont très utiles.

J'ai beaucoup de questions à poser, mais nous manquons de temps. L'une des choses qui m'ennuie, c'est le revenu passif. Professeur Mintz, vous avez abordé la question. La manière dont le ministre et d'autres personnes ont décrit le revenu passif est insultante, parce que si vous êtes en affaires, il arrive fréquemment, comme vous l'avez mentionné, que l'on mette de l'argent de côté, soit en vue de prendre de l'expansion, ou pour la retraite, ou pour d'autres fins. Comment définiriez-vous le « revenu passif »? J'ai beaucoup d'autres questions, mais je vais m'en tenir à celle-ci.

Mr. Mintz: Well, I'm not going to give —

Senator Jaffer: Let me tell you how I would define it, having grown up in a family of small business people. My father would save the money so he could expand because the banks would not take the risk on what he wanted to do. As a small business person, in my family, we would save the money so we could take the risk the bank would not support us on.

Mr. Mintz: Well, I think there is a certain propaganda value to using the term "passive income." In fact, that's why sometimes they use the term "investment income." The tax system does make a distinction between active business income that comes from your work effort and your real investments and things like machinery and the course of doing business. Property income, investment income or passive income is kind of from your investments and portfolio, where you don't necessarily have control of your business.

I actually like to remind people that what we're talking about are retained earnings in a corporation. I think if you say we want to tax retained earnings more, that sounds a lot more problematic than saying we are taxing passive income, where it sounds like we're saying, "You don't really need that income. It has no purpose. It's passive. It's dead money."

That's why I like to remind people this is really a tax on retained earnings because we know that retained earnings in a corporation have all the positive aspects you were just mentioning. It allows for more expansion of the business and cheaper credit, provides a cushion against contingencies and things like. That's why corporations have retained earnings, and that's why retained earnings play a very important role.

I've looked at public corporations, and if you calculate their retained passive income or their retained earnings, the income they get from their retained earnings is roughly 11 or 12 per cent of their active business income. For small business, it's 16 per cent. So it's a bit higher in private corporations, but I wouldn't say it's exceptionally higher.

Senator Cools: I'd like to begin by thanking all of you for your clarity of mind and for your years of study on these issues.

I'm directing my question to Professor Mintz. Professor, you end your note to us by saying: "I am afraid we went the wrong direction with the July 18 proposals." I think large numbers of

M. Mintz : Eh bien, je ne vais pas…

La sénatrice Jaffer : Permettez-moi de vous dire comment je le définirais. J'ai grandi au sein d'une famille de petits gens d'affaires. Mon père mettait de l'argent de côté pour pouvoir prendre de l'expansion parce que les banques n'étaient pas disposées à assumer le risque pour le genre de projet qu'il souhaitait mettre de l'avant. En tant que petits gens d'affaires, dans ma famille, nous économisions afin de pouvoir prendre les risques que les banques n'étaient pas prêtes à assumer avec nous.

M. Mintz : Très bien, je pense que l'expression elle-même « revenu passif » véhicule une certaine forme de propagande. C'est d'ailleurs pour cette raison que parfois on utilise plutôt l'expression « revenu d'investissement ». Le régime fiscal fait bien la distinction entre le revenu provenant d'une entreprise exploitée activement, qui est tiré de l'effort de travail, et les investissements réels et d'autres éléments comme les machines et la rançon des affaires. Revenu de la propriété, revenu de placement ou revenu passif qualifient plutôt les revenus de vos investissements et portefeuilles, et ils n'ont pas réellement d'incidence sur votre entreprise.

J'aime rappeler à mes interlocuteurs que ce sont les bénéfices non répartis dans une corporation dont il est question. Je pense que si on dit souhaiter imposer davantage les bénéfices non répartis, cela semble beaucoup plus problématique que si on dit vouloir imposer le revenu passif, ce qui sonne comme si vous disiez : « Vous n'avez pas réellement besoin de ce revenu. Il ne sert à rien. Il est un revenu passif. C'est de l'argent oisif. »

C'est la raison pour laquelle j'aime rappeler à mes interlocuteurs qu'il s'agit effectivement d'un impôt sur les bénéfices non répartis, parce que nous savons que les bénéfices non répartis dans une corporation comportent tous les aspects positifs que vous venez de mentionner. Ils permettent en effet de donner de l'expansion à l'entreprise, d'obtenir du crédit à bon compte, de se constituer une réserve en cas d'imprévus, et autres usages semblables. C'est la raison pour laquelle les bénéfices non répartis existent dans les corporations, et aussi pourquoi ils jouent un rôle très important.

Je me suis penché sur les sociétés ouvertes, et si vous calculez leur revenu passif non réparti ou leurs bénéfices non répartis, le revenu qu'elles tirent de leurs bénéfices non répartis tourne autour de 11 ou 12 p. 100 du revenu provenant d'une entreprise exploitée activement. Pour les petites entreprises, le taux est de 16 p. 100. Donc, il est un peu plus élevé dans les sociétés privées, mais je ne dirais pas que c'est exceptionnellement élevé.

La sénatrice Cools : Tout d'abord, j'aimerais remercier chacun d'entre vous de partager avec nous votre lucidité et vos années de recherche sur ces questions.

Ma question s'adresse à M. Mintz. Monsieur, votre mémoire à notre intention se termine par la phrase suivante : « J'ai bien peur que nous soyons allés dans la mauvaise direction avec les

people agree with you on that. Without resorting to a crystal ball, do you think there's a reasonable probability that the government will abandon the course it's on and set a new course?

Mr. Mintz: I can't speak for the government or to the politics of it, but the passive income rule needs to be dropped. It's just not workable, and it will create significant harm to the economy. It needs to be dropped.That really just leaves the income splitting proposal, and I still think it's inappropriate to apply it to spouses. Once you take that away, you're left with the kiddie tax being expanded to adult children.

Senator Cools: I was at a meeting last night with Senator Oh of relatively comfortable people, and the uneasiness and anxiety are profound. Right now, the Canadian population is bordering on moving into mistrust of the government. That's never a good thing. Anyway, thank you so much for your opinions.

The Chair: Thank you, honourable senators. To the witnesses, thank you very much for sharing those enlightened recommendations and comments.

(The committee adjourned.)

propositions du 18 juillet. » Je pense que beaucoup de gens sont d'accord avec vous. Sans devoir consulter une boule de cristal, pensez-vous qu'il existe une possibilité raisonnable que le gouvernement abandonne la direction qu'il a empruntée et opte pour une nouvelle approche?

M. Mintz : Je ne peux pas parler pour le gouvernement ou au sujet des politiques qu'il entend prendre, mais la règle relative au revenu passif doit être abandonnée. Ça ne marchera jamais. Et cela nuira considérablement à l'économie. Il faut laisser tomber. Finalement, il ne reste plus que la proposition relative au fractionnement du revenu, et je suis toujours convaincu que c'est une mauvaise idée de l'appliquer aux conjoints. Si on retire ce volet aussi, il ne reste en fin de compte que la proposition en lien avec l'imposition des dividendes versés aux enfants et à l'appliquer aux enfants adultes.

La sénatrice Cools : Hier soir, j'assistais avec le sénateur Oh à une réunion de personnes relativement à l'aise, et j'ai senti que le malaise et l'anxiété sont profonds. On sent que la population canadienne commence à se méfier du gouvernement. Ce n'est jamais une bonne chose. En tout cas, je vous remercie beaucoup pour vos opinions.

Le président : Je vous remercie, honorables sénateurs. Je remercie aussi beaucoup les témoins d'être venus partager avec nous leurs recommandations et leurs commentaires éclairés.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 31, 2017

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:15 p.m. to continue its study on the Minister of Finance's proposed changes to the Income Tax Act respecting the taxation of private corporations and the tax planning strategies involved.

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

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance.

[*English*]

My name is Senator Percy Mockler, from New Brunswick, and chair of the committee.

I wish to welcome all of those who are with us in the room and viewers across the country who may be watching on television or online.

As a reminder to those watching, the committee hearings are open to the public and available online on the Senate website at sencanada.ca.

At this time I would like to ask the senators to introduce themselves.

Senator Black: Doug Black, Alberta.

[*Translation*]

Senator Pratte: André Pratte from Quebec.

Senator Forest: Éric Forest from the Gulf region in Quebec.

[*English*]

Senator Frum: Linda Frum, Ontario.

Senator Oh: Victor Oh, Ontario.

Senator Marshall: Elizabeth Marshall, Newfoundland and Labrador.

[*Translation*]

The Chair: I would also like to acknowledge the clerk of our committee, Gaëtane Lemay, and our two analysts, Sylvain Fleury and Alex Smith, who are here and provide support to the committee.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 31 octobre 2017

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 14 h 15, afin de poursuivre son étude sur les modifications proposées par le ministre des Finances à la Loi de l'impôt sur le revenu concernant l'imposition des sociétés privées et les stratégies de planification fiscale connexes.

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

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs et sénatrices, bienvenue à la réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

[*Traduction*]

Je suis le sénateur Percy Mockler, du Nouveau-Brunswick. Je suis le président du comité.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous ceux qui participent à cette séance ici même, dans la pièce, ainsi qu'à tous ceux qui nous regardent partout au pays à la télévision ou en ligne.

Je tiens à rappeler à ceux qui nous regardent que les délibérations du comité sont ouvertes au public et accessibles en ligne sur le site web du Sénat, au secanada.ca.

Je demanderais maintenant aux sénateurs de bien vouloir se présenter.

Le sénateur Black : Doug Black, de l'Alberta.

[*Français*]

Le sénateur Pratte : André Pratte, du Québec.

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

[*Traduction*]

La sénatrice Frum : Linda Frum, de l'Ontario.

Le sénateur Oh : Victor Oh, de l'Ontario.

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

[*Français*]

Le président : J'aimerais aussi souligner la présence de la greffière du comité, Gaëtane Lemay, ainsi que nos deux analystes, Sylvain Fleury et Alex Smith, qui appuient également les travaux de ce comité.

[*English*]

Today, our committee continues its special study on the proposed changes to the Income Tax Act respecting the taxation of private corporations and the tax planning strategies involved, changes that the Minister of Finance proposed during the summer of 2017.

In preparation for the trips in Western Canada and Eastern Canada that the committee will be going on soon, it was suggested that the Parliamentary Budget Officer be invited to comment on his recent Fiscal Sustainability Report 2017.

[*Translation*]

I would like to thank Mr. Fréchette and his team for accepting the committee's invitation. We are very glad you are here. From the Office of the Parliamentary Budget Officer, we have with us today Jean-Denis Fréchette, Parliamentary Budget Officer, Mostafa Askari, Deputy Parliamentary Budget Officer, and Chris Matier, Senior Director, Economic and Fiscal Analysis.

I will now ask Mr. Fréchette to give his presentation, after which, we will move into the question and answer portion.

Jean-Denis Fréchette, Parliamentary Budget Officer, Office of the Parliamentary Budget Officer: Thank you, Mr. Chair and honourable members of the committee.

[*English*]

Thank you again for the invitation to appear and discuss our Fiscal Sustainability Report 2017, which I believe could help provide some context for the committee's upcoming fact-finding missions to Western and Eastern Canada.

[*Translation*]

Since 2010, the Office of the Parliamentary Budget Officer has published an annual fiscal sustainability report on the federal government's finances. This year marks the first time that we expanded our analysis to include a fiscal sustainability assessment by province and territory.

[*English*]

The report provides information on which provinces and subnational governments see their government debt growing continuously or not as a share for the economy.

For senators who defend regional interests, as well as giving voice to minorities and underrepresented people in Canada, this new analysis may prove to be useful to engage in discussions with some of these groups in various regions of the country.

[*Traduction*]

Le comité poursuit aujourd'hui son étude spéciale sur les modifications proposées par le ministre des Finances à la Loi de l'impôt sur le revenu concernant l'imposition des sociétés privées et les stratégies de planification fiscale connexes. Le ministre des Finances a proposé ces changements au cours de l'été 2017.

En guise de préparation des voyages du comité dans l'Ouest et dans l'Est du Canada, voyages qui auront lieu bientôt, il a été proposé d'inviter le directeur parlementaire du budget à venir commenter son dernier Rapport sur la viabilité financière de 2017.

[*Français*]

Nous remercions M. Fréchette et son équipe d'avoir accepté notre invitation. Votre présence est très appréciée. Aujourd'hui, nous recevons, du Bureau du directeur parlementaire du budget, Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget, Mostafa Askari, sous-directeur parlementaire du budget, et Chris Matier, directeur principal, Analyse économique et financière.

J'invite maintenant M. Fréchette à faire sa présentation. Par la suite, il y aura une période de questions.

Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget, Bureau du directeur parlementaire du budget : Merci, monsieur le président et honorables membres du comité.

[*Traduction*]

Encore une fois, merci de m'avoir invité à comparaître pour discuter de notre Rapport sur la viabilité financière de 2017, rapport qui, à mon avis, devrait fournir au comité un certain contexte en vue de ses missions d'étude dans l'Ouest et dans l'Est du Canada.

[*Français*]

Depuis 2010, le Bureau du directeur parlementaire du budget publie une évaluation annuelle de l'état de la viabilité financière du gouvernement fédéral. C'est la première fois qu'une telle analyse est aussi poussée afin d'évaluer la viabilité financière des provinces de façon individuelle.

[*Traduction*]

Le rapport fournit des renseignements sur les provinces et administrations infranationales dont la dette continue de croître, mais pas en fonction de l'économie.

Pour les sénateurs qui défendent des intérêts régionaux et se font les porte-parole des minorités et peuples sous-représentés du Canada, cette nouvelle analyse pourrait s'avérer utile pour amorcer les discussions avec certains de ces groupes dans les diverses régions du pays.

[*Translation*]

Mr. Chair, my team and I would be pleased to answer any questions you may have. Thank you.

[*English*]

The Chair: Thank you.

Senator Marshall: Thank you for being here this afternoon. I want to focus on the part of your report that addresses Newfoundland and Labrador, the province that I represent. Your report came out in early October. We also received reports from the provincial auditor general and from the Canadian Employers Council during October.

Basically, their comments are very similar to yours. The auditor general has made a number of comments. He has indicated that the deficits aren't sustainable. He also said that Newfoundland generates more revenue per capita than any other province. It also spends 21 per cent more per capita than Saskatchewan, which is the next highest spender.

The Canadian Employers Council issued a report called *Another Way Forward*. Radical is probably not the right word, they are suggesting that government reduce its taxes by $590 million and reduce spending by $1.1 billion. They think that will help to put the province on the road to recovery.

The auditor general's report was received as we generally receive auditor general's reports, but the government reacted, especially negatively, to the report. My question is: Was your report discussed with the Government of Newfoundland and Labrador and, if so, what kind of feedback did you get?

Mr. Fréchette: Your question is very apropos. Following the publication of our report probably two provinces reacted a lot on it, of course, Newfoundland being one and Alberta. I will ask Mr. Askari to answer the questions from stakeholders in Newfoundland.

Mostafa Askari, Deputy Parliamentary Budget Officer, Office of the Parliamentary Budget Officer: On your question about consultations with the government, before we published our report, way ahead of time, we consulted with all the provinces and provided them with the data and the methodology that we were using to do the calculation. They were fully aware of what we were doing and how we were doing it.

Following the report, we haven't really had any discussion with the Government of Newfoundland, but other stakeholders contacted us, wondering exactly how we did the study and what

[*Français*]

Mes collègues et moi-même, monsieur le président, serons heureux de répondre maintenant à vos questions. Merci.

[*Traduction*]

Le président : Merci.

La sénatrice Marshall : Merci d'avoir accepté notre invitation. J'aimerais me concentrer sur la partie de votre rapport qui porte sur Terre-Neuve-et-Labrador, la province que je représente. Votre rapport a été publié au début du mois d'octobre. Au cours de ce même mois, nous avons également reçu des rapports du vérificateur général de la province de Terre-Neuve-et-Labrador et du Conseil canadien des employeurs.

Leurs commentaires se rapprochent beaucoup des vôtres. Le vérificateur général a formulé plusieurs commentaires. Il a souligné que les déficits de la province ne sont pas viables. Il a également précisé que Terre-Neuve génère plus de revenus par personne que toute autre province. Toutefois, elle dépense 21 p. 100 de plus par personne que la Saskatchewan, la deuxième province à ce chapitre.

Le Conseil canadien des employeurs a publié un rapport intitulé *Another Way Forward*. Le terme radical n'est probablement pas le bon, mais le conseil suggère que le gouvernement réduise ses impôts de 590 millions de dollars et ses dépenses de 1,1 milliard. Selon lui, cela permettrait de mettre la province sur la voie de la reprise.

Le rapport du vérificateur général a reçu le même accueil que l'on réserve habituellement aux rapports du vérificateur général, mais le gouvernement y a réagi plutôt négativement. Ma question est la suivante : avez-vous discuté de votre rapport avec le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador et, si oui, quelle a été sa réaction?

M. Fréchette : Votre question est pertinente. Je dirais que deux provinces ont vivement réagi à notre rapport, soit Terre-Neuve, évidemment, et l'Alberta. Je vais demander à M. Askari de répondre à votre question au sujet des intervenants de Terre-Neuve.

Mostafa Askari, sous-directeur parlementaire du budget, Bureau du directeur parlementaire du budget : Pour répondre à votre question au sujet des consultations avec le gouvernement, avant de publier notre rapport, bien avant même, nous avons communiqué avec toutes les provinces et leur avons fourni les données et méthodologies que nous avions utilisées pour faire nos calculs. Les gouvernements provinciaux savaient très bien ce que nous faisions et comment nous procédions.

Après la publication du rapport, nous n'avons pas vraiment eu de discussion avec le gouvernement de Terre-Neuve, mais d'autres intervenants nous ont contactés voulant savoir

were the consequences of this kind of assessment for Newfoundland.

One of the things that I mentioned to a number of stakeholders is that, yes, there is certainly a gap between spending and revenues in Newfoundland, but the underlying problem in Newfoundland is the loss of population. Newfoundland is losing about 1 per cent a year of its population. When you lose population, especially most of them who would be working age population, that significantly affects the economy of the province. Our projection for Newfoundland is growth in the neighbourhood of 0.1 per cent to 0.2 per cent, or essentially a flat economy. That by itself is a huge shock to the economy and the fiscal situation in Newfoundland.

Senator Marshall: Businesses in Newfoundland and Labrador are really very concerned about the proposed tax changes which we're considering and studying now. Newfoundland and Labrador has the highest taxes per capita in the country and the proposed tax changes that are coming in now will make them higher still.

Do you see any glimmer of hope at all for the province?

Mr. Askari: We are estimating the gap that exists for Newfoundland is about $2 billion a year on a permanent basis. That $2 billion will increase by the rate of growth in nominal GDP. It has to, in order to bring the finances of Newfoundland back to a more stable situation.

It is a $2 billion gap. How would you fill that gap? It depends on how you want to do it, whether you want to do it on the spending side or revenue side, or whether you can convince the federal government to provide more transfers to Newfoundland.

Those are the three sources for the province, but the magnitude is $2 billion. This is close to 6.5 per cent to 7 per cent of the GDP of Newfoundland. It's a big hit.

Senator Marshall: It's a big hit because it is $2 billion and the population is half a million. It's a big gap.

Senator Black: Gentlemen, thank you very much for being here, and thank you for the extremely helpful work that you do.

I'm a senator from Alberta, and I am interested that you have had ongoing conversations with Alberta. Based on what I have read in your report, I'm glad you are having ongoing conversations with Alberta.

The statement that has kept me awake for too much time over the past weekend is "Current fiscal policy in Alberta is not sustainable over the long term."

Can you be clearer?

exactement comment nous menions notre étude et quelles étaient les conséquences de ce genre d'évaluation pour la province.

L'une des choses que j'ai soulignées à plusieurs intervenants, c'est que, oui, il y a un écart entre les dépenses et les revenus de la province, mais le problème sous-jacent de Terre-Neuve, c'est la perte de population. Chaque année, Terre-Neuve perd environ 1 p. 100 de sa population. La perte de population, surtout si la majorité des gens qui quittent sont en âge de travailler, a un impact important sur l'économie de la province. Selon nos projections, la croissance économique de Terre-Neuve devrait être d'environ 0,1 p. 100 à 0,2 p. 100, ou essentiellement neutre. À elle-même, cette faible croissance constitue un choc pour l'économie et la situation financière de Terre-Neuve.

La sénatrice Marshall : Les entreprises de Terre-Neuve-et-Labrador s'inquiètent beaucoup des modifications proposées actuellement à l'étude concernant l'imposition des sociétés. La province compte le taux d'imposition de plus élevé du pays par personne et les modifications proposées feront augmenter davantage ce taux.

Entrevoyez-vous une lueur d'espoir quelconque pour la province?

M. Askari : Nous estimons que l'écart actuel à Terre-Neuve se situe à environ 2 milliards de dollars par année sur une base permanente. Cet écart s'accentuera en fonction du taux de croissance du PIB nominal. Cela est nécessaire afin de stabiliser davantage les finances de la province.

On parle d'un écart de 2 milliards de dollars. Comment combler cet écart? Tout dépend de l'approche choisie; la province peut soit réduire ses dépenses ou augmenter ses revenus ou convaincre le gouvernement fédéral d'accroître ses transferts.

Ce sont les trois options qui s'offrent à la province. L'écart est de 2 milliards de dollars. On parle de près de 6,5 p. 100 à 7 p. 100 du PIB de Terre-Neuve. C'est beaucoup.

La sénatrice Marshall : Un écart de 2 milliards de dollars, c'est énorme, car la province ne compte qu'un demi-million d'habitants.

Le sénateur Black : Messieurs, merci beaucoup d'avoir accepté notre invitation. Merci également pour le travail très utile que vous faites.

Je représente l'Alberta et je trouve intéressant que vous ayez eu des conversations continues avec la province. À la lumière de votre rapport, je suis heureux de voir que vous avez des conversations continues avec la province.

Une de vos déclarations dans ce rapport m'a empêché de dormir au cours du week-end. Vous dites : « La politique budgétaire de l'Alberta n'est pas viable à long terme. »

Pourriez-vous être plus précis?

Mr. Askari: That's correct.

Senator Black: That was rhetorical. Really, my question to you is: I accept that as your view.

That is deeply concerning, given that Alberta is one, if not the only, engine of the Canadian economy. I read that you're saying the engine is going to stall.

Mr. Askari: One of the issues with Alberta is that the economy is growing at a relatively healthy pace, based on our observations. What we see in Alberta, as far as the fiscal situation is concerned, is a huge gap between the sources of revenue internally in Alberta, excluding the transfer from the federal government. Its own-source revenue in Alberta as a per cent of GDP is the lowest in the country relative to other provinces. On the spending side, actually Alberta has relatively high spending relative to GDP.

The math there is very clear. If you have own-source revenue that is very low, because obviously everybody knows taxes in Alberta are low and there's no sales tax, the numbers reflect that. That gap is an issue if it continues over time.

That's how we look at it. This is the current structure. If we maintain that structure over a long period of time, how would that affect the finances of Alberta? What we see is that the deficit will accumulate and it will feed itself because the government then has to borrow money. That will lead to a rising debt level relative to the GDP of Alberta.

Despite the fact that Alberta probably has one of the youngest populations in the country and the economy, as I said, is at a relatively healthy pace of growth, these underlying fiscal issues will certainly affect the finances of the Province of Alberta over time.

Senator Black: Thank you for that. I agree. What does Alberta need to do to fix that problem?

Mr. Askari: We won't provide policy advice as a matter of principle. It's not really within our mandate to provide policy advice. Mathematically, the gap is about 4.6 per cent of GDP in Alberta, which I believe is close to $12 billion to $14 billion.

That gap needs to be fixed on a permanent basis. Whether you do it on the revenue side or on the spending side or as a combination of both, those options are open to any government in Alberta. In our conversations with a number of stakeholders in Alberta one of the things they always ask about is, "What about the resource revenues in Alberta?"

M. Askari : C'est exact.

Le sénateur Black : C'était une question rhétorique. Ce que je voulais dire, c'est que je comprends qu'il s'agit de votre point de vue.

C'est très préoccupant, étant donné que l'Alberta est l'un des moteurs de l'économie canadienne, sinon le seul. Selon ce que vous dites, le moteur va tomber en panne.

M. Askari : L'un des problèmes de l'Alberta, selon nos observations, c'est que l'économie croît à un rythme relativement soutenu. Ce que nous constatons en ce qui a trait à la situation financière de l'Alberta, c'est qu'il y a un écart énorme entre les sources de revenus internes de la province, si l'on exclut le transfert du gouvernement fédéral. Les revenus internes de l'Alberta, calculés en fonction d'un pourcentage du PIB, sont les moins élevés au pays. Concernant les dépenses, la province dépense relativement beaucoup par rapport au PIB.

Les chiffres ne mentent pas. Si les revenus internes sont très bas, et tout le monde sait que les impôts en Alberta sont bas et qu'il n'y a pas de taxe de vente, cela se reflétera dans les chiffres. Cet écart constituera un problème s'il n'est pas comblé.

C'est ainsi que nous voyons la situation. C'est la structure actuelle. À long terme, quel sera l'impact de cette structure sur les finances de la province? À notre avis, le déficit s'alourdira, car le gouvernement devra emprunter. Cela entraînera une augmentation de la dette de l'Alberta par rapport au PIB de la province.

Malgré le fait que l'Alberta compte probablement la population la plus jeune au pays, et que, comme je l'ai dit, l'économie croît à un rythme relativement soutenu, avec le temps, ces problèmes fiscaux sous-jacents auront un certain impact sur les finances de la province.

Le sénateur Black : Merci pour ces informations. Je suis d'accord avec vous. Que doit faire l'Alberta pour corriger ce problème?

M. Askari : Nous avons pour principe de ne pas fournir de conseils stratégiques. Cela ne fait pas vraiment partie de notre mandat. Mathématiquement, l'écart se situe à environ 4,6 p. 100 du PIB de la province, soit près de 12 à 14 milliards de dollars, si je ne m'abuse.

Cet écart doit être comblé de façon permanente. Le gouvernement de l'Alberta devra soit accroître ses revenus, réduire ses dépenses ou une combinaison des deux. Dans le cadre de nos conversations avec plusieurs intervenants de l'Alberta, l'une des questions qu'ils nous ont posées était la suivante : « Qu'en est-il des recettes de l'exploitation des ressources en Alberta? »

The issue there is that oil prices certainly are down relative to what they were a few years ago. The way we do our calculation is that we assume the revenues at the end of the medium term, that is 2021. What about the revenues that are generated in Alberta relative to GDP that will keep the ratio constant over time?

If resource revenues happen to come back to a more healthy pace, then the assumption means that other sources of revenue will have to give. In general, however, we don't really see much prospect, at least at the moment, for oil prices going back to $150 and $200 levels. We don't think that our calculations and estimates are unreasonable in that sense.

You can't really rely on resource revenues to save the province from this fiscal issue. Something else has to be done policy-wise within the province to deal with this.

Senator Black: If this were not a provincial government but your home or household, what you would do?

Mr. Askari: I would never compare a household with a government. Those kinds of comparisons are not really reasonable in the sense that households have different objectives and different tools. Governments have different objectives and tools as well. It's very difficult to compare those two.

Senator Black: Very well managed. Thank you very much.

[*Translation*]

Senator Forest: From the outset, it's important to manage finances as any responsible head of household would. Without likening a government to a household, I would say that both need to be particularly mindful of the common good, however small or large it may be.

In your report, you indicate that Canada's current long-term fiscal policy is strong enough to implement tax reductions amounting to 1.2 per cent of GDP. You even project that, in the long term, the federal debt could be eliminated in 40 years, which seems a rather ambitious goal, but nonetheless desirable.

What really troubles me is the situation facing subnational governments. The municipal world is one I am very familiar with, be it at the territorial or provincial level. Your projections with respect to subnational infrastructure are much less optimistic. Currently, you estimate that tax increases or spending reductions amounting to 0.9 per cent of GDP would be needed in order to stabilize the budget. Is that reflective of the current economic situation? I'm thinking, in particular, about the more than $120-billion investment in infrastructure. Under the federal

Le problème, à ce chapitre, c'est que les prix du pétrole ont baissé comparativement à ce qu'ils étaient il y a quelques années. Pour faire nos calculs, nous formulons des hypothèses quant aux revenus à moyen terme, soit en 2021. Qu'en est-il des revenus générés en Alberta par rapport au PIB et qui permettront de maintenir un ratio constant sur plusieurs années?

Si les recettes de l'exploitation des ressources atteignent à nouveau un niveau plus sain, cela signifie que d'autres sources de revenus en paieront le prix. Toutefois, de façon générale, les perspectives sont minces, à tout le moins, pour le moment, de voir les prix du pétrole remonter à 150 ou 200 $ le baril. En ce sens, nous croyons que nos calculs et nos prévisions sont raisonnables.

La province ne peut pas vraiment se fier à ses recettes de l'exploitation des ressources pour se sortir de ce problème fiscal. Elle devra faire autre chose sur le plan stratégique pour s'en sortir.

Le sénateur Black : Supposons qu'il s'agit plutôt de votre ménage plutôt que du gouvernement provincial. Que feriez-vous?

M. Askari : Je ne comparerais jamais un ménage à un gouvernement. Ce ne serait pas raisonnable, car les ménages et les gouvernements ont des objectifs et des outils différents. C'est une comparaison très difficile à faire.

Le sénateur Black : Vous avez bien géré la question. Merci beaucoup.

[*Français*]

Le sénateur Forest : D'entrée de jeu, il faut quand même administrer les finances comme un bon père de famille. Sans comparer un gouvernement à un ménage, il faut être soucieux de l'intérêt de la collectivité, si petite soit-elle.

Dans votre rapport, vous indiquez que la politique budgétaire actuelle au Canada à long terme est assez rigoureuse pour réduire les impôts et les taxes de 1,2 p. 100 du PIB. Vous parlez même de perspectives à long terme selon lesquelles on pourrait éliminer la dette en 40 ans, ce qui est assez ambitieux comme objectif, mais souhaitable.

Ce qui me préoccupe beaucoup ce sont les administrations infranationales. Le milieu municipal est un monde que je connais très bien, que ce soit à l'échelon territorial ou provincial. Vos prévisions en matière d'infrastructures infranationales sont beaucoup moins optimistes. Actuellement, uniquement pour stabiliser le budget, il faudrait augmenter les impôts ou réduire nos dépenses de 0,9 p. 100 du PIB. Est-ce une situation conjoncturelle? Je pense particulièrement à l'investissement de plus de 120 milliards de dollars dans les infrastructures. Cette

government's policy, infrastructure investment is being fast-tracked, especially by municipalities, which are accelerating their investment in order to take advantage of various subsidy programs. They are running up their debt with a very limited tax base. Did you assess the impact of major federal programs on municipal, territorial or provincial entities? Your analysis puts the federal government in a fairly good position. However, territorial, provincial and municipal governments are struggling to catch up. Programs are being made available to them, so, from their standpoint, they have no option but to take advantage of those programs, in order to secure the infrastructure they need to prepare for the future and meet their needs going forward. Consequently, they feel compelled to invest, resulting in larger deficit growth for each of these entities. Is there a causal link? Is this a set of economic conditions that, on the one hand, are very troubling for subnational governments and, on the other hand, comforting for the federal government?

Mr. Fréchette: Thank you for the question. First, I would like to be reassuring. You mentioned subnational governments, such as Quebec. In our report, when we talk about Quebec, we refer to all governments, meaning municipal governments, indigenous peoples, and so on. It is important to understand that, right now, we are creating a current picture projected in time, in 75 years, 90 years. Let me use the example of Quebec again. You're absolutely right with respect to all the subnational governments in Canada: there is a 0.9 per cent gap, $18.7 billion. Quebec has no gap. Quebec is viable with all its governments. This is not a question of circumstances. The current economic situation is viable. It is possible for other subnational governments to restore the balance. In Ontario, the gap is very small. It's almost within the margin of error. We could restore the balance. I'm trying to be reassuring as I answer your question. We must not worry too much about the fact that subnational governments have to inject money.

Senator Forest: You know, there are a lot of creative accounting practices. For example, when we look at the gasoline excise tax rebate in Quebec, which used to go directly to municipalities, but now is taken by Quebec, it forces municipalities to borrow. They repay the principal and interest over the term of the loan. This is not ideal for sound management. Municipalities used to directly receive prorated amounts and were able to invest those amounts. There's some more added value in infrastructure now. We are forced to bear those costs because this transfer is taken. Every province and territory has its own way of doing things. In my experience, although the priority is not to invest today and to rename such and such a street, since the program exists, I will go ahead because I will be looking for 60 or 70 per cent in subsidies. I am significantly increasing my debt ratio. In the long run, this will clearly have an impact.

politique du gouvernement fédéral accélère l'investissement, particulièrement en ce qui concerne les municipalités. Donc, on devance des investissements pour être en mesure de profiter de différents programmes de subventions. On augmente notre endettement et on a une assiette fiscale très limitée. Avez-vous évalué l'impact des grands programmes canadiens sur les entités municipales, territoriales ou provinciales? Le gouvernement actuel est dans une situation, somme toute, passablement favorable, selon votre analyse. Cependant, les gouvernements territorial, provincial et municipal peinent à suivre la cadence. Des programmes leur sont offerts et ils croient ne pas avoir le choix d'y participer s'ils veulent se doter d'infrastructures en vue d'assurer la relève dans leurs organisations. Donc, ils se voient dans l'obligation d'investir, ce qui augmente la croissance des déficits de chacune de ces entités. Y a-t-il un lien de cause à effet? S'agit-il d'une situation conjoncturelle qui, d'une part, serait très inquiétante pour les niveaux de gouvernance infranationale et, d'autre part, rassurante pour le gouvernement canadien?

M. Fréchette : Je vous remercie de la question. Au départ, j'aimerais être rassurant. Vous avez parlé des gouvernements infranationaux, comme le Québec. Dans notre rapport, lorsqu'on parle du Québec, on fait référence à tous les gouvernements, c'est-à-dire municipaux, les peuples autochtones, et cetera. Il faut comprendre que l'on dresse un portrait actuel projeté dans le temps dans 75 ans, 90 ans. Je vais reprendre l'exemple du Québec. Vous avez tout à fait raison pour l'ensemble des gouvernements infranationaux du Canada : il y a un écart de 0,9 p. 100, 18,7 milliards de dollars. Pour le Québec, il n'y a pas d'écart. Le Québec est viable avec l'ensemble de ses gouvernements. Ce n'est pas une question de conjoncture. La situation économique actuelle est viable. Il est possible pour les autres gouvernements infranationaux de rétablir l'équilibre. En Ontario, l'écart est très mince. C'est presque une erreur de calcul. On pourrait rétablir l'équilibre. J'essaie d'être rassurant pour répondre à votre question. Il ne faut pas s'inquiéter outre mesure du fait que des gouvernements infranationaux doivent injecter de l'argent.

Le sénateur Forest : Vous savez, il y a beaucoup de pratiques comptables créatives. Par exemple, quand on regarde le retour de la taxe d'accise sur l'essence au Québec, qui allait auparavant directement aux municipalités et qui aujourd'hui est capté par le Québec, cela oblige les municipalités à emprunter. Elles remboursent le capital et les intérêts sur la longueur du terme du prêt. Ce n'est pas l'idéal en matière de saine gestion. Auparavant, les municipalités percevaient directement les sommes allouées au prorata et étaient en mesure d'investir à la hauteur de ces sommes. On vient de rajouter une plus-value dans les infrastructures. Nous sommes obligés d'assumer ces coûts parce que ce transfert est capté. Chaque province et territoire a ses propres façons de faire. Selon mon expérience, même si ce n'est pas la priorité d'investir aujourd'hui et de renommer telle rue, puisque le programme existe, je vais aller de l'avant parce que j'irai chercher 60 ou 70 p. 100de subventions. J'augmente de

The Chair: Do you have any comments, Mr. Fréchette?

Mr. Fréchette: It is possible that we did not see it for all the provinces. I am not saying that it will not happen, but we do not see it for all the provinces. The current situation is as stated in the report. It must be understood that any other changes in tax policy, whatever it may be, will lead to an imbalance in our model of long-term projections.

To go back to the previous comment made by the senator from Alberta, it is important to understand that Quebec, compared to Alberta, has a much higher tax rate. This is one of the reasons why Quebec is financially viable. The province's own-source revenue is higher than Alberta's, since much of Quebec's tax room is taken by the provincial government.

[*English*]

Senator Oh: Thank you, witnesses.

The Department of Finance Canada releases a long-term fiscal protection each year. How and why does your projection differ from that of the Department of Finance Canada?

Mr. Fréchette: This is Mr. Matier's favourite question, I'm sure.

Chris Matier, Senior Director, Economic and Fiscal Analysis, Office of the Parliamentary Budget Officer: It might be one of my favourites. In the Finance Canada projection there are a couple of differences in terms of the accounting basis. I believe their projection is done on a Public Accounts basis, so the same framework seen in budgets and fall economic statements. Ours is on national accounts or a government finance statistics basis, which is a slightly different concept. Probably the biggest difference is that we look at the entire government sector in Canada. We're looking at the provincial and the local governments, Aboriginal governments, as well as the public pension plan. We want to have the complete picture. I believe that in 2012 our Auditor General at the time recommended that Finance Canada prepare similar long-term projections for the provincial governments, but the government declined that recommendation.

façon importante mon taux d'endettement. À long terme, c'est clair que cela aura des conséquences.

Le président : Avez-vous des commentaires à ajouter, monsieur Fréchette?

M. Fréchette : C'est possible qu'on ne l'a pas vu pour toutes les provinces. Je ne dis pas que cela n'arrivera pas, mais on ne le voit pas pour toutes les provinces. La situation actuelle est telle qu'elle est énoncée dans le rapport. Il faut comprendre que tout autre changement apporté à la politique fiscale, quel qu'il soit, entraînera un déséquilibre de notre modèle de projections à long terme.

Pour revenir au commentaire précédent du sénateur de l'Alberta, il faut comprendre que le Québec, par rapport à l'Alberta, a un taux d'imposition beaucoup plus élevé. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Québec est financièrement viable. Les revenus autonomes de la province sont plus élevés qu'en Alberta, car une grande partie de l'espace fiscal du Québec est occupée par le gouvernement provincial.

[*Traduction*]

Le sénateur Oh : Merci aux témoins d'avoir accepté notre invitation.

Chaque année, le ministère des Finances du Canada publie ses projections fiscales à long terme. Comment vos projections diffèrent-elles de celles du ministère des Finances du Canada et pourquoi?

M. Fréchette : Il s'agit de la question préférée de M. Matier, j'en suis convaincu.

Chris Matier, directeur principal, Analyste économique et financière, Bureau du directeur parlementaire du budget : C'est peut-être l'une de mes questions préférées. Les projections du ministère des Finances du Canada diffèrent légèrement des nôtres en raison de la méthode comptable utilisée. Si je ne m'abuse, le ministère s'appuie sur les comptes publics, soit le même cadre utilisé pour les budgets et les énoncés économiques d'automne. Nos projections s'appuient sur des comptes nationaux ou sur les statistiques de finances publiques. Il s'agit d'un concept légèrement différent. La plus grande différence, c'est probablement que nous tenons compte de l'ensemble du secteur public canadien : les gouvernements provinciaux et locaux, les gouvernements autochtones ainsi que les régimes de retraite publics. Nous souhaitons avoir une vue d'ensemble. Si je ne m'abuse, c'est en 2012 que le vérificateur général de l'époque a recommandé au ministère des Finances du Canada de préparer des projections à long terme similaires pour les gouvernements provinciaux, mais il n'a pas à donner suite à cette recommandation.

In terms of the overall results that we see, at least compared to Finance Canada's last report in 2016, released in December, I believe, they are very similar in terms of their federal outlooks. There might be some differences in terms of the speed at which the federal debt-to-GDP ratio declines, but in a qualitative sense both would suggest the federal fiscal structure or policy is sustainable over the long term.

Senator Oh: Are there any other comments?

Mr. Matier: To follow up, we anticipate that Finance Canada will release its next long-term report this December. At that time we can provide a more detailed comparison, along with our assumptions and results. We can produce a report on that.

[*Translation*]

Senator Pratte: Clearly, you are doing an extremely useful exercise. Now, there is a little something that bothers me, because these are very long-term scenarios. Everything is very smooth, everything is going very well, because there is no economic shock. What scares me a bit is when we see conclusions that the finances of the Government of Canada are viable, that it could afford to increase spending or reduce taxes by $24 billion, or 1.2 per cent of GDP, and that it would not hurt its viability. It makes me jump a little. I understand what you mean, but the reason we do not want the Government of Canada to increase its spending by $24 billion or to reduce taxes by the same amount is that, if there were an economic shock or a sudden rise in interest rates, the government could end up in a very troubling situation. As you said yourself, compared to last year, this 1.2 per cent was 0.9 per cent. However, the review of the interest rate projections resulted in a substantial change. We must be extremely careful with the interpretation of those data.

Mr. Fréchette: You have to be careful, as we have indicated in our report. These are not forecasts; they are long-term projections of a current situation. We are taking a photograph now. Everything you said is perfectly true. Here are the policies in effect and, if you make projections, nothing changes. No external shock, no internal shock. There is no temptation to pilfer from the till. The government is viable for this entire period. What is interesting — as you mentioned — is that, compared with our report last year, where we were at 0.9 per cent, we are now at 1.2 per cent of GDP. Let me repeat two interesting examples in Alberta and Quebec. If we had our analysis before the oil shock, everything would have been different. Quebec is another good example. I was misquoted, as many politicians sometimes are. I was quoted as saying that, in Quebec, austerity had led to viability. That is not what I said. I said that Quebec's financial rigour resulted in Quebec becoming viable again as you

Concernant les résultats généraux que vous voyez dans le rapport, comparativement au dernier rapport du ministère des Finances du Canada publié en décembre 2016, si je ne m'abuse, ceux-ci se rapprochent beaucoup des perspectives fédérales. Il y a peut-être quelques différences quant à la vitesse à laquelle le ratio de la dette au PIB fédéral baisse, mais sur le plan qualitatif, les deux projections tendent à indiquer que la structure ou la politique fiscale fédérale est viable à long terme.

Le sénateur Oh : Quelqu'un d'autre aimerait intervenir?

M. Matier : J'ajouterais que nous nous attendons à ce que le ministère des Finances du Canada publie son prochain rapport à long terme en décembre. À ce moment, nous pourrons faire une comparaison plus détaillée avec nos hypothèses et résultats. Nous pouvons produire un rapport sur ces comparaisons.

[*Français*]

Le sénateur Pratte : Évidemment, c'est un exercice extrêmement utile que vous faites. Maintenant, il y a un petit quelque chose qui me chatouille, parce que ce sont des scénarios à très long terme. Tout est très lisse, tout se passe très bien, car il n'y a pas de choc économique. Ce qui me fait peur un peu c'est lorsque l'on voit des conclusions indiquant que les finances du gouvernement du Canada sont viables, c'est-à-dire qu'il pourrait se permettre d'augmenter ses dépenses ou réduire ses impôts de 24 milliards de dollars, soit 1,2 p. 100 du PIB, et que ça ne nuirait pas à sa viabilité. Je sursaute un peu. Je comprends ce que vous voulez dire, mais la raison pour laquelle on ne souhaite pas que le gouvernement du Canada augmente ses dépenses de 24 milliards de dollars ou diminue ses impôts du même montant, c'est que s'il y avait un choc économique ou une hausse soudaine des taux d'intérêt, cela risquerait de le mettre dans une situation très troublante. Par ailleurs, vous le dites vous-même, par rapport à l'an dernier, ce 1,2 p. 100 était de 0,9 p. 100, mais que la révision des projections de taux d'intérêt a eu comme effet de créer un changement substantiel. Il faut être extrêmement prudent avec l'interprétation de ces données.

M. Fréchette : Il faut être prudent comme on l'a indiqué dans notre rapport. Ce ne sont pas des prévisions, mais des projections à long terme d'une situation actuelle. On prend une photo maintenant. Tout ce que vous avez dit est tout à fait vrai. Voici les politiques en vigueur et si l'on fait des projections, ça ne change rien. Pas de choc externe, pas de choc interne. La tentation d'aller piger dans la caisse n'est pas là. Le gouvernement est viable pendant toute cette période. Ce qui est intéressant — et vous l'avez mentionné —, c'est que comparativement à notre rapport de l'an passé où on était à 0,9 p. 100, maintenant, on est rendu à 1,2 p. 100 du PIB. Je reprends deux exemples intéressants en Alberta et au Québec. Si en Alberta, on avait nos analyses avant le choc pétrolier, tout aurait été différent. Le Québec est un autre bel exemple. J'ai été mal cité comme cela arrive parfois à bon nombre de politiciens. On a indiqué que j'avais dit qu'au Québec, l'austérité avait mené à la

take Quebec's picture now. You are quite right; you understand the situation exactly. These are not forecasts and projections, they are about stimulating discussions in Parliament in order to determine whether the budgetary policy should be maintained or not. Is that tempting or not? The role of parliamentarians is to use the tools they have been given to have discussions with other levels of government all across Canada in order to find out their spending intentions.

Senator Pratte: Does this comparison of the financial viability of the Government of Canada, compared with that of provincial and territorial governments, lead to the conclusion that there will be an imbalance between the two levels of government that, a few years ago, used to be called the fiscal imbalance?

Mr. Fréchette: That seems to be the case. It used to be said that the federal government had the money and the provincial government spent it. That is actually the case, as Mr. Askari mentioned. The provinces with aging populations must provide health care, whereas the revenue is with the federal government. So there is indeed a kind of imbalance between the ability to generate revenue and the duty to provide certain services, especially in health, education, and so on. That scenario is based on demographic change over time. We know full well that some provinces have more of an aging population than others. In the younger provinces where the tax base is a little smaller, it opens up the whole debate about the imbalance and, frankly, about equalization payments. That is the case in Manitoba. Equalization should have been able to change their viability level, but since they have relatively strong economic growth, reasonably strong but not strong enough, they get no equalization. So that can be problematic in the long term.

Senator Pratte: Thank you.

[*English*]

Senator Andreychuk: I want to pursue the report you put out.

Do other countries approach long-term projections in the same way as you do so that we could compare other countries as well as inter regionally?

Mr. Matier: Yes, other countries provide similar long-term reports. There are differences in terms of the length of the time horizon and the sector of government that's being produced. Ideally that would be the best way to make comparisons of debt-to-GDP ratios and current fiscal policies if we had this sort of uniform framework.

viabilité. Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que la rigueur financière du Québec a fait que lorsqu'on a pris la photo actuelle du Québec, le Québec était redevenu viable. Vous avez tout à fait raison, vous comprenez exactement la situation. Ce ne sont pas des prévisions et des projections. Il s'agit de stimuler les discussions parlementaires en vue de déterminer si la politique budgétaire doit être maintenue ou non. Est-ce tentant ou non? C'est le rôle des parlementaires d'utiliser l'outil qu'on a présenté pour discuter avec les différents ordres du gouvernement partout au Canada afin de connaître leurs intentions en matière de dépenses.

Le sénateur Pratte : Cette comparaison de la viabilité financière du gouvernement du Canada par rapport à celle des gouvernements provinciaux et territoriaux , aboutit-elle à la conclusion qu'il y aura un déséquilibre entre les deux ordres de gouvernement qu'on appelait, il y a quelques années, le déséquilibre fiscal?

M. Fréchette : Cela semble être le cas. On disait que l'argent appartenait au gouvernement fédéral et les dépenses au gouvernement provincial. C'est effectivement le cas. M. Askari l'a mentionné. Les provinces où les populations sont vieillissantes doivent assurer des soins de santé alors que les revenus sont au niveau du gouvernement fédéral. Il y a effectivement un genre de déséquilibre entre la capacité de générer des revenus et le devoir de fournir certains services, notamment en ce qui concerne la santé, l'éducation, et cetera. Ce scénario est basé sur un changement démographique au fil du temps. On sait très bien qu'il y a des provinces dont la population vieillit plus que d'autres. Quant aux provinces plus jeunes dont les espaces fiscaux sont un peu moins grands, cela relance tout le débat sur ce déséquilibre et — soyons très honnêtes — sur la péréquation. C'est le cas du Manitoba. La péréquation aurait pu faire changer son niveau de viabilité, mais comme il a une croissance économique relativement forte, suffisamment forte, mais pas assez forte, elle ne reçoit pas de péréquation. Donc, cela peut être problématique à long terme.

Le sénateur Pratte : Merci.

[*Traduction*]

La sénatrice Andreychuk : J'aimerais revenir à votre rapport.

Est-ce que d'autres pays font des projections à long terme comme nous? Pourrions-nous comparer nos projections à celles d'autres pays et d'autres régions?

M. Matier : Effectivement, nous ne sommes pas les seuls à produire des rapports à long terme semblables, mais il y a certaines différences quant à l'horizon temporel et au secteur du gouvernement concernés. Idéalement, il serait préférable de comparer les ratios de la dette au PIB et les politiques fiscales actuelles si nous avions un cadre uniforme.

Senator Andreychuk: Just picking up on Senator Pratte, the shocks may not be our shocks but international shocks, and you've gone through that. It would be interesting to see projections elsewhere and whether those projections are in line with your projections.

Mr. Matier: I also believe the IMF, on occasion, provides international comparisons. I'm not sure if they are at the very long-term horizon, but they are on a total government basis that helps to make those comparisons.

Senator Andreychuk: Maybe I could ask a few questions on Saskatchewan, obviously. We've dealt with Alberta. You're pointing out that the growth rate of the population will slow and you're indicating that it's not sustainable at the moment.

Did you factor in anything to do with the Aboriginal population, its population growth in the province and some of the success stories of new models in the Aboriginal community sustaining the future of Saskatchewan? I don't see one word about Aboriginal in there.

Mr. Matier: No, we haven't explicitly taken those projections into account. We are relying on Statistics Canada's demographic projections, so to the extent that they've incorporated those differences in fertility rates and life expectancies they would be reflected in our projections.

You are correct. We do not have them separated out in our projections.

Senator Andreychuk: You seem to have relied heavily on the population decrease from migration, I would say, if I read you correctly. There is also an aging factor. There is a movement from less rural, which causes real service problems. When the population decreases, what level of service can they expect? How can it be supplanted elsewhere, like losing some hospitals, et cetera?

The whole problem is: How do we maintain a level of service? That is the program side. The other side is: Where do we get the money to do it? That has become increasingly important to me as I see the government federally introducing very good programs, except when you dig down you'll see that the delivery mechanisms, whether justice or health, et cetera, are provincial.

I don't quite see whether you factored this in as a trend. I see it as a trend more and more. We're back into that cycle of putting more on to the backs of the provinces that then put it on to the municipalities.

La sénatrice Andreychuk : Pour revenir à ce que disait le sénateur Pratte, ce n'est peut-être pas nous qui ressentirions un choc, mais bien la communauté internationale. C'est une chose que vous avez vécue. Il serait intéressant d'examiner les projections d'autres pays afin de voir si elles s'harmonisent aux nôtres.

M. Matier : Si je ne m'abuse, le FMI effectue parfois des comparaisons internationales. J'ignore s'il utilise un horizon temporel très long, mais ses comparaisons portent sur l'ensemble du gouvernement, ce qui facilite les choses.

La sénatrice Andreychuk : J'aimerais vous poser quelques questions au sujet de la Saskatchewan, bien entendu. Nous avons déjà parlé de l'Alberta. Vous dites que le taux de croissance de la population en Saskatchewan sera faible et que cette situation n'est pas viable, pour le moment.

Avez-vous tenu compte de la population autochtone, de son taux de croissance dans la province et de certaines des histoires de réussite relativement aux nouveaux modèles utilisés dans la communauté autochtone afin d'assurer la viabilité de la Saskatchewan? Je n'ai rien lu, dans votre rapport, concernant les Autochtones.

M. Matier : Non, nous n'avons pas tenu compte explicitement de la population autochtone dans nos projections. Nous nous appuyons sur les projections démographiques de Statistique Canada. Donc, si Statistique Canada a incorporé ces différences dans les taux de fertilité et les espérances de vie, nos projections devraient en témoigner.

Mais, vous avez raison. Nous n'avons pas fait une place distincte aux peuples autochtones dans nos projections.

La sénatrice Andreychuk : Si j'ai bien lu, vous vous êtes appuyés beaucoup sur la baisse de la population attribuable à l'émigration. Il y a aussi le vieillissement de la population. Les gens s'éloignent des régions rurales, ce qui cause de sérieux problèmes en matière de service. Lorsque les populations baissent, à quel genre de service peut-on s'attendre? Comment peut-on supplanter ces pertes ailleurs, comme la perte des hôpitaux?

La question est de définir comment maintenir un niveau de service. Cela, c'est du côté des programmes. De l'autre côté, il faut savoir d'où proviendra l'argent. C'est une question de plus en plus importante pour moi. Le gouvernement fédéral crée de très bons programmes, sauf que, lorsqu'on fouille un peu, on s'aperçoit que la prestation de ces programmes, que ce soit dans le domaine de la justice ou de la santé, par exemple, est assurée par les provinces.

Je ne crois pas que vous ayez tenu compte de cette tendance dans votre rapport. Je considère de plus en plus qu'il s'agit d'une tendance. Nous reprenons le même cycle : nous demandons aux

Mr. Matier: We haven't looked at the very regional implications within a province of migration, demographics and population aging that is going on. It's really only reflected for us across provinces where you have out-migration and in-migration varying quite a bit.

We do flag, in this report and in previous reports, the federal government's contribution to sort of national programs such as health care and some social assistance that are definitely projected to be declining over the long term. Taking health, for example, in several of our charts we see the federal contribution through the Canada Social Transfer, which was previously between 20 per cent and 25 per cent, definitely shrinking through time as basically the aging population goes through the health care system.

As it stands now, the current program is structured to only grow in line with the economy. Again, if the federal government were to maintain its contribution to provincial health spending through the CHT, there would have to be additional growth, and likewise for the Canada Social Transfer. That growth annually is limited in aggregate to 3 per cent. Again, provinces are probably facing spending pressures in excess of 3 per cent annually. The federal contribution to these programs through the CST, Canada Social Transfer, would also be declining through time.

Senator Andreychuk: I have a final question. You're saying the overall federal picture is sustainability in the long term, subject to all the other factors that were put in.

Is there anywhere, when we look at burden sharing, we can see how much of today's debt load would burden the next generation and the next generation? That should worry people with children, grandchildren and great-grandchildren.

What I grew up with is that I should use the resources at our disposal and not unduly burden the next generations. I thought that was one of the underpinnings of our Canadian federal system. Have you factored in those kinds of things, or is it strictly figures that you use to say it's sustainable, figures that you were able to elicit?

I have this fear that people will think it's okay to spend by reading your report, and that bothers me.

Mr. Matier: We're not able to say what is the correct or optimal amount of indebtedness that the government sector should have, but our projections are very much in line with the

provinces d'en faire davantage, et cette pression est transférée aux municipalités.

M. Matier : Nous ne nous sommes pas penchés sur les conséquences de l'émigration, de la démographie et du vieillissement de la population dans les régions très rurales des provinces. Ces conséquences ne sont abordées que s'il y a un grand écart dans une province entre l'émigration et l'immigration.

Dans ce rapport-ci ainsi que dans nos rapports précédents, nous signalons la contribution du gouvernement fédéral dans les programmes nationaux, comme les programmes de soins de santé et certains programmes d'aide sociale, où les projections montrent définitivement une baisse à long terme. Par exemple, en ce qui a trait à la santé, plusieurs de nos tableaux soulignent que la contribution fédérale par l'entremise du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, contribution qui s'élevait auparavant à entre 20 et 25 p. 100, a définitivement baissé au fil des ans en raison de la transition de la population vieillissante par le système de soins de santé.

Pour l'heure, le programme actuel a été conçu pour ne croître qu'en fonction de l'économie. Encore une fois, si le gouvernement fédéral choisissait de maintenir sa contribution aux provinces en matière de santé par l'entremise du TCS, une croissance additionnelle serait nécessaire. C'est la même chose en ce qui a trait au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Cette croissance annuelle se limite globalement à 3 p. 100. Encore une fois, les dépenses annuelles des provinces excèdent probablement 3 p. 100. La contribution du gouvernement fédéral à ces programmes par l'entremise du Transfert canadien en matière de programmes sociaux baisserait également au fil des ans.

La sénatrice Andreychuk : J'aurais une dernière question à vous poser. Vous dites que le fédéral, dans son ensemble, est viable à long terme, en fonction d'autres facteurs.

Concernant le partage du fardeau, où peut-on voir quelle partie de la dette sera assumée par les prochaines générations? Cette question devrait être une source d'inquiétude pour ceux qui ont des enfants, des petits-enfants et des arrière-petits-enfants.

Lorsque j'étais jeune, nous utilisions les ressources à notre disposition sans ajouter indûment au fardeau des prochaines générations. Je croyais qu'il s'agissait de l'un des fondements du système fédéral canadien. Avez-vous tenu compte de ce genre de choses ou vous êtes-vous uniquement appuyés sur les chiffres que vous avez obtenus pour établir la viabilité du fédéral?

Je crains qu'en lisant votre rapport, les gens s'imaginent que c'est acceptable de dépenser.

M. Matier : Nous ne pouvons pas vous dire quel devrait être le niveau d'endettement correct ou optimal pour le secteur public, mais nos projections s'harmonisent à l'idée de l'équité

thinking about intergenerational equity. Really, what we're trying to estimate is basically not adding on additional indebtedness relative to the size of the economy to future generations. That's what we mean by a stable debt-to-GDP ratio.

The main issue, as you pointed out, though, is the imbalances between the Government of Canada and the subnational governments. Coincidentally in our framework our overall conclusion is that the total government sector in Canada is sustainable, but it's only because the room at the federal level is offsetting the unsustainability at the provincial level.

On a very aggregate, global basis we would say no, we would not be passing on under current policy additional indebtedness to future generations, but depending on which province you live in and which subnational government you're subject to, that would be quite different.

Senator Frum: Could you talk about the importance of productivity growth in your projections and how it is changing in one direction or another can have an impact? Given that this committee is now studying the change in tax policy, I'm thinking specifically that all experts have said it will discourage investment and growth by private corporations. Can you talk about the impact that would have?

Mr. Matier: In our long-term projections we're assuming essentially that productivity growth will converge back to the average level we've seen over the last 35 years, approximately, or around 1.1 per cent annually in terms of growth.

The impact that has on fiscal sustainability really depends on the current structure and how the programs are tied to that type of spending. Our assumption is that in any changes we see in terms of productivity, such as if the economy is growing faster, the government would maintain its spending relative to the size of the economy. There is not a gain in the fiscal sense that you have a faster growing economy, your spending relative to the size of the economy would decline, and that would give you fiscal room. Essentially, we maintain that same ratio going ahead.

As an example, in our report to the federal government, if productivity growth were to increase, I believe by 25 basis points or 50 basis points, the amount of fiscal room would increase from 1.2 per cent of GDP to 1.9 per cent of GDP. That is fairly significant.

The savings you really generate there is that, relative to the rate of interest you have to pay on your debt, your economy is growing faster and the wedge between what you're spending and what you're bringing in gets smaller. That's typically where the savings are generated.

transgénérationnelle. En fait, nous tentons essentiellement de faire des prévisions afin de ne pas ajouter au niveau d'endettement relativement à la taille de l'économie des prochaines générations. C'est ce que nous entendons par un ratio de la dette au PIB stable.

Toutefois, comme vous l'avez souligné, le principal problème, ce sont les déséquilibres entre le gouvernement fédéral et les administrations infranationales. D'ailleurs, dans le cadre de notre vérification, nous avons conclu que l'ensemble du secteur public du Canada est viable, mais seulement parce que la marge de manœuvre fédérale compense le manque de viabilité des provinces.

De façon très globale, en vertu de la politique actuelle, aucun endettement supplémentaire ne serait transféré aux prochaines générations, mais, selon la province où vous habitez et l'administration infranationale qui régit votre région, cela pourrait être très différent.

La sénatrice Frum : J'aimerais que vous nous parliez de l'importance de la croissance de la productivité dans vos projections et de l'impact que pourrait avoir une hausse ou une baisse de cette croissance. Le comité examine des modifications proposées à la politique fiscale. Tous les spécialistes s'entendent pour dire que ces modifications décourageraient l'investissement et le développement des entreprises privées. Pourriez-vous nous parler de l'impact que cela pourrait avoir?

M. Matier : Dans le cadre de nos projections à long terme, nous tenons pour acquis que la croissance de la productivité reviendra à la moyenne des 35 dernières années, soit une croissance annuelle d'environ 1,1 p. 100.

L'impact de cette croissance sur la viabilité financière dépend de la structure actuelle et de la façon dont les programmes sont liés à ce genre de dépense. Nous supposons que, peu importe les changements au niveau de la productivité, comme une croissance plus rapide de l'économie, le gouvernement ajusterait ses dépenses par rapport à la taille de l'économie. Il n'y a aucun gain fiscal. Une croissance plus rapide de l'économie et une baisse des dépenses par rapport à la taille de l'économie créerait une certaine marge de manœuvre. Essentiellement, le même ratio serait maintenu.

Je vais vous donner un exemple. Dans notre rapport au gouvernement fédéral, si la croissance de la productivité augmentait de 25 ou de 50 points de base, si je ne m'abuse, la marge de manœuvre fiscale passerait de 1,2 p. 100 du PIB à 1,9 p. 100 du PIB. Il s'agit d'une augmentation considérable.

Les économies découleraient du fait que, par rapport aux taux d'intérêt à payer sur la dette, la croissance de l'économie serait plus rapide et l'écart entre les dépenses et les revenus se rétrécirait. C'est généralement ainsi que les économies sont réalisées.

Senator Frum: You have also said these projections presume no significant shock to the system. In the terrible event of the termination of NAFTA, I presume the projections will go in the garbage, or what happens?

Mr. Matier: They are very long term. It's likely that with such a kind of shock there would definitely be a transition period, a temporary downturn and the possibility of a permanent impact on growth rates or on levels going ahead.

As Mr. Fréchette mentioned, we are not really trying to do forecasting. This is basically to give you not the best case but the most reasonable case for planning. If the results that you're seeing under current policy now are raising red flags, that should tell you something. Any of those sorts of downside shocks would make things worse going ahead.

Senator Marshall: My questions now concern the federal government because we are looking at proposed federal tax changes. In your report you're saying the current fiscal policy at the federal level is sustainable over the long term. I was a bit surprised when I read that because with Budget 2017 we know that we're approaching the $1 trillion mark with regard to debt. Furthermore, we know from December's report last year the Department of Finance is projecting deficits until 2055.

There is this pressure to deal with the deficit, but that doesn't seem to be a concern of yours because you're saying what's being done now is sustainable over the long term. Then you go on to say that there is lots of room there. You're saying that the government could increase spending or reduce taxes. That goes against what's happening now. Even though you're saying there's room to reduce taxes, we all know that the federal government is on a mission to increase taxes.

Can you reconcile your report with what is happening in the Department of Finance?

Mr. Askari: As Mr. Matier mentioned, this is a long-term scenario and not a forecast, first of all. Whether taxes decrease or increase right now over the short term, at the end of the medium term, which is 2022, we assume the tax burden at the federal government level, for example, will remain constant over the next 75 years. This means the revenues will grow at the same rate as the nominal GDP, so the tax burden will remain constant.

Now, things may happen. Taxes may go up or down or shocks may happen on both sides, positive or negative. Again, this is a scenario. You're assuming, on average, that the economy will stay on the growth path of 1.7 per cent in real terms and about 3.7 per cent in nominal terms, and that taxes will grow at the same rate as the nominal GDP. All those things you mention in the short term would not really affect that kind of calculation.

La sénatrice Frum : Vous avez dit également que ces projections tiennent pour acquis qu'il n'y aura aucun choc important au système. S'il survenait un événement terrible, comme la fin de l'ALENA, je présume que les projections ne seraient plus valables. Que se passerait-il?

M. Matier : Les prévisions sont à très long terme. Il est probable qu'après un tel choc, il y aurait une période de transition, une baisse temporaire et possiblement un impact permanent sur le taux ou le niveau de croissance.

Comme l'a souligné M. Fréchette, nous ne tentons pas de faire des prévisions. Ces données servent à vous donner le scénario le plus raisonnable, et non le meilleur scénario, aux fins de planification. Si les résultats obtenus avec la politique actuelle vous inquiètent, cela devrait vous en dire long. Tout choc qui entraîne une baisse empirerait la situation.

La sénatrice Marshall : Mes questions visent le gouvernement fédéral, parce que nous étudions les modifications proposées aux lois fiscales. Dans votre rapport, vous dites que la politique fiscale actuelle sera durable à long terme. J'ai été quelque peu surprise de lire cela parce qu'on sait qu'avec le budget de 2017, la dette frôle le 1 billion de dollars. De plus, on sait d'après le rapport de décembre dernier que le ministère des Finances prévoit des déficits jusqu'en 2055.

On fait face à des pressions pour régler le déficit, mais cela ne semble pas vous préoccuper, puisque vous dites que les mesures seront durables à long terme. Ensuite, vous dites qu'on a beaucoup de jeu, que le gouvernement pourrait augmenter ses dépenses ou baisser l'impôt. Cela va à l'encontre de la situation actuelle. Même si vous dites qu'on a du jeu pour baisser les impôts, nous savons tous que le gouvernement fédéral s'est donné pour mission de les augmenter.

Pouvez-vous rapprocher votre rapport avec la situation actuelle au sein du ministère des Finances?

M. Askari : Comme l'a fait valoir M. Matier, il s'agit d'un scénario à long terme, et non d'une prévision. C'est la première chose. Sans égard à la hausse ou à la baisse d'impôt à court terme ou à moyen terme d'ici 2022, nous croyons que le fardeau fiscal fédéral demeurera stable au cours des 75 prochaines années. Cela signifie que les revenus augmenteront au même rythme que le PIB nominal et donc que le fardeau fiscal sera constant.

Il se peut qu'il y ait certains changements. On pourrait hausser ou baisser les impôts ou subir un choc positif ou négatif. Encore une fois, il s'agit d'un scénario. En moyenne, on prévoit que le taux de croissance de l'économie demeurera à 1,7 p. 100 en termes réels et à 3,7 p. 100 en termes nominaux, et que l'impôt augmentera selon le même taux que le PIB nominal. Toutes les possibilités à court terme dont vous avez parlé n'affecteraient pas vraiment ce type de calcul.

The other point you raise is whether the deficit going on for another 30 years would be sustainable. Yes, it would be sustainable as long as the deficit increase is small enough that the resulting debt increase would not actually be at the same rate as the GDP growth. Debt to GDP will either go down or remain stable. You can have a small deficit for a long period of time and still have a sustainable fiscal structure because your debt-to-GDP ratio is not increasing. That is the anchor you are using, and it is an anchor used in all international studies that do the same thing.

Senator Marshall: When I look at the work that you did for the federal, provincial and territorial governments, I see some reference there to pension plans. I know some of the provinces have unfunded pension liability. Based on what you say in your report, even with those unfunded pension liabilities there is no concern.

Mr. Askari: Those are all counted in our calculation of spending and revenues. They are all underlying those. Those assumptions will cover all those expenses or potential revenues, whatever they are.

Actually we only look at, explicitly in our case, the CPP and QPP, which are other programs. We look at their sustainability and the conclusions that those two programs are sustainable. Anything else within provincial government expenses are already covered by the assumptions we are making.

Senator Marshall: You're saying that what is happening now in the federal government is at a sustainable level, and if the government is out there raising taxes then they can also increase expenditures as long as they keep their GDP ratio where it's at now. Is that what you're saying?

Mr. Askari: That's the anchor we are using. As long as that debt-to-GDP ratio remains stable over a long period of time, we define it as a sustainable fiscal structure.

Senator Marshall: Also, there are a lot of assumptions in the report, aren't there? In order for you to come up with your projections you're making a lot of assumptions.

Mr. Askari: Yes, we are, but in doing this kind of a study you have to make certain assumptions to provide that scenario. Those assumptions are not really unreasonable in a sense. They're not much different from the historical experience or what we have seen in the past for these jurisdictions.

We are not assuming a significant increase in revenues over time or a significant decline in spending or anything like that. From our perspective the assumptions we are making are reasonable assumptions. Yes, you may go off in some of these cases, but over a long period of time, if those are maintained at the level we are assuming, this is the result we get.

Vous avez aussi demandé si le déficit sera soutenable pendant encore 30 ans. La réponse, c'est oui, pourvu que l'augmentation du déficit soit assez faible et que l'augmentation de la dette qui en résulte ne présente pas le même taux que celui de la croissance du PIB. Le ratio de la dette au PIB diminuera ou demeurera stable. On pourrait connaître un petit déficit sur une longue période et tout de même avoir une structure fiscale durable parce que le ratio de la dette au PIB n'augmente pas. C'est le point d'ancrage qu'on utilise et qui est utilisé dans toutes les études internationales.

La sénatrice Marshall : Dans les travaux que vous avez réalisés pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, vous faites référence aux régimes de pensions. Je sais que certaines provinces ont des obligations non capitalisées des régimes de retraite. Selon ce que vous dites dans votre rapport, il n'y a pas lieu de s'inquiéter malgré cela.

M. Askari : Tout cela est pris en compte dans notre calcul des dépenses et des revenus. Ce sont des éléments sous-jacents. Les hypothèses tiennent compte de toutes ces dépenses ou revenus potentiels, quels qu'ils soient.

En fait, dans notre cas, nous examinons le RPC et le RRQ, qui sont d'autres programmes. Nous évaluons leur viabilité et les conclusions selon lesquelles ces deux régimes sont durables. Nos hypothèses tiennent déjà compte de toutes les autres dépenses du gouvernement provincial.

La sénatrice Marshall : Vous dites que la situation actuelle du gouvernement fédéral est viable et que si le gouvernement augmente les impôts, il pourra aussi augmenter les dépenses, pourvu qu'il maintienne le ratio de la dette au PIB au même niveau. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Askari : C'est le point d'ancrage que nous utilisons. Tant que le ratio de la dette au PIB demeure stable sur une longue période, nous considérons que la structure fiscale est viable.

La sénatrice Marshall : Aussi, le rapport compte de nombreuses hypothèses, n'est-ce pas? C'est sur ces hypothèses que se fondent vos projections.

M. Askari : Oui, c'est vrai, mais il faut émettre des hypothèses dans ce genre d'études pour élaborer un scénario. Ces hypothèses ne sont pas vraiment déraisonnables. Elles ne diffèrent pas beaucoup de l'expérience historique ou de ce que nous avons vu dans ces administrations par le passé.

Nous ne prévoyons pas une augmentation importante des revenus ni une diminution importante au fil du temps; rien de cela. De notre point de vue, ces hypothèses sont raisonnables. Oui, on peut se tromper dans certains cas, mais ce sont les résultats qu'on prévoit obtenir sur une longue période si l'on maintient ces niveaux.

I need to mention here one thing we mention in our report. None of this result over 75 years will actually happen because you can't really see a province having 300 per cent debt or the federal government actually eliminating its debt in the next 30 years. Those things will not happen because the reaction of the government will be to change that process.

What we are trying to show here is that especially for those jurisdictions that have a fiscal gap, as we mentioned, there is an issue they need to deal with right now or over the next few years. Otherwise, the future will not look very good.

Senator Marshall: We will get some shocks. We don't know what they are, but Senator Frum mentioned NAFTA. Everything won't go chugging along wonderfully.

Senator Black: Building on what my colleagues Senator Frum and Senator Marshall had to ask and given that it's Halloween, I do find this all a bit scary.

I looked at a report that I believe came out from you folks this morning. I saw your projections that the real GDP growth is to slow in 2018 to 1.9 per cent, dropping this year from 3.1 per cent. In my view that is a dramatic drop in GDP growth in one year. Then you went on to say that nominal GDP is on average $2 billion lower per year over 2017 to 2022; a snapshot today.

If you build in the possibility of a failure of NAFTA, as Senator Frum has asked; if you build in tax reform in the U.S.; and if you build in the fact that Canada seems unable to build pipelines to either the Atlantic or the Pacific coasts, what is the outlook for Canada?

Mr. Matier: That's a good question. It is difficult to answer very well.

In our current economic outlook we have not factored in a complete withdrawal from NAFTA or breakdown in those talks. As well, we haven't incorporated any U.S. tax reform or infrastructure spending. It's a bit of hand waving, but we have assumed the negatives and the positives would cancel each other out.

We don't explicitly have projections in there of the impact of pipelines not being built, but our investment in mining, engineering, and all of that would be captured through changes in oil price futures as well. We can't provide you with an estimate of that impact, but we can say in our outlook we have oil prices staying very low and we have investment in that area.

Again, it has rebounded, but we will not see those kinds of levels of investment that we saw in the past in that specific sector.

Je tiens à souligner une chose que nous mentionnons dans notre rapport. Les résultats sur 75 ans ne se produiront pas réellement parce qu'il est impossible qu'une province accuse une dette de 300 p. 100 ou que le gouvernement fédéral élimine sa dette au cours des 30 prochaines années. Cela n'arrivera pas, parce que le gouvernement réagira en modifiant le processus.

Ce que nous tentons de démontrer ici, surtout pour les administrations qui affichent un déficit budgétaire, c'est qu'il faut aborder la question immédiatement ou au cours des prochaines années. Sinon, l'avenir ne sera pas très favorable.

La sénatrice Marshall : Nous allons subir des chocs. On ne sait pas lesquels, mais la sénatrice Frum a parlé de l'ALENA. Tout ne se passera pas bien.

Le sénateur Black : Étant donné les questions qu'ont posées mes collègues la sénatrice Frum et la sénatrice Marshall en cette journée d'Halloween, je trouve tout cela un peu effrayant.

J'ai regardé le rapport que vous avez produit ce matin. Vous prévoyez que la croissance du PIB passera à 1,9 p. 100 en 2018, par rapport aux 3,1 p. 100 de cette année. À mon avis, c'est une énorme baisse en un an. Ensuite, vous dites que le PIB nominal connaît une baisse moyenne de 2 milliards de dollars par année pour la période de 2017 à 2022; c'est un portrait de la situation actuelle.

Si vous tenez compte de la possibilité de l'échec de l'ALENA, comme l'a fait valoir la sénatrice Frum, ou de la réforme fiscale des États-Unis, et si vous tenez compte du fait que le Canada semble incapable de construire des pipelines sur les côtes atlantique ou pacifique, alors quelles sont les perspectives du Canada?

M. Matier : C'est une bonne question, à laquelle il est difficile de bien répondre.

Notre aperçu économique actuel ne tient pas compte du retrait complet de l'ALENA ou d'une rupture des pourparlers à cet égard. De plus, nous n'avons pas prévu une réforme fiscale aux États-Unis ni des dépenses en infrastructures. C'est un peu intuitif, mais nous avons présumé que les aspects négatifs et positifs s'annuleraient mutuellement.

Nous n'avons pas de projections explicites quant à ce qui arriverait si l'on ne construisait pas les pipelines, mais nos investissements dans l'exploitation minière, l'ingénierie et tout cela feraient partie des changements dans le prix du pétrole également. Nous ne pouvons pas prévoir ces conséquences, mais nous pouvons dire que selon nos estimations, le prix du pétrole demeurera très bas et que nous investirons dans ce domaine.

Encore une fois, il y a eu une remontée, mais nous ne verrons plus les niveaux d'investissement que nous avons connus par le passé dans ce secteur.

The Chair: Mr. Fréchette and the PBO officials, thank you very much for accepting our invitation and sharing your comments and your views.

For the second part of or meeting today, we have invited the Canada Revenue Agency. Thank you for accepting our invitation to be here to share information. It will be educational to some extent and will give us some highlights of what is coming.

The committee would like to know about the implementation of what we call a reasonableness test with respect to income sprinkling. We are also interested in the current Income Tax Act and would like practical examples on intergenerational transfer, taxation of passive income, taxation of dividends and revenue sprinkling. Honourable senators, the witnesses from CRA are here to discuss these issues and to answer our questions.

From CRA, we welcome Geoff Trueman, Assistant Commissioner, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch, and Stéphane Prud'homme, Director, Reorganizations Division, Income Tax Rulings Directorate.

Mr. Trueman, I have been informed that you will make a short presentation and then we will move to questions.

Geoff Trueman, Assistant Commissioner, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch, Canada Revenue Agency: It is a pleasure to be here this afternoon with my colleague Stéphane Prud'homme. I will keep my opening remarks short. I know you have heard significant testimony on this issue over recent weeks. We will be happy to answer questions on it so that we can respond to your concerns.

We're here to discuss the CRA's interpretation of the provisions in the Income Tax Act for private corporations that relate to changes recently proposed by the Minister of Finance, in particular the sprinkling of income to family members from such corporations. We understand that you would like us to address how the CRA will administer the proposed changes to the Income Tax Act, as proposed by the Department of Finance, which is aimed at further addressing concerns with income sprinkling if those proposals are to be enacted.

As you know, the measures were included as part of a consultation package on *Tax Planning Using Private Corporations* announced by the Minister of Finance on July 18, 2017. The deadline for submitting comments under the consultation was October 2, and the Minister of Finance announced on October 16 that the government would, among

Le président : Monsieur Fréchette, nous vous remercions, vous et vos collègues, d'avoir accepté notre invitation et de nous avoir fait part de vos commentaires et opinions.

Pour la deuxième partie de notre réunion, nous recevons les représentants de l'Agence du revenu du Canada. Nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation et de nous transmettre ces renseignements. Ils nous orienteront et nous donneront une idée des prochaines étapes.

Le comité aimerait en savoir plus sur la mise en œuvre de ce que nous appelons le critère du caractère raisonnable appliqué au fractionnement du revenu. Nous nous intéressons aussi à l'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu et aimerions avoir des exemples pratiques du transfert intergénérationnel, de l'imposition du revenu passif, de l'imposition des dividendes et du fractionnement du revenu. Honorables sénateurs, les témoins de l'Agence sont ici pour discuter de ces enjeux et pour répondre à vos questions.

Nous recevons aujourd'hui Geoff Trueman, qui est sous-commissaire de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, et Stéphane Prud'homme, qui est directeur de la Division des réorganisations au sein de la Direction des décisions en impôt, tous deux à l'Agence du revenu du Canada.

Monsieur Trueman, on m'a dit que vous feriez une brève déclaration préliminaire. Nous passerons ensuite aux questions.

Geoff Trueman, sous-commissaire, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, Agence du revenu du Canada : Je suis heureux d'être ici cet après-midi avec mon collègue, Stéphane Prud'homme. Ma déclaration préliminaire sera brève. Je sais que vous avez entendu de nombreux témoignages sur la question au cours des dernières semaines. Nous serons heureux de répondre à vos questions et de parler de vos préoccupations.

Nous sommes ici pour discuter de la façon dont l'agence interprète actuellement les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui s'appliquent aux sociétés et qui sont liées aux modifications annoncées par le ministre des Finances, et, en particulier, de la répartition du revenu entre les membres de la famille des propriétaires de ces sociétés. Nous croyons savoir que vous aimeriez également discuter de la façon dont l'agence entend administrer les modifications proposées à la loi annoncées par le ministère des Finances visant d'autres préoccupations liées à cette répartition, si les modifications étaient adoptées.

Comme vous le savez, les mesures proposées sur la répartition du revenu ont été mises de l'avant dans le cadre de la consultation sur la planification fiscale au moyen de sociétés privées, que le ministre des Finances a annoncée le 18 juillet 2017. La date limite pour présenter des commentaires dans le cadre de cette consultation était le 2 octobre. Le ministre

other possible changes, simplify the income sprinkling proposals to ensure that family members who meaningfully contribute to a business will not be impacted.

From the testimony you have heard you are fairly aware that income sprinkling is generally defined to occur where the income of a higher income individual is diverted to a lower income individual, often a family member, so that it can be taxed at a lower level. This effectively allows individuals in the highest tax brackets to potentially have a portion of their income taxed at a lower rate of tax.

Currently, certain income tax rules are in place to curb income sprinkling. For example, when a business pays expenses such as salary, those expenses are required to be reasonable in order to be deductible. As well, there is a special tax on split income that applies to address income sprinkling with minors by imposing flat top-rate taxation on sprinkled income, including dividends from private corporations and certain income that is derived through trusts or partnerships from a family business.

It is proposed that for tax purposes dividends paid to an adult family member should be reasonable, such that they reflect contributions made by that family member to the business, whether in the form of capital invested or work performed for the corporation.

In accordance with the current audit practices at the CRA we would apply the proposed rules in a fair, consistent and sensible manner based on the facts and circumstances of any particular case we may be faced with. The review of salary expenses, for example, paid to a family member already forms part of the audit continuum at the agency when dealing with private corporations under an existing reasonableness test. These tests are found throughout the Income Tax Act, and we have a long-standing history in applying these rules in a fair and consistent manner.

To ensure that Canadian businesses know what to expect, the CRA is working with the Department of Finance to prepare meaningful guidance for business owners and their advisers to ensure they understand how the CRA will apply the proposed reasonableness test and in what circumstances. This guidance will include detailed examples of circumstances in which the CRA will and will not question a taxpayer's determination that the amounts paid are reasonable.

I would like to note that we will continue working with our colleagues at the Department of Finance to ensure that the CRA is ready to administer the proposed income sprinkling measures including its reasonableness test within their policy intent. We have a long-standing relationship with Finance built on

a annoncé le 16 octobre que le gouvernement allait simplifier ces mesures afin de garantir qu'elles n'auront pas de répercussions sur les membres de familles qui contribuent de façon significative à une entreprise familiale.

D'après les témoignages que vous avez entendus, vous savez qu'il y a répartition du revenu lorsqu'un particulier à revenu élevé transfère une partie de son revenu à un particulier, le plus souvent un membre de sa famille, dont le revenu est assujetti un taux d'imposition moins élevé. Cela fait en sorte que la portion de revenu transférée soit imposée à un taux moindre.

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit déjà certaines règles pour limiter la répartition du revenu. Par exemple, les dépenses que paie une entreprise, comme les salaires, doivent être raisonnables pour qu'elles puissent être déduites. De plus, le revenu fractionné est assujetti à un impôt spécial dans les situations où le revenu est transféré à un mineur. Le taux marginal d'imposition le plus élevé s'applique, entre autres, au revenu de dividendes d'une société privée ou encore au revenu d'une société de personnes ou d'une fiducie qui découle d'une entreprise familiale.

Il est proposé que, aux fins de l'impôt, les dividendes payés à un membre de la famille adulte soient raisonnables, de sorte qu'ils reflètent sa contribution à l'entreprise, que ce soit sous forme d'apport en capitaux ou en main-d'œuvre.

Selon nos pratiques de vérification en vigueur, nous appliquerions les règles proposées d'une façon juste, uniforme et raisonnable, en tenant compte des faits et des circonstances s'appliquant à chaque cas. L'examen du salaire versé à un membre de la famille fait déjà partie des pratiques de vérification qu'adopte l'agence lorsqu'elle traite avec des sociétés privées; cet examen se fait en tenant compte d'un critère de caractère raisonnable. On retrouve plusieurs de ces critères de caractère raisonnable dans la Loi de l'impôt sur le revenu, et l'agence applique ces règles depuis longtemps de façon équitable et uniforme.

Pour que les entreprises canadiennes sachent à quoi s'attendre, l'agence et le ministère des Finances préparent un document d'orientation afin que les propriétaires d'entreprise et leurs conseillers comprennent la façon dont l'agence appliquera le critère de caractère raisonnable proposé et dans quelles circonstances elle le fera. Ce document comprendra des exemples détaillés des circonstances dans lesquelles l'agence remettra et ne remettra pas en question le caractère raisonnable des montants payés par un contribuable.

J'aimerais ajouter que l'agence continuera de travailler avec le ministère des Finances afin d'être prête à mettre en œuvre les mesures proposées sur la répartition du revenu, y compris le critère de caractère raisonnable, dans le respect des objectifs du ministère. Notre relation de longue date avec le ministère des

collaboration and open communication which will ensure that we are able to do so.

My colleague and I will be happy to take questions from the senators this afternoon.

The Chair: Thank you.

Senator Marshall: Mr. Trueman, in your opening remarks you talked about your current audit practices and applying the proposed rules in a fair, consistent and sensible manner. Then, apparently, there is some sort of guidance. It says, "This guidance will include detailed examples."

What kind of guidance is provided to the auditors at CRA? What is the process? Who makes the decision on reasonableness? Can you provide us with an overview of the process?

Mr. Trueman: Yes, I would be happy to do that. There are probably a couple of steps here. When Finance came out in July with the package there was draft legislation associated with income sprinkling. Then following the October announcement, Finance indicated their intention to simplify some of those proposals.

In terms of working with colleagues at the Department of Finance, our first step would be to prepare guidance that we would try to release as shortly after the introduction of legislation as possible. The first step is to provide guidance that would be available out there to the tax community and business practitioners so they would have an opportunity to see the kind of examples and the factors we would look at in applying reasonableness tests.

We do that in certain other areas of the act where a reasonableness test exists already. Then we would follow that up with internal guidance to auditors based on best practices and again looking at the types of factors to consider, always stressing that these tests need to be applied on the facts and circumstances of a given situation. There is no one answer or right answer that suits all, but we try to make sure that people evaluate all the factors and circumstances.

Senator Marshall: We know the reasonableness standard will be used for income splitting, but what other instances are there? From what you're saying you had lots of experience in applying reasonableness standards. Give us an example of some other cases with a reasonableness standard.

Stéphane Prud'homme, Director, Reorganizations Division, Income Tax Rulings Directorate, Canada Revenue Agency: The first provision that comes to mind is in paragraph 20(1)(c). This provision allows a taxpayer to deduct

Finances repose sur la collaboration et la communication ouverte, et c'est ce qui nous permettra d'atteindre notre objectif.

Mon collègue et moi serons heureux de répondre aux questions des honorables sénateurs

Le président : Merci.

La sénatrice Marshall : Monsieur Trueman, dans votre déclaration préliminaire, vous avez parlé des pratiques de vérification actuelles et d'une application juste, uniforme et raisonnable des règles proposées. Ensuite, vous parlez d'un document d'orientation et dites qu'il comprendra des exemples détaillés.

Quelles sont les directives transmises aux vérificateurs de l'agence? Quel est le processus à suivre? Qui juge du caractère raisonnable d'un cas en particulier? Pouvez-vous nous donner une idée du processus?

M. Trueman : Oui, avec plaisir. On parle de quelques étapes ici. Lorsque le ministère des Finances a présenté ses mesures en juillet, le fractionnement du revenu était associé à un avant-projet de loi. À la suite de l'annonce d'octobre, le ministère des Finances a fait part de son intention de simplifier quelques-unes de ses propositions.

En ce qui a trait à la collaboration avec nos collègues du ministère des Finances, la première étape consisterait à préparer un document d'orientation que nous publierions le plus tôt possible après l'adoption des mesures législatives. Il faudrait offrir un document d'orientation à la communauté fiscale et aux entrepreneurs pour leur fournir des exemples et leur présenter les facteurs qui déterminent le caractère raisonnable d'une situation.

Ce critère est déjà utilisé dans d'autres parties de la loi. Ensuite, nous aimerions fournir un document d'orientation interne aux vérificateurs, qui se fonderait sur les meilleures pratiques, et qui leur expliquerait les facteurs à prendre en compte, tout en insistant sur l'importance d'appliquer le critère en fonction des faits et circonstances d'une situation donnée. Il n'y a pas une seule bonne réponse dans toutes les situations, mais nous tentons de veiller à ce que tous les facteurs et circonstances soient pris en compte.

La sénatrice Marshall : Nous savons que la norme relative au caractère raisonnable sera utilisée pour le fractionnement du revenu, mais quels sont les autres exemples? D'après ce que vous dites, vous avez une grande expérience en la matière. Donnez-nous un exemple de l'application de la norme du caractère raisonnable dans d'autres situations.

Stéphane Prud'homme, directeur, Division des réorganisations, Direction des décisions en impôt, Agence du revenu du Canada : La première disposition qui me vient à l'esprit, c'est l'alinéa 20(1)c). Cette disposition permet aux

interest on borrowed money, but it is only a reasonable amount of interest payable that is deductible.

There is another example at section 67 of the Income Tax Act. The provision in section 67 is a general limitation applicable throughout the act. A taxpayer can claim a deduction in respect of an expense, only to the extent that such expense is reasonable in the circumstances. That's why Mr. Trueman was mentioning that applying similar provisions which call for the application of a reasonableness test is not something new to us.

Senator Marshall: How many people would you have applying the reasonableness standard? Would it be all your auditors?

Mr. Prud'homme: For example, these two provisions are probably of interest and applicable in most cases. We're talking about deduction of interest paid on borrowed money to earn investment income or business income, and we're talking about any deduction claimed by a taxpayer with respect to section 67. It would cover most taxpayers in Canada.

Senator Marshall: Would most of your auditors be performing these reasonableness tests?

Mr. Prud'homme: It would be part of the normal work involved in an audit.

Senator Marshall: How do you manage it? If you have 100 auditors applying the reasonableness test, how do you know it's consistent? What sort of monitoring or reporting is it?

For example, say I'm one auditor and there are a lot of disputes. How do you manage it and how do you monitor it?

Mr. Prud'homme: I think you're referring to consistency here. Consistency in the application of the provisions of the Income Tax Act is very important. The fact that CRA will provide guidance early in the process will certainly be something that will contribute to having consistency in applying these new rules. Of course, audit activity will be monitored to ensure that consistency is achieved.

Senator Marshall: How do you monitor it to make sure it's fair and consistent?

Mr. Trueman: Our colleagues in the compliance branch would be placed to give a specific answer to that question. I apologize that they're not here today. You have the technical side of the tax stream with you here today.

contribuables de déduire l'intérêt sur l'argent emprunté, mais ce n'est qu'un montant raisonnable d'intérêt qui est déductible.

Il y a un autre exemple à l'article 67 de la Loi de l'impôt sur le revenu. L'article 67 fait état d'une restriction relative aux dépenses qui s'applique dans l'ensemble de la loi. Un contribuable peut demander une déduction pour une dépense, mais seulement dans la mesure où cette dépense est raisonnable dans les circonstances. C'est pourquoi M. Trueman disait que l'application d'un tel critère de raisonnabilité n'est pas nouvelle pour nous.

La sénatrice Marshall : Combien de personnes seraient affectées à l'application de ce critère de raisonnabilité? Est-ce que ce serait le cas de tous les vérificateurs?

M. Prud'homme : Eh bien, ces deux dispositions s'appliquent à la majorité des cas. Il y est question de la déduction des intérêts payés sur des emprunts utilisés pour tirer des revenus de placements ou d'entreprises, et cela renvoie à toute déduction réclamée par un contribuable aux termes de l'article 67, ce qui couvrirait la majorité des contribuables du Canada.

La sénatrice Marshall : Est-ce que la majorité de vos vérificateurs appliquent ce critère de raisonnabilité?

M. Prud'homme : Cela ferait partie du travail de vérification habituel.

La sénatrice Marshall : Comment gérez-vous cela? S'il y a 100 vérificateurs qui appliquent le critère de raisonnabilité, comment vérifiez-vous la constance? À quoi ressemblent le suivi ou les exigences redditionnelles à cet égard?

Disons que je suis une vérificatrice et qu'il y a beaucoup de litiges. Comment allez-vous les gérer et en faire le suivi?

M. Prud'homme : Je crois que vous vous souciez de l'uniformité. L'uniformité de l'application des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu est très importante. Le fait que l'Agence du revenu du Canada fournisse une orientation tôt dans le processus contribuera assurément à faire en sorte que ces nouvelles règles soient appliquées de manière uniforme. Bien entendu, les vérifications proprement dites seront suivies pour veiller à ce que la constance soit au rendez-vous.

La sénatrice Marshall : Comment exercez-vous ce suivi pour assurer l'équité et la constance?

M. Trueman : Nos collègues de la direction de la conformité seraient mieux placés que nous pour répondre de façon spécifique à cette question. Je suis désolé qu'ils ne soient pas là aujourd'hui. Nous ne représentons que l'aspect technique de la fiscalité.

Within our area of the agency we're responsible for what we call National Technical Capacity Building Forums. We provide clear guidance and instruction across the agency to auditors on how to interpret certain provisions of the act, which are often the more complex provisions, to ensure that we have a consistent base of knowledge among the auditors throughout the agency so that there is a common understanding.

Auditors would also be aware of the ongoing jurisprudence in a particular area and the experience they build up over the years in terms of working in the audit function.

Senator Marshall: The concern of some of the witnesses is with regard to the fairness of the reasonability test. I'd like to know exactly how you protect the fairness people are looking for when you apply the new rules to them.

Mr. Trueman: We can certainly commit in terms of the guidance and instruction we offer. If you would like more information on the quality assurance work we do within the agency, we could provide that as well.

Senator Marshall: Are there policies already drafted? Are you saying there are policies for the taxpayer and policies for the auditors?

Mr. Trueman: As the Department of Finance develops the draft legislation, we would work with them to provide the initial guidance that would be made available to the tax filers or the tax community out there. It would accompany the draft legislation so that there is a good understanding of how it's intended to work.

Senator Marshall: But it is not developed yet.

Mr. Trueman: No, not currently, because the proposals themselves are still under development at the Department of Finance.

Senator Pratte: Practically all the tax experts, chartered accountants and other tax practitioners who have come before us have told us that they believe this reasonableness test will be very complicated to manage and to interpret. They believe it will lead to years of litigation and the CRA will have difficulty working with it. They seem to believe that it's very complex and very complicated.

Dans notre subdivision de l'agence, nous sommes chargés d'administrer les forums nationaux sur le renforcement des capacités techniques. Nous donnons des instructions et des conseils clairs aux vérificateurs de l'ensemble de l'agence sur la façon d'interpréter certaines dispositions de la loi — les dispositions les plus complexes, la plupart du temps. Nous veillons en cela à ce que les vérificateurs travaillent à partir d'une base de connaissances cohérente apte à favoriser une compréhension uniforme.

Les vérificateurs doivent aussi être au fait de la jurisprudence dans le domaine qui les concerne. Ils peuvent en outre tabler sur l'expérience de travail qu'ils acquerront au fil des ans relativement à la fonction de la vérification.

La sénatrice Marshall : Certains témoins se sont dits préoccupés par l'équité du critère de raisonnabilité. J'aimerais savoir exactement ce que vous faites pour préserver cette équité à laquelle les gens s'attendent lorsque vous appliquez de nouvelles règles.

M. Trueman : Nous pouvons vous donner des détails sur le travail que nous faisons en matière de prestation de conseils et d'instructions. Si vous souhaitez obtenir plus d'informations sur le travail d'assurance qualité que nous effectuons au sein de l'agence, nous pouvons également vous fournir cette information.

La sénatrice Marshall : Existe-t-il déjà des politiques en la matière? Êtes-vous en train de dire qu'il y a des politiques pour les contribuables et des politiques pour les vérificateurs?

M. Trueman : Lorsque le ministère des Finances élabore des mesures législatives, nous travaillons avec lui pour fournir les conseils initiaux qui seront mis à la disposition des contribuables ou du milieu de la fiscalité. Ces conseils accompagneront la version provisoire des mesures afin que chacun puisse comprendre comment les nouvelles règles sont censées s'appliquer.

La sénatrice Marshall : Sauf que vous n'êtes pas encore rendu là.

M. Trueman : Non, pas présentement, car les propositions elles-mêmes sont toujours en voie d'élaboration au ministère des Finances.

Le sénateur Pratte : Presque tous les experts en fiscalité, les comptables agréés et autres techniciens fiscalistes qui ont témoigné ici nous ont dit que ce critère de raisonnabilité sera selon eux très difficile à gérer et à interpréter. Ils croient que cela donnera lieu à des années de litiges, et que l'Agence du revenu du Canada aura de la difficulté à travailler avec cette disposition qu'ils estiment tous très complexe.

I'm not a tax expert. I don't think why they seem to think that, but having worked with the draft legislation as it was on July 18 that's what they seem to believe.

Do you have any comment? Is there any reason to think that this is more complicated than the reasonableness tests that you already work with?

Mr. Trueman: We certainly appreciate the commentary from the tax community and small businesses. What we have seen from Finance is a willingness to go back and take a second look at these provisions to determine if there is a way to simplify those measures and to ensure that where a meaningful contribution is made to the business these are not the individuals intended to be scoped into the ambit of the rules.

Having said that, I certainly want to make sure I give colleagues at the Department of Finance time to continue to refine the proposals.

Can we work with a reasonableness test? I think we can. The guidance will be very important in terms of looking at the key factors in determining these things. As we have said, there are reasonableness tests out there already. It provides a bit of flexibility as well when you look at the example earlier about the cost of borrowing money.

If I have a large, well-established business with substantial assets and cashflow, I may be able to go to the bank and get something close to prime rate. A small business starting out that does not have those benefits will probably go in and pay a much higher rate currently. That's the type of thing auditors take into account. They recognize those different situations. We would seek to apply that same sort of approach in terms of looking at a reasonableness test as well.

Senator Pratte: Something was pointed out to us as being maybe more complex than others. The government acknowledged that they would recognize in the reasonableness test past contributions in respect to previous labour, capital or risk contributions.

Of course, this raises the whole question of whether the small business has kept documentation on a past contribution that was maybe 10 or 15 or 20 years ago, knowing that it was not in the Income Tax Act at the time. There was no way to know that this documentation would have been needed.

Do you foresee how that would be applied, at all?

Mr. Trueman: Certainly, in terms of what was enumerated in the July proposals, we have a multi-factor test that looks at four key items, if I remember correctly, including the functions

Je ne suis pas calé en fiscalité. Je ne cherche pas à savoir pourquoi ils semblent penser cela, mais ayant travaillé avec le texte de loi provisoire tel qu'il était le 18 juillet, c'est ce qu'ils semblent croire.

Avez-vous quelque chose à nous dire à ce sujet? Y a-t-il des raisons de croire que ceci est plus compliqué que le critère de raisonnabilité avec lequel vous avez déjà travaillé?

M. Trueman : Nous apprécions les observations formulées par le milieu de la fiscalité et les petites entreprises. Ce que nous avons constaté du côté du ministère des Finances, c'est une volonté de prendre un peu de recul, d'examiner ces dispositions afin de voir comment elles pourraient être simplifiées et de veiller à ce que les personnes qui font des contributions significatives aux entreprises ne soient pas lésées par l'application de ces règles.

Cela dit, je tiens à donner suffisamment de temps à mes collègues du ministère des Finances pour qu'ils puissent peaufiner leurs propositions.

Pouvons-nous travailler avec le critère de raisonnabilité? Je pense que oui. Les conseils que nous donnerons seront très importants pour fixer les facteurs déterminants à cet égard. Comme nous l'avons dit, il existe déjà des critères de raisonnabilité. On trouve aussi un peu de flexibilité dans l'exemple cité tout à l'heure au sujet du coût des emprunts.

Une entreprise bien établie possédant un actif et un flux de trésorerie considérables peut s'adresser à une banque et obtenir un taux d'intérêt assez près du taux préférentiel. Une petite entreprise en démarrage qui n'a pas ces avantages se retrouvera à payer un taux beaucoup plus élevé. C'est de ce genre de choses que les vérificateurs tiennent compte. Ils reconnaissent ces différentes situations. Nous allons appliquer sensiblement la même approche pour la détermination et l'application des critères de raisonnabilité.

Le sénateur Pratte : Une chose nous a été signalée qui pourrait s'avérer plus complexe que d'autres. Le gouvernement a signalé que le critère de raisonnabilité allait reconnaître des contributions passées en matière de travail, de capital ou de risque.

Bien entendu, cela soulève la question à savoir si les petites entreprises ont gardé de la documentation sur des contributions datant d'il y a 10, 15 ou 20 ans, ne sachant pas que ces dispositions allaient être ajoutées à la Loi de l'impôt sur le revenu. Elles n'avaient aucune façon de savoir que cette documentation allait un jour être nécessaire.

Avez-vous la moindre idée sur ce qui arrivera à cet égard?

M. Trueman : Bien sûr. Aux termes de ce qui a été proposé en juillet, nous avons un test qui tient compte de quatre éléments clés, si je me souviens bien, dont les fonctions exercées, la

performed, the assets contributed and the risk assumed in previous remuneration.

In terms of were we to be in an audit situation, it would be important to recognize that in an area such as prior remuneration you're right that there might not be the same level of books and records available going back over an extended period of time. As one of the factors, it is something that an auditor would have to take into account and to do so in a constructive manner.

Mr. Prud'homme: Again, the government announced on October 16 that it will work to reduce the compliance burden of establishing the various contributions of family members. We expect that these changes will facilitate the administration and the compliance of the proposed rules for both the CRA and the taxpayers.

Senator Pratte: And for the CRA.

Senator Frum: In fact my question follows on what you just said, Mr. Prud'homme. I want to ask about compliance around income sprinkling in particular.

There was a witness who came before this committee last week that owned a small manufacturing company and was a tax lawyer that has practised for 30 years. His name is Robert Kepes, and I would like to read you something he said in his testimony:

> The burden of proof in CRA audits and tax appeals is always on the taxpayer. The spouse will have to prove two things when it comes to income sprinkling: first, their contribution to the business; second, what would an arm's length party have paid them? It's difficult to imagine the level of evidentiary proof required to satisfy a CRA field auditor of what an arm's length party would have agreed to pay for the contributions of the spouse or adult children. If the auditor is not satisfied then the only avenue is a lengthy and expensive appeals process. These rules are designed to foster tax appeals and litigation.

Can you comment on those words?

Mr. Prud'homme: The only comment I would have is, again, that we indicated the CRA has experience in dealing with reasonableness tests with respect to other provisions in the Income Tax Act.

The other point that needs to be mentioned is that, of course, the Canadian tax system is a self-assessing system. Normally, when a taxpayer takes a tax position, the taxpayer needs to support that position and basically keep books and records to support such a position.

contribution aux actifs, les risques assumés et la rémunération antérieure.

Par ailleurs, en situation de vérification, dans l'évaluation d'un facteur comme la rémunération antérieure, il sera important de reconnaître qu'il pourrait ne pas y avoir autant de livres et de registres disponibles au sujet de ce qui s'est passé il y a longtemps, et vous avez raison de le mentionner. C'est quelque chose dont le vérificateur devra tenir compte. Et il devra le faire de manière constructive.

M. Prud'homme : Encore une fois, le gouvernement a annoncé le 16 octobre qu'il s'efforcerait de réduire les exigences de conformité quant à l'établissement des diverses contributions des membres de la famille. Nous nous attendons à ce que ces changements facilitent l'administration et l'observation des règles proposées tant pour l'Agence du revenu du Canada que pour les contribuables.

Le sénateur Pratte : Et pour l'Agence du revenu du Canada.

La sénatrice Frum : Ma question concerne précisément ce que vous venez de dire, monsieur Prud'homme. Je voudrais avoir des précisions sur le fractionnement du revenu.

La semaine passée, nous avons entendu un témoin qui était propriétaire d'une petite entreprise manufacturière et qui était avocat-fiscaliste depuis 30 ans. Ce témoin s'appelle Robert Kepes, et j'aimerais vous lire un passage tiré de son témoignage :

> Lors d'un audit de l'ARC ou d'un appel en matière d'impôt, c'est toujours le contribuable qui a le fardeau de la preuve. Le conjoint devra fournir deux preuves. Premièrement, sa contribution aux activités de l'entreprise et, deuxièmement, ce qu'une personne sans lien de dépendance lui aurait payé pour la même contribution. Il est difficile d'imaginer le type de preuve qui sera nécessaire pour convaincre un inspecteur de l'ARC du montant qu'une personne sans lien de dépendance aurait accepté de payer pour la contribution du conjoint ou de l'enfant d'âge adulte. Si l'inspecteur n'est pas convaincu, le seul recours possible est une procédure d'appel, longue et coûteuse. Ces règles vont multiplier les appels et les litiges en matière d'impôt.

Que pensez-vous de cela?

M. Prud'homme : La seule chose que je peux dire, encore une fois, c'est que l'ARC a l'habitude des critères de raisonnabilité, puisqu'elle les applique pour d'autres dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu.

L'autre chose qu'il convient de mentionner c'est que, bien sûr, le système fiscal canadien est un système d'auto-évaluation. Normalement, quand un contribuable choisit une situation sur le plan fiscal, il doit étayer cette situation, ce qui se fait essentiellement par la tenue de livres et de registres.

That being said, when we talk about reasonableness I think there is always a range of reasonableness. We mentioned earlier in the process that we would interpret these rules, apply these rules and administer these rules in a consistent, fair and measured manner that would be in line with the intent and the purpose of the provisions.

Here the clear purpose of the provision is to stop income sprinkling. We're talking about a rate play, if I can say, where dividend income is basically diverted from a higher income earner to a lower income earner. I would think we would basically apply these proposals in that sense.

Senator Frum: Can we agree that these measures will result in more audits and more tax appeals because they increase the complexity of the system? Can you comment on whether or not CRA is prepared to handle the increased workload that will inevitably arise from this, and whether or not Canadians can expect to have their appeals heard in a timely fashion?

Mr. Trueman: I would start by saying that this would be part of the regular audit or compliance function. There is not an intention that there would be additional audits or new audits created as a result of this. This would be part of the compliance practices that a small business would have to follow and that an auditor would be responsible for administering.

Senator Frum: In the appeals process it's inevitable that if you add more rules there will be more appeals.

Mr. Trueman: We are talking about reasonableness tests. Sometimes when new rules come into play in the tax system there is a period when it takes a little while to sort through them. You have an initial transition period. Then there is an understanding and a working ability within the tax professionals, small business and audit communities, quite frankly, in terms of coming to a reasonable outcome on the rules.

I would hope that these would form the part of the audit spectrum, but there would not be a specific focus on them per se.

Senator Black: I also wish to continue on the line of questioning which is being developed by my colleagues. Let me start by saying that I appreciate your reasonableness and your clear willingness to continue to serve, in the face of what I would suggest is real adversity.

I want to say, by way of preamble, that everyone is entitled to their opinion. We heard from a tax expert this morning, and you undoubtedly have seen the testimony of this morning. In summary, Mr. Éric Brassard of Quebec indicated that in his view the task which will fall to your agency under passive investment introduces, in his language, a level of unprecedented complexity. It is beyond complicated, he suggests; it's unmanageable.

Cela dit, lorsqu'il est question de raisonnabilité, je crois qu'il y a différentes nuances. Nous avons dit plus tôt dans le processus que nous allions interpréter, appliquer et administrer ces règles de manière uniforme, équitable et mesurée, ce qui est conforme à l'intention et à la raison d'être de ces dispositions.

L'intention avouée de cette disposition est de mettre un terme au fractionnement du revenu. Il s'agit d'un jeu sur les taux, si je puis m'exprimer ainsi, où les revenus de dividendes d'une personne gagnant beaucoup sont transférés à une personne qui gagne moins. Je présume que ces propositions s'appliquent surtout à ces cas de figure.

La sénatrice Frum : Pouvons-nous convenir que ces mesures entraîneront une multiplication des vérifications et des recours en appel en matière d'impôt parce qu'elles complexifieront le système? Pouvez-vous nous dire si l'ARC est prête à faire face à la charge de travail accrue qui en découlera inévitablement, et si les Canadiens peuvent oui ou non s'attendre à ce que leurs appels soient entendus en temps opportun?

M. Trueman : Je dirai tout d'abord que cela ferait partie de la fonction régulière de la vérification de la conformité. Il n'y a aucune intention d'ajouter des vérifications ou d'en créer de nouvelles à cause de cela. Cela fera partie des pratiques qu'une petite entreprise devra observer en matière de conformité et que le vérificateur sera chargé d'administrer.

La sénatrice Frum : Si vous ajoutez des règles, il y aura plus d'appels. C'est inévitable.

M. Trueman : Il est question de critères de raisonnabilité. Parfois, lorsque de nouvelles règles sont ajoutées dans le système fiscal, il y a une certaine période d'adaptation. Il y a une période de transition initiale. Puis, la compréhension s'installe, et les professionnels de la fiscalité, les petites entreprises et les milieux de la vérification arrivent peu à peu à travailler en fonction des nouvelles règles et à dégager des résultats somme toute raisonnables.

J'espère que cela fera partie de la vérification, mais nous n'en ferons pas un objectif précis en soi.

Le sénateur Black : Je voudrais poursuivre sur la lancée de mes collègues. Permettez-moi tout d'abord de vous dire que j'apprécie votre caractère raisonnable et votre volonté manifeste à continuer de servir face à ce que j'appellerais une adversité bien concrète.

En guise de préambule, je dirai que chacun a droit à son opinion. Ce matin, nous avons reçu un expert-fiscaliste. Je présume du reste que vous avez dû voir la séance de la matinée. En gros, M. Éric Brassard, du Québec, a indiqué que la tâche qui incombera à votre organisation en ce qui a trait au revenu passif créera un niveau sans précédent de complexité. Il a même dit que cela allait être carrément ingérable. En ce qui concerne le

Professor Jack Mintz, in respect of income sprinkling, suggests, and it's only his suggestion, that the ability to set a reasonable test in respect of income sprinkling is in his view not possible.

Now I juxtapose that with your suggestion, under the very able questioning of my colleagues, that we wanted to understand how you were to come up with a reasonable test. You indicated that you have experience in that. You have experience around, you told us, cost of borrowing money. What is a reasonable cost to borrow money? In ascertaining whether an expense is reasonable, is my expense for entertainment as a lawyer in downtown Calgary reasonable? You have developed tests to determine that.

I suggest to you that determining the contribution of a spouse on a family farm in rural Alberta is very different from borrowing money or quantifying gasoline expenses. How do you possibly think that you can use your existing protocols on something which is so fundamental to our economy and so personal to the family?

Mr. Trueman: Thank you for the question.

On the first one, in terms of the comments from Mr. Brassard concerning passive income, you are correct in that respect. That proposal was not accompanied by any draft legislation when announced in July. What we saw in the most recent announcement from the Minister of Finance was a broad proposition for a certain exemption level and a couple of other changes.

We still do not have any actual draft legislation on that. On that one, I would certainly wait to see what the actual proposal is. I do understand the complexity issues there in terms of tracking various amounts over time and where we create segregated accounts. Certainly that's understood.

On the reasonableness test, I don't mean to underplay that it will be a challenge. You're right. Providing my example of borrowed money is probably one of the easier ones to look at, for sure. Some of the more challenging ones will be those where you have a strong imputed labour component, such as on a farm where various family members will make different contributions over time.

You're right. That will be a challenging area for us. I would hope, though, we would be able to do so in terms of examining the operations of the farm over time, looking at the role the spouses play or children play, and comparing and contrasting that with the work of hired help on the farm as well, to get a benchmark for that. It will be one of the more difficult ones but, again, we're hopeful that we can fall within the bounds of reasonableness in that area.

fractionnement du revenu, le chercheur Jack Mintz a affirmé que la détermination d'un critère raisonnable de respect était selon lui impossible.

Maintenant, transposons cela à ce que vous avez répondu à mes distingués collègues qui cherchaient à comprendre comment vous allez mettre au point un critère de raisonnabilité qui tient la route. Vous avez dit que l'agence a de l'expérience avec ce type de critère. Vous avez de l'expérience avec — ce sont vos mots — les coûts d'emprunt. Qu'est-ce qu'un coût d'emprunt raisonnable? Lorsqu'il s'agit d'évaluer si une dépense est raisonnable, est-ce que mes frais de représentation d'avocat du centre-ville de Calgary sont raisonnables? Vous avez fixé des critères pour déterminer cela.

Je vous dirais que la détermination de la contribution d'un conjoint à une ferme familiale dans une région rurale de l'Alberta est très différente de la caractérisation des emprunts ou de la quantification des dépenses d'essence. Comment pouvez-vous penser être en mesure d'utiliser les protocoles existants pour quelque chose qui est si fondamental pour notre économie et si personnel pour les familles?

M. Trueman : Merci de cette question.

Tout d'abord, en ce qui concerne les observations de M. Brassard à l'égard du revenu passif, vous avez raison. Lorsqu'elle a été annoncée, en juillet, cette proposition n'était assortie d'aucune ébauche de mesure législative. Ce qui a été présenté lors de la plus récente annonce du ministre des Finances, c'est une proposition générale pour un certain niveau d'exemption ainsi que quelques autres modifications.

Nous n'avons pas encore d'ébauche de mesures législatives à cet égard. Je vais attendre de voir ce qui sera vraiment proposé avant de me prononcer. Je peux comprendre qu'il sera extrêmement compliqué de suivre les différents montants au fil du temps, à plus forte raison si des comptes séparés ont été créés. Je suis tout à fait conscient de ces problèmes de complexité.

En ce qui concerne le critère de raisonnabilité, je ne nie pas le fait que ce sera tout un défi. Vous avez raison. Bien sûr, mon exemple sur les emprunts est probablement l'un des plus simples que je pouvais choisir. Les situations les plus épineuses seront celles qui ont une forte composante en matière de travail, comme pour une ferme où différents membres de la famille auraient fait différentes contributions au fil du temps.

Vous avez raison. C'est un domaine qui va nous donner beaucoup de fil à retordre. Toutefois, j'ose espérer que nous allons être en mesure d'arriver à nos fins en examinant les opérations de la ferme au fil du temps, en examinant les rôles que les conjoints ou les enfants ont joués, et en établissant des rapprochements et des contrastes avec le travail accompli sur la ferme par les engagés afin de dégager un cadre de référence. Ce sera l'une des situations les plus difficiles à évaluer, mais nous

Mr. Prud'homme: When we're referring to the guidance we are preparing, the proposals will subject dividends to the tax on split income if the amount of those dividends exceed, as you mentioned, what would have been paid by a corporation dealing at arm's length, considering four criteria. These criteria are functions performed, assets contributed, risks assumed, and previous remuneration.

For each of these four criteria, the guidance will provide some factors that may be considered in establishing these contributions. With respect to functions performed, we will consider the nature of the tasks performed, the hours required to complete the task, and the competitive salary/wage for the task in relation to similar businesses. We will also look at the education, training and experience of the individual, and the particular knowledge, skills or know-how of the individual. Those are just an example.

Senator Black: With complete respect, you can't know how foolish that would sound to a farm family or a family that runs a hardware store in Lethbridge, Alberta. What you have just said is completely impractical. That's the problem that we're having with these.

I respect that you're there to serve, stand up and salute. I get it, but what you are suggesting cannot possibly be done in a fair way. We'll leave it at that. We have a different point of view. You need to know that what you said, while I respect what you said, just doesn't work in the real world.

Senator Andreychuk: I'm sharing Senator Black's passion. I come from Saskatchewan. Senator Black has eloquently said it, in terms of farms and small businesses. You can't possibly measure one farm from crisis to crisis and how they run. It isn't what the run. It's how they run their families, as well as how they run their businesses.

That goes to the point that the government wants innovation. They want small start-ups. I read these stories, and I wonder how they come up with these ideas to run these businesses. It's their ingenuity to overcome day-to-day crises that did it.

avons bon espoir d'être en mesure de jeter les balises de la raisonnabilité dans ce secteur.

M. Prud'homme : Lorsque nous faisons allusion au document d'orientation que nous mettons au point, nous précisons que, selon les mesures proposées, les dividendes seront assujettis au taux d'imposition qui s'applique au revenu fractionné si ces dividendes dépassent, comme vous l'avez mentionné, ce qu'une société verserait à un actionnaire avec lequel elle n'a aucun lien de dépendance en tenant compte de quatre critères. Ces critères sont les fonctions exercées, la contribution apportée sous forme d'actifs, les risques courus et la rémunération antérieure.

Pour chacun de ces quatre critères, le document d'orientation présentera quelques facteurs qui peuvent être pris en considération afin de déterminer ces contributions. En ce qui concerne les fonctions exercées, nous tiendrons compte de la nature des tâches accomplies, du nombre d'heures requis pour accomplir ces tâches et du salaire concurrentiel versé pour la réalisation de ces tâches par des entreprises semblables. Nous examinerons également le niveau de scolarité, la formation et l'expérience du particulier, ainsi que ses connaissances, ses compétences ou son savoir-faire particulier. Voilà seulement quelques exemples des facteurs qui seront considérés.

Le sénateur Black : Avec tout le respect que je vous dois, vous n'avez pas d'idée à quel point ces considérations sembleraient ridicules à une famille qui gère une exploitation agricole ou une quincaillerie à Lethbridge, en Alberta. Ce que vous venez de décrire est complètement irréaliste. Voilà ce que nous reprochons à ces mesures.

Je respecte le fait que votre rôle consiste à vous mettre au garde-à-vous, à saluer et à servir. Je le comprends, mais ce que vous suggérez ne pourra jamais être exécuté d'une façon équitable. Nous allons en rester là, mais nos opinions diffèrent. Même si je respecte ce que vous avez dit, vous devez savoir que les choses ne fonctionnent pas ainsi dans la vraie vie.

La sénatrice Andreychuk : Je partage la passion du sénateur Black. Je viens de la Saskatchewan. Le sénateur Black a décrit les fermes et les petites entreprises d'une façon très éloquente. Il est impossible de mesurer une ferme d'une situation de crise à l'autre et la façon dont elle est exploitée. La question n'est pas de savoir ce qu'ils gèrent, mais comment ils gèrent leur famille et comment ils exercent leurs activités.

Le fait est que le gouvernement souhaite que les Canadiens fassent preuve d'innovation. Il veut que nous ayons des petites entreprises en démarrage. Je lis ces histoires, et je me demande comment ils ont eu l'idée de démarrer ces entreprises. Ils ont réussi grâce à l'ingéniosité qu'ils démontrent dans la gestion des crises quotidiennes.

Reasonableness is not the test. It's not like lawyers who have a profession or an accountancy. Every farm is different. You can say every law firm is different but, no, they have certain rules. You say that you'll check it against the hired man, et cetera, but that wouldn't be a correct test.

Le caractère raisonnable n'est pas le critère à employer. Ces gens ne ressemblent pas à des avocats ou des comptables qui exercent une profession. Chaque exploitation agricole est différente. Je suppose qu'on pourrait dire la même chose de chaque cabinet d'avocats, mais ils ne sont pas vraiment différents parce qu'ils observent certaines règles. Vous dites que vous vérifierez le caractère raisonnable en établissant des comparaisons avec la main-d'œuvre embauchée, mais ce critère ne fonctionnera pas.

A child on a farm gets ill and someone has to take the child two hours to the nearest hospital. Someone else pitches in. It's a free-flowing system trying to stay above water. Are you going to ask them to keep logs about this and justify the crises on a day-to-day basis? Reasonableness is in the eye of the beholder. Is it a subjective test or an objective test? I don't think you can find objective criteria.

Lorsqu'un enfant tombe malade sur une ferme, quelqu'un doit passer deux heures à le conduire à l'hôpital le plus proche. Il faut donc que quelqu'un d'autre prenne la relève. C'est un système libre qui tente de se maintenir à flot. Allez-vous leur demander de tenir des registres et de justifier quotidiennement les situations de crise? Le caractère raisonnable dépend du point de vue où l'on se place. Est-ce un critère subjectif ou objectif? Je ne crois pas que vous serez en mesure de trouver un critère objectif.

Shouldn't you go back to the minister, your bosses or whomever you talk to, and say this will compound an issue? It will sap the innovation of everyone in the country, small start-ups and businesses. Don't you think we can do this cheaper and better in a different way and get out of this reasonable test?

Ne devriez-vous pas retourner voir le ministre, vos patrons ou les personnes, quelles qu'elles soient, auxquelles vous parlez et leur dire que ces mesures aggraveront le problème? Elles mineront l'esprit novateur de tous les Canadiens et des entreprises en démarrage ou non. Ne pensez-vous pas que nous pourrions nous débarrasser du critère de caractère raisonnable et atteindre cet objectif d'une autre façon plus efficace et économique?

It is still a problem in criminal law. We've been at it since we started. It's less complicated over the years than running a business that fluctuates according to international standards. Farmers are now with telephones trying to sell their wheat and canola somewhere in the world. They will have to do this bookkeeping for what purpose?

Ce critère cause toujours des problèmes dans le domaine du droit pénal. Nous y travaillons depuis le début. Toutefois, il devient moins compliqué au fil des ans que la gestion d'une entreprise qui fluctue en fonction des normes internationales. Les agriculteurs doivent maintenant passer des appels pour tenter de vendre leur blé et leur canola à l'échelle internationale. Et pourquoi devront-ils tenir ces registres?

Mr. Trueman: In terms of the dividend and income sprinkling proposal in particular, we've seen a willingness to reconsider. We've seen the wording from the Minister of Finance in terms of the focus on making a meaningful contribution to the business. It will be important to see what the revised proposals look like before we get too far ahead.

M. Trueman : En ce qui concerne, en particulier, les propositions liées aux dividendes et à la répartition du revenu, nous avons observé une volonté de réexaminer ces mesures. Nous avons constaté que la formulation employée par le ministre des Finances mettait l'accent sur la contribution significative apportée aux entreprises. Avant de trop nous avancer, il sera important de déterminer à quoi ressembleront les propositions révisées.

I do think reasonableness will continue to be part of the administration of the Income Tax Act, however, but I certainly understand where the thought is coming from for sure.

Je crois cependant que le critère de caractère raisonnable continuera de faire partie de l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu, mais je comprends certainement la source de vos réflexions.

Senator Andreychuk: I wouldn't take out reasonableness in other areas but in this one, because of the way it was structured, is it reasonable to the family unit? You don't really know what the law will be anymore than we do. We have an indication, and you're supposed to administer this in weeks. It's not reasonable to you, I'm suggesting.

La sénatrice Andreychuk : Je ne retirerais pas le critère de caractère raisonnable des autres parties de la loi, sauf dans le cas qui nous occupe. Compte tenu de la façon dont ces propositions sont structurées, sont-elles raisonnables pour les familles? Vous ne savez pas plus que nous à quoi ressemblera la loi. Nous avons une idée de ce qu'elle comprendra, mais vous êtes censés

Mr. Trueman: We'll work as quickly as we can.

[*Translation*]

Senator Forest: I have a two-part question. The first part is of a general nature and deals with what we have just been saying, that we have heard from many witnesses, in the light of the Minister of Finance's major proposals for tax reform on those same four points: intergenerational transfer, income sprinkling, the reasonableness test, passive investments and capital gains exemptions.

The changes made over the past few weeks seem to alleviate some of the concerns. The big question is how the Revenue Agency will interpret the rules to implement those measures.

In the coming weeks, the Senate Committee on National Finance will invest more than $300,000 in consulting Canadians from east to west. You will have the opportunity to hear what those people have to say. We have already heard from many people in Central Canada.

If we had the rules of implementation from you, I think we could do a much better job of consulting. If we were able to tell the public how the Revenue Agency intends to implement this, we could do a more effective job.

The legislation has not yet been implemented. We understand your position, but the fact remains that, if we could use the public funds to conduct relevant consultations from east to west and if, subsequently, the legislators could make changes starting with the objectives, it would be more consistent.

This is a sort of heartfelt appeal from me to you. Even if it is a bill, bill in capital letters, it would be useful to be able to pass on more information to people on how to apply the rules based on the interpretation of the four major criteria. I think the entire institution of Canada would be a winner, because there would be real consultation. We would be proactive and that would make the investment much more worthwhile.

This was my first and more general question. Now my second question, which is more specific, is about intergenerational transfers.

I worked in the field of public administration of a small town, a small local government. In my experience, the number one criterion that should guide us is fairness. We must respect the laws that govern us and make fair decisions. What I do for

appliquer ces dispositions dans quelques semaines. Je dirais que ces attentes à votre égard ne sont pas très raisonnables.

M. Trueman : Nous travaillerons aussi rapidement que nous le pouvons.

[*Français*]

Le sénateur Forest : J'ai une question en deux volets. Le premier volet est de portée générale en ce qui a trait à ce qu'on vient de dire, à savoir que nous avons entendu de nombreux témoins compte tenu des propositions sur les modifications importantes des réformes de la fiscalité du ministre des Finances, qui tournent autour des quatre mêmes points : transfert intergénérationnel, fractionnement du revenu, critère de la raisonnabilité, revenus passifs et exemptions de gain de capital.

Les modifications apportées au cours des dernières semaines semblent atténuer quelque peu les inquiétudes. La grande question est de savoir comment l'Agence du revenu interprétera les règles d'application de ces mesures.

Au cours des prochaines semaines, le Comité des finances nationales du Sénat investira plus de 300 000 $ pour aller consulter les Canadiens d'est en ouest. Vous aurez l'occasion d'entendre ce que ces gens auront à dire. On a déjà entendu de nombreux citoyens dans le centre du Canada.

Si on avait, de votre part, les règles d'application, je pense qu'on pourrait faire un bien meilleur travail de consultation. Si on était capable de dire aux citoyens comment l'Agence du revenu compte mettre tout cela en application, nous pourrions faire un travail plus efficace.

La loi n'a pas encore été mise en œuvre. On comprend votre position, mais il n'en demeure pas moins que si on pouvait utiliser les fonds publics pour mener une consultation pertinente d'est en ouest et que, par la suite, les législateurs pouvaient apporter des modifications à partir des objectifs, cela serait plus conséquent.

C'est un peu un cri du cœur que je vous lance. Même s'il s'agit d'un projet de loi, « projet » en grosses lettres, il serait utile de pouvoir transmettre plus d'informations aux gens sur la façon d'appliquer les règles à la suite de l'interprétation des quatre grands critères, je pense que l'ensemble de l'institution canadienne serait gagnante, car il s'agirait d'une consultation réelle. On serait proactif et cela rendrait l'investissement beaucoup plus rentable.

C'était ma première question de portée plus générale. Voici maintenant ma deuxième question, qui est plus spécifique, et qui concerne les transferts intergénérationnels.

J'ai travaillé dans le domaine de l'administration publique d'une petite ville, d'un petit gouvernement local. Selon mon expérience, le grand critère qui doit nous guider, c'est l'équité. Il faut respecter les lois qui nous gouvernent et prendre des

Senator Moncion, I have to do for Senator Pratte. I absolutely cannot understand how, if I sell to a third party, I have an excessively large capital gains exemption, and if I sell to my family, I do not have that exemption.

In Quebec, we have a piece of legislation that protects farmland. We do not protect agricultural activity. We protect farmland. Prior to the amendments to address this inequity, farmers in Quebec did not sell their farm to a third party, they simply auctioned it off with the machinery, the land, and so on. Often, large corporations from major centres came to buy land from us in order to reduce phosphorus levels from manure spreading. It was completely anti-development. Right now, there is a renewal of acquisition by third parties.

How can we accept such a significant inequity between selling to a third party and selling to the family? We are talking about a very significant tax exemption. I cannot understand the government's position to perpetuate this inequity between a transaction with a third party and a transaction with the family.

Mr. Prud'homme: That is an excellent question, Senator Forest. With respect to your first question, you mentioned the intergenerational transfer. At one point, in section 84.1, it was proposed to amend it. It was proposed to add a new general measure specifically against avoidance, in section 246.1, but this was withdrawn. However, consultations have been announced with respect to intergenerational transfer. The Department of Finance has stated its willingness to consult the tax community, families and entrepreneurs to address this issue that has existed for 30 years. Remember, the rules we have now have been around since 1985. So these different tax choices are based on tax policy decisions. These are decisions that our colleagues in the Department of Finance have to make. At the Canada Revenue Agency, we have been administering this piece of legislation unchanged for 30 years.

In relation to passive income, no legislation is currently proposed. With respect to income sprinkling, significant changes have been announced to streamline the proposals. So the Revenue Agency has played a preventive role, but it is very difficult, if not impossible, to issue guidelines in the immediate future, since the proposed tax legislation is still being developed. We are in daily contact with the Department of Finance. That's how we have addressed the important changes announced in July.

With respect to intergenerational transfers, you have discussed the various tax treatments available in the event of a sale to a third party compared to a sale to a holding company in which a child participates as a shareholder. There will be tax implications

décisions équitables. Ce que je fais pour la sénatrice Moncion, je dois le faire pour le sénateur Pratte. Je n'arrive absolument pas à comprendre que dans le cas où je vends à un tiers, j'ai une exemption de gain en capital excessivement importante, et si je vends à ma famille, je n'ai pas cette exemption.

Au Québec, on a une loi qui protège les terres agricoles. On ne protège pas l'activité agricole. On protège les terres agricoles. Avant les modifications pour atténuer cette iniquité, les agriculteurs du Québec ne vendaient pas leur ferme à un tiers, ils le vendaient carrément à l' encan. La machinerie, la terre, et cetera. Souvent, il s'agissait d'importantes entreprises dans les grands centres qui venaient acheter des terres chez nous pour réduire le taux de phosphore dans l'épandage de lisier. C'était carrément anti-développement. À l'heure actuelle, il y a un renouveau d'acquisition par les tiers.

Comment pouvons-nous accepter une iniquité aussi profonde entre vendre à un tiers et vendre à la famille. On parle d'une exemption fiscale très importante. Je n'arrive pas à comprendre cette position du gouvernement à perpétuer cette iniquité entre le cadre d'une transaction avec un tiers et le cadre d'une transaction avec la famille.

M. Prud'homme : C'est une excellente question, sénateur Forest. En ce qui a trait à votre première question, vous avez mentionné le transfert intergénérationnel. À l'article 84.1, à un moment donné, on proposait de le modifier. On proposait d'ajouter une nouvelle mesure anti-évitement spécifique générale, l'article 246.1, mais cela a été retiré. Cependant, on a annoncé des consultations en ce qui a trait au transfert intergénérationnel. Le ministère des Finances a indiqué sa volonté de consulter la communauté fiscale, les familles et les entrepreneurs pour aborder cette problématique qui existe depuis une trentaine d'années. Souvenez-vous, les règles que nous avons actuellement existent depuis 1985. Alors, ces différents choix fiscaux reposent sur des décisions de politique fiscale. Il s'agit de décisions qui appartiennent à nos collègues du ministère des Finances. À l'Agence du revenu du Canada, nous administrons cette loi de façon inchangée depuis 30 ans.

Par rapport au revenu passif, il n'y a pas de législation proposée à l'heure actuelle. En ce qui concerne le fractionnement du revenu, on a annoncé des modifications importantes afin de simplifier les propositions. Donc, l'Agence du revenu a joué un rôle en amont, mais c'est très difficile, voire impossible, d'émettre des lignes directrices dans l'immédiat, puisque la législation fiscale proposée est encore en train de se faire. Nous sommes en contact quotidiennement avec le ministère des Finances. C'est la façon dont nous avons abordé les changements importants annoncés en juillet.

En ce qui concerne les transferts intergénérationnels, vous avez abordé les différents traitements fiscaux qu'on obtient s'il y a une vente à un tiers par rapport à une vente à une société de portefeuille dans laquelle participe un enfant à titre

if the capital gains exemption is claimed or not. Committee members are aware of this. Tax policy decisions have led to the various treatments. In terms of tax policy, it was decided that the capital gains exemption could not be used to extract a corporation's surpluses in a non-arm's length context. This rule has been part of the legislation for a very long time. On October 19, the government made it clear that it would be consulting on this, despite the fact that the amendments to section 84.1 have been set aside.

Senator Forest: Between you and me, do you think this 30-year-old rule is fair?

Mr. Prud'homme: I'm not here to give my personal opinion. My role is to apply the law. I will let my colleagues from the Department of Finance reassess their fiscal choices if the need arises.

Senator Forest: We could help you reassess those choices.

The Chair: I would like to make a connection with Senator Forest's comments. Let me take the example you gave us about section 84.1. I would like you to give us an example using the following scenario: the sale is approximately $900,000, less than $1 million. The shares are sold to a third party, a corporation or a child. I would like you to forward this example to the clerk; no need to answer right away. Then you can tell us what the impact will be on the selling price and on the tax. I'll leave that with you.

[*English*]

Senator Oh: Thank you for being here today.

Yesterday, I attended an informal round table in Casselman, Ontario, with our deputy chair about the proposed tax changes. One of the participants told me, "I would not like to be the officer from the CRA who tells the wife of a farmer that her contribution is not significant." I could not agree more. In fact, I think your officers have been put in a difficult situation by being the ones who will have to implement these flawed changes.

My question to you is: How will your officers tell stay-at-home parents, for example, that they are not a significant contribution to their families' collective wealth?

I personally find that this sends the wrong message and undermines the collective sacrifice and risk made by family-run businesses.

d'actionnaire. Il y a des incidences fiscales qui découleront si l'exemption de gain en capital est réclamée ou non. Les membres du comité sont au courant de cela. Ce sont des décisions en matière de politique fiscale qui ont apporté ces différents traitements. Sur le plan de la politique fiscale, on a décidé qu'on ne pouvait pas utiliser l'exemption de gain en capital afin d'extraire les surplus d'une société dans un contexte où il y a un lien de dépendance. Cette règle fait partie de la loi depuis très longtemps. Le gouvernement a clairement indiqué, le 19 octobre dernier, qu'il allait mener des consultations sur cet élément-là, malgré le fait que les modifications à l'article 84.1 aient été mises de côté.

Le sénateur Forest : Entre vous et moi, pensez-vous que cette règle qui existe depuis 30 ans est équitable?

M. Prud'homme : Je n'ai pas à donner mon opinion personnelle. Mon rôle est d'appliquer la loi. Je vais laisser mes collègues du ministère des Finances le soin de réévaluer leurs choix fiscaux si le besoin s'en fait sentir.

Le sénateur Forest : On pourrait vous aider à réévaluer ces choix.

Le président : J'aimerais faire un lien avec les propos du sénateur Forest. Je vais prendre l'exemple que vous nous avez donné à propos de l'article 84.1. J'aimerais que vous nous donniez un exemple selon le scénario suivant : la vente est approximativement 900 000 $, moins d'un million de dollars. On vend les actions à une tierce personne, à une société, à un enfant. J'aimerais que vous transmettiez cet exemple à la greffière sans lui répondre tout de suite. Puis, dites-nous quel sera l'impact sur le prix de vente et sur le plan fiscal. Je vous laisse avec cela.

[*Traduction*]

Le sénateur Oh : Je vous remercie de votre présence.

Hier, à Casselman, en Ontario, j'ai assisté à une table ronde officieuse portant sur les modifications fiscales proposées, en compagnie de notre vice-présidente. L'un des participants m'a dit : « Je n'aimerais pas être l'agent de l'ARC qui dira à la femme d'un agriculteur que sa contribution n'est pas significative . » Je suis entièrement d'accord. En fait, je pense que, enétant chargés de mettre en œuvre ces modifications boiteuses, nos agents se retrouveront dans une situation difficile.

La question que je vous adresse est la suivante : comment vos agents diront-ils aux parents qui restent à la maison, par exemple, qu'ils n'apportent pas une contribution significative à la richesse collective de leur famille?

Personnellement, je trouve que cela envoie le mauvais message et rabaisse le sacrifice collectif et les risques associés aux entreprises familiales.

Mr. Trueman: Again, I'll go back to the words that we're looking to the Department of Finance in particular for that meaningful contribution to the family business, which will generally be some form of work in that business.

You're right. It's not always an easy test to apply, but it's one that we will have to apply going forward.

Senator Oh: Are there any litigated test cases? Do you have any track record on how successful it is from your side?

Mr. Trueman: Is that in terms of reasonableness?

Senator Oh: Yes.

Mr. Trueman: And in terms of dealing with it on an ongoing compliance basis?

Senator Oh: Yes.

Mr. Trueman: As mentioned, it is part of most of the audit processes. In terms of looking at the reasonableness of salaries and wages, for example, it is an important facet of that. It is something that does form part of the audit continuum now and will do so going forward, quite likely, in this area of dividend and income sprinkling as well.

Senator Marshall: We have spoken mostly about income splitting and we really haven't discussed passive income, but I wanted to ask you something again about income splitting.

We have been told that the government expects to raise $250 million annually from the income splitting proposal. Does the CRA have targets for revenue raising? There will be pressure on you now to come up with that $250 million.

Mr. Trueman: That revenue estimate would have accompanied the original proposal from the Department of Finance in July. We would wait to see what the revised proposals look like. I'm not sure what Finance would do in terms of their revenue estimate associated with the former proposal. I would think there may well be changes in that regard.

Senator Marshall: I don't expect there would be changes, but I'll move on to my next question.

M. Trueman : Je mentionne encore une fois que nous chercherons à obtenir, en particulier auprès du ministère des Finances, une formulation qui clarifiera ce qu'on entend par contribution significative à l'entreprise familiale, laquelle prend en général la forme d'un travail dans l'entreprise.

Vous avez raison. Il n'est pas toujours facile d'appliquer le critère de caractère raisonnable, mais c'est un critère que nous devrons appliquer à l'avenir.

Le sénateur Oh : Des causes types ont-elles fait l'objet de litiges? Avez-vous un bilan des causes que vous avez gagnées?

M. Trueman : Voulez-vous dire en ce qui concerne l'application du critère de caractère raisonnable?

Le sénateur Oh : Oui.

M. Trueman : Et au chapitre de la gestion continue de son observation?

Le sénateur Oh : Oui.

M. Trueman : Comme cela a été mentionné, cela fait partie de la plupart des processus de vérification. Par exemple, la vérification du caractère raisonnable des salaires est une importante facette de ces processus. En ce moment, cela représente une partie du continuum de la vérification, et il est probable que ce sera également le cas à l'avenir dans le domaine des dividendes et de la répartition du revenu.

La sénatrice Marshall : Nous avons parlé surtout de la répartition du revenu, et nous n'avons pas vraiment abordé la question des revenus passifs, mais je souhaite encore vous poser une question à propos du fractionnement du revenu.

On nous a dit que le gouvernement s'attendait à ce que la proposition concernant la répartition du revenu lui permette de toucher des recettes de 250 millions de dollars par année. Est-ce que l'ARC a des objectifs en matière de perception de recettes? Vous subirez maintenant des pressions en ce qui concerne la perception de ces 250 millions de dollars.

M. Trueman : Cette estimation des recettes accompagnait assurément la proposition originale que le ministère des Finances nous a fait parvenir en juillet. Nous attendrons de voir la nature des propositions révisées. Je ne sais pas ce que le ministère des Finances fera de l'estimation des recettes qui accompagnait la proposition précédente. Je crois qu'elle pourrait bien faire l'objet de modifications.

La sénatrice Marshall : Je ne m'attends pas à ce que des modifications soient apportées, mais je vais passer à ma prochaine question.

With these new tax changes, for the first year will everyone be audited? How are you to implement the changes?

Mr. Trueman: No, there would not be an audit of everyone in the first year. These would be part of the small business audit program, but there would not be a specific focus on these rules alone.

Senator Marshall: How are taxpayers selected for audit? How will the taxpayers who are subject to these new rules be selected for audit? Then, could you also tell us the generic selection process for audit?

Mr. Trueman: Taxpayers would be selected for audit in a number of ways within the compliance branch. It could be a random sampling of audits. It could be certain characteristics that are looked at in any given year as part of an audit program, but we would not align resources with these new proposals to audit solely on that alone.

Senator Marshall: You wouldn't take individual taxpayers who are now subject to these new rules, put them in a separate class and say, "Okay, let's audit 10 per cent of them?"

Mr. Trueman: No.

Senator Marshall: You wouldn't do that, okay.

When we first started the session this afternoon, we talked about the protocol and the rules for income splitting and where you were with regard to your development of policies. Where are you with the development of policies to cover passive income? That will also be, I would think, a complicated area for you to audit. What have you done in that area?

Mr. Trueman: In this area we would really be waiting to see what the eventual legislative proposals would look like from the Department of Finance. In the absence of proposed amendments to the act, we would not be able to develop an audit protocol or position on this.

This is one where the draft legislation has not been released, so we would wait to see what that looks like.

Senator Marshall: For both the passive income and the income splitting there is no protocol developed yet. Is my understanding correct?

Compte tenu de ces nouvelles modifications fiscales, est-ce que tous les gens feront l'objet d'une vérification après la première année? Comment mettrez-vous en œuvre ces modifications?

M. Trueman : Non, nous ne vérifierons pas les déclarations de revenus de tous les gens après la première année. Ce travail relève du programme de vérification des petites entreprises, mais son personnel ne mettra pas uniquement l'accent sur ces règles.

La sénatrice Marshall : Comment les contribuables sont-ils sélectionnés à des fins de vérification? Comment les contribuables assujettis à ces nouvelles règles seront-ils sélectionnés à des fins de vérification? Ensuite, pourriez-vous nous expliquer comment fonctionne le processus générique de sélection pour les vérifications?

M. Trueman : La Direction générale des programmes d'observation utilise plusieurs méthodes pour sélectionner les contribuables qui font l'objet d'une vérification. Elle pourrait avoir recours à un échantillonnage aléatoire des vérifications, ou elle pourrait, pour une année donnée, examiner certaines caractéristiques dans le cadre d'un programme de vérification. Toutefois, nous n'harmoniserons pas nos ressources avec ces nouvelles propositions afin de vérifier uniquement l'observation de ces nouvelles règles.

La sénatrice Marshall : Vous ne distinguerez pas chaque contribuable désormais assujetti à ces nouvelles règles, et vous ne le classerez pas dans une catégorie distincte en déclarant : « D'accord, vérifions les déclarations de revenus de 10 p. 100 des membres de cette catégorie »?

M. Trueman : Non.

La sénatrice Marshall : Vous ne ferez pas cela, d'accord.

Au début de la séance de cet après-midi, nous avons parlé du protocole et des règles au chapitre de la répartition du revenu, ainsi que de l'état d'avancement des politiques que vous élaborez. Où en est l'élaboration des politiques relatives aux revenus passifs? J'imagine que ce sera pour vous un domaine également compliqué à vérifier. Quelles mesures avez-vous prises dans ce domaine?

M. Trueman : À cet égard, nous attendrons vraiment de voir à quoi ressembleront les propositions législatives du ministère des Finances. En l'absence des modifications que le ministère propose d'apporter à la loi, nous ne pouvons pas élaborer un protocole de vérification ou une position à ce sujet.

L'ébauche du projet de loi n'a pas été publiée pour cette modification. Par conséquent, nous devrons attendre d'avoir vu ce à quoi elle ressemble.

La sénatrice Marshall : En ce qui concerne les revenus passifs et la répartition du revenu, aucun protocole n'a encore été élaboré. Vous ai-je bien compris?

Mr. Trueman: Certainly not on the passive income where we have had no draft legislation whatsoever. With respect to the dividends and income sprinkling when the measures were announced in July, we began to plan on that basis in terms of looking at those proposals. What we will do now is wait to see what the revisions are from the Department of Finance following their announcement in October.

Senator Marshall: Once the final decision is made by the Department of Finance, could we get a commitment from you to provide us with a copy of those protocols so we can understand how you're implementing the new changes?

Mr. Trueman: We certainly recognize the importance of this issue and this is one where we would try to develop our guidance as quickly as possible to give a greater insight into our application of the legislation. We'd be very happy to alert the committee as soon as that is available publicly, for sure.

The Chair: Thank you, Mr. Trueman, you will provide that to the clerk, please.

[*Translation*]

Senator Forest: I have two questions. Let me take the example of income sprinkling. You have the daunting task of defining the rules of application that make it possible to achieve the goal. Does the reasonableness criterion come from the legislator asking you to verify this criterion? You have to make sure that there is no income sprinkling, that it is fair and that it achieves that objective. Are you responsible for defining elements of analysis such as the reasonableness criterion? I want to fully understand. I'm really new here and I'm trying to educate myself.

Mr. Prud'homme: Thank you for your question, Senator Forest. One of the objectives of the guidelines will be to provide examples that will tell taxpayers how the CRA intends to interpret those proposed new provisions. The examples are developed in collaboration with our colleagues from the Department of Finance because we want to ensure that we understand the tax policy underlying the new provisions. It is also important to understand that future guidelines will be developed as the Revenue Agency gains experience in applying the rules. We know that there is a spectrum when it comes to reasonableness. It is therefore likely that we will initially provide important examples for taxpayers to become familiar with the basic rules of the new provisions. As the agency, our colleagues in the tax community and the courts start interpreting and applying those rules, it will be possible to add examples to the guidelines that will help the agency to observe and apply them.

M. Trueman : Nous n'avons certainement pas élaboré de protocole pour les revenus passifs puisque nous n'avons reçu aucune ébauche de projet de loi à ce sujet. En ce qui a trait aux dividendes et à la répartition du revenu, nous avons commencé à faire des plans en ce sens en étudiant les propositions dès qu'elles ont été annoncées en juillet. Toutefois, nous attendons maintenant de voir quelles modifications le ministère des Finances y a apportées après les avoir annoncées en octobre.

La sénatrice Marshall : Une fois que le ministère des Finances aura pris une décision définitive à cet égard, pourriez-vous vous engager à nous fournir une copie de ces protocoles, afin que nous puissions comprendre comment vous mettrez en œuvre ces nouveaux changements?

M. Trueman : Nous reconnaissons certainement l'importance de cet enjeu, et c'est le genre d'enjeux pour lesquels nous nous efforçons d'élaborer des documents d'orientation aussi rapidement que possible afin de donner aux gens une meilleure idée de la façon dont nous appliquerons ces mesures législatives. Nous serions certainement ravis d'avertir le comité aussitôt que ce document pourra être rendu public.

Le président : Merci, monsieur Trueman. Veuillez fournir ce document à la greffière.

[*Français*]

Le sénateur Forest : J'ai deux questions à poser. Je prends l'exemple du fractionnement du revenu. Vous avez la lourde tâche de définir les règles d'application qui permettent d'atteindre l'objectif. Est-ce que le critère de raisonnabilité vient du législateur lequel vous demande de vérifier ce critère? Vous devez vous assurer qu'il n'y aura pas de fractionnement du revenu, que cela doit être équitable et que cela atteint tel objectif. Êtes-vous chargé de définir des éléments d'analyse comme le critère de raisonnabilité? Je veux bien comprendre. Je suis tout nouveau ici et j'essaie de m'instruire.

M. Prud'homme : Merci, sénateur Forest, de votre question. Un des objectifs des lignes directrices sera de donner des exemples qui indiqueront aux contribuables la façon dont l'Agence du revenu entend interpréter ces nouvelles dispositions proposées. La mise au point de ces exemples se fait en collaboration avec nos collègues du ministère des Finances parce qu'on veut s'assurer de bien comprendre la politique fiscale qui sous-tend les nouvelles dispositions. Il faut comprendre aussi que les futures lignes directrices seront élaborées au fur et à mesure que l'Agence du revenu gagnera de l'expérience dans l'application des règles. On sait que sur le plan de la raisonnabilité, il y a un spectre. Il est donc probable qu'au début on fournira des exemples importants pour que les contribuables connaissent les règles fondamentales des nouvelles dispositions. Au fur et à mesure que ces règles seront appliquées et interprétées par l'agence, les collègues de la communauté fiscale et les tribunaux, il sera possible d'ajouter des exemples aux

Senator Forest: I would like to share an observation that you can use to guide your thoughts in your free moments. You have the weighty responsibility of applying Canada's tax policy. As we hear from witness after witness here, a consensus is becoming clearer and clearer, in my opinion. It seems to be time to do a complete analysis of Canadian tax policy. What do you think?

Mr. Trueman: That would be a good job for our colleagues at the Department of Finance. In general, they are responsible for tax policy.

Senator Forest: And you have to apply it. Is it appropriate for you to review the tax policy in depth, given globalization, demographics, the new economy that has ever fewer material goods, and more intellectual property? Could it be an issue for Canadian society?

[*English*]

Mr. Trueman: Certainly I think one of the most important things for Canada is to have that competitiveness in the tax system. You're right. People will comment with all kinds of reviews and revisions in terms of looking at the act.

You can see one of the measures the government announced recently, simply in terms of the reduction to the small business rate included as part of the package in October. For example, there is a measure that would drive Canada to have the lowest small business rate in the G7 when fully implemented in 2018.

It's probably important to remember some of the fiscal aspects as well that also form part of the package.

The Chair: Thank you very much.

Honourable senators, tomorrow afternoon at 3:30 p.m. we will be receiving the Honourable Bill Morneau, P.C., M.P., Minister of Finance, in the same location.

(The committee adjourned.)

lignes directrices qui aideront l'agence à les observer et à les appliquer.

Le sénateur Forest : J'aimerais faire part d'un constat pour nourrir vos réflexions durant vos moments libres. Vous avez la lourde responsabilité d'appliquer la politique fiscale canadienne. Au fur et à mesure des témoins qu'on reçoit ici, à mon avis, il se dégage un consensus de plus en plus fort. Il serait temps de faire une analyse complète de la politique fiscale canadienne. Qu'en pensez-vous?

M. Trueman : Ce serait un bon travail pour nos collègues du ministère des Finances. En général, ils sont responsables de la politique fiscale.

Le sénateur Forest : Parce que vous devez l'appliquer. Est-ce pertinent pour vous dans le contexte de la mondialisation, de la démographie, d'une nouvelle économie où il y a de moins en moins de biens matériels — et plutôt de la propriété intellectuelle — de faire une révision en profondeur de la politique fiscale? Cela pourrait-il être un enjeu pour la société canadienne?

[*Traduction*]

M. Trueman : Je crois certes que l'un des enjeux les plus importants pour le Canada, c'est la compétitivité de son régime fiscal. Vous avez raison. Les gens formuleront toutes sortes d'observations et de critiques après avoir examiné la loi.

Vous pouvez constater que l'une des mesures que le gouvernement a annoncées récemment, c'est la réduction du taux d'imposition des petites entreprises, qui fait partie de l'ensemble des propositions rendues publiques en octobre. Par exemple, l'une des mesures permettra au Canada d'avoir le taux d'imposition des petites entreprises le plus faible du G7 lorsqu'elle aura été complètement mise en œuvre en 2018.

Il est probablement important de ne pas oublier certains des aspects fiscaux qui font également partie de l'ensemble des propositions.

Le président : Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, demain, à 15 h 30, nous recevrons l'honorable Bill Morneau, C.P., député et ministre des Finances, dans la même salle où nous nous trouvons en ce moment.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Tuesday, October 31, 2017 (morning)

As individuals:

Éric Brassard, Partner, Brassard Goulet Yargeau, Services financiers intégrés;

Jack Mintz, President's Fellow,The School of Public Policy, University of Calgary;

Alain Paquet, Full Professor, Department of Economics, Management Sciences School, University of Quebec at Montreal.

Tuesday, October 31, 2017 (afternoon)

Office of the Parliamentary Budget Officer:

Jean-Denis Fréchette, Parliamentary Budget Officer;

Mostafa Askari, Deputy Parliamentary Budget Officer;

Chris Matier, Senior Director, Economic and Fiscal Analysis.

Canada Revenue Agency:

Geoff Trueman, Assistant Commissioner, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch;

Stéphane Prud'homme, Director, Reorganizations Division, Income Tax Rulings Directorate.

TÉMOINS

Le mardi 31 octobre 2017 (matin)

À titre personnel :

Éric Brassard, associé, Brassard Goulet Yargeau, Services financiers intégrés;

Jack Mintz, chercheur émérite du recteur, École de politique publique de l'Université de Calgary;

Alain Paquet, professeur titulaire, Département des sciences économiques, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal.

Le mardi 31 octobre 2017 (après-midi)

Bureau du directeur parlementaire du budget :

Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget;

Mostafa Askari, sous-directeur parlementaire du budget;

Chris Matier, directeur principal, Analyse économique et financière.

Agence du revenu du Canada :

Geoff Trueman, sous-commissaire, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires;

Stéphane Prud'homme, directeur, Division des réorganisations, Direction des décisions en impôt.