

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18-19

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

FOREIGN AFFAIRS  
AND INTERNATIONAL  
TRADE

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

---

Wednesday, May 29, 2019  
Thursday, May 30, 2019

---

Issue No. 65

*First and second meetings:*

Bill C-82, An Act to implement a  
multilateral convention to implement tax  
treaty related measures to prevent base  
erosion and profit shifting

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018-2019

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET DU COMMERCE  
INTERNATIONAL

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

---

Le mercredi 29 mai 2019  
Le jeudi 30 mai 2019

---

Fascicule n° 65

*Première et deuxième réunions :*

Projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une  
convention multilatérale pour la mise en œuvre des  
mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir  
l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Paul J. Massicotte, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Ataullahjan	* Harder, P.C.
Boehm	(or Bellemare)
Bovey	(or Mitchell)
Cordy	Housakos
Coyle	Ngo
Dawson	Saint-Germain
* Day	* Smith
(or Mercer)	(or Martin)
Dean	* Woo
Greene	(or Saint-Germain)

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the orders of the Senate of November 7, 2017 and of November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Boehm replaced the Honourable Senator Busson (*May 17, 2019*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-président* : L'honorable Paul J. Massicotte

et

Les honorables sénateurs :

Ataullahjan	* Harder, C.P.
Boehm	(ou Bellemare)
Bovey	(ou Mitchell)
Cordy	Housakos
Coyle	Ngo
Dawson	Saint-Germain
* Day	* Smith
(ou Mercer)	(ou Martin)
Dean	* Woo
Greene	(ou Saint-Germain)

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et aux ordres adoptés par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Boehm a remplacé l'honorable sénatrice Busson (*le 17 mai 2019*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 16, 2019:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Coyle, seconded by the Honourable Senator Gagné, for the second reading of Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Coyle moved, seconded by the Honourable Senator Bellemare, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 16 mai 2019 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Coyle, appuyée par l'honorable sénatrice Gagné, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénatrice Coyle propose, appuyée par l'honorable sénatrice Bellemare, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat intérimaire,*

Richard Denis

*Interim Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 29, 2019  
(141)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:15 p.m., in room C128, Senate of Canada Building, the deputy chair, the Honourable Paul J. Massicotte, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ataullahjan, Boehm, Bovey, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo and Saint-Germain (11).

*In attendance:* Pascal Tremblay and Brett Capwell, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 16, 2019, the committee began its consideration of Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting.

**WITNESSES:***Department of Finance Canada:*

Trevor McGowan, Director General, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Stephanie Smith, Senior Director, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch.

*Canada Revenue Agency:*

Alexandra MacLean, Director General, International and Large Business Directorate, International, Large Business and Investigations Branch.

*Bennett Jones LLP:*

Jared Mackey, Associate, Tax (by video conference);

Greg Johnson, Partner, Tax (by video conference);

Darcy Moch, Partner, Tax (by video conference).

*As an individual:*

Arthur Cockfield, Professor, Faculty of Law, Queen's University.

The deputy chair made a statement.

Mr. McGowan made a statement and, together with Ms. Smith and Ms. MacLean, answered questions.

At 4:55 p.m., the committee suspended.

At 4:58 p.m., the committee resumed.

The deputy chair made a statement.

Mr. Cockfield made a statement and answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 29 mai 2019  
(141)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la pièce C128 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable Paul J. Massicotte (*vice-président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Boehm, Bovey, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo et Saint-Germain (11).

*Également présents :* Pascal Tremblay et Brett Capwell, 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 jeudi 16 mai 2019, le comité entreprend son étude du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

**TÉMOINS :***Ministère des Finances Canada :*

Trevor McGowan, directeur général, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Stephanie Smith, directrice principale, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.

*Agence du revenu du Canada :*

Alexandra MacLean, directrice générale, Direction du secteur international et des grandes entreprises, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes.

*Bennett Jones s.r.l. :*

Jared Mackey, associé, Fiscalité (par vidéoconférence);

Greg Johnson, associé, Fiscalité (par vidéoconférence);

Darcy Moch, associé, Fiscalité (par vidéoconférence).

*À titre personnel :*

Arthur Cockfield, professeur, faculté de droit, Université Queen's.

Le vice-président fait une déclaration.

M. McGowan fait une déclaration et, avec Mme Smith et Mme MacLean, répond aux questions.

À 16 h 55, la séance est suspendue.

À 16 h 58, la séance reprend.

Le vice-président fait une déclaration.

M. Cockfield fait une déclaration et répond aux questions.

At 5:17 p.m., the committee suspended.

At 5:45 p.m., the committee resumed.

The deputy chair made a statement.

Mr. Mackey made a statement and, together with Mr. Johnson and Mr. Moch, answered questions.

At 6:16 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Thursday, May 30, 2019  
(142)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:30 a.m., in room C128, Senate of Canada Building, the deputy chair, the Honourable Paul J. Massicotte, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boehm, Bovey, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Massicotte and Ngo (8).

*In attendance:* Pascal Tremblay and Brett Capwell, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 16, 2019, the committee continued its consideration of Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting.

*WITNESSES:*

*As an individual:*

Laura Gheorghiu, Partner, Gowling WLG (Canada) LLP.

*Canadians for Tax Fairness:*

Toby Sanger, Executive Director.

The deputy chair made a statement.

Ms. Gheorghiu and Mr. Sanger each made statements and answered questions.

At 11:14 a.m., the committee suspended.

At 11:16 a.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera to consider a draft report.

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

At 11:21 a.m., the committee suspended.

At 11:22 a.m., the committee resumed in public.

À 17 h 17, la séance est suspendue.

À 17 h 45, la séance reprend.

Le vice-président fait une déclaration.

M. Mackey fait une déclaration et, avec M. Johnson et M. Moch, répond aux questions.

À 18 h 16, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2019  
(142)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la pièce C128 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable Paul J. Massicotte (*vice-président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boehm, Bovey, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Massicotte et Ngo (8).

*Également présents :* Pascal Tremblay et Brett Capwell, 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 jeudi 16 mai 2019, le comité poursuit son étude du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

*TÉMOINS :*

*À titre personnel :*

Laura Gheorghiu, associée, Gowling WLG (Canada) s.r.l.

*Canadiens pour une fiscalité équitable :*

Toby Sanger, directeur général.

Le vice-président fait une déclaration.

Mme Gheorghiu et M. Sanger font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 14, la séance est suspendue.

À 11 h 16, conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, la séance reprend à huis clos afin que le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la pièce pendant le huis clos.

À 11 h 21, la séance est suspendue.

À 11 h 22, la séance publique reprend.

The deputy chair made a statement.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that the schedule carry.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

At 11:26 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Le vice-président fait une déclaration.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'annexe.

Il est convenu d'adopter l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 11 h 26, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Marie-Eve Belzile

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 29, 2019

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting, met this day at 4:15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Paul J. Massicotte** (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chair:** I am Senator Paul Massicotte, deputy chair of this committee. Welcome.

[*Translation*]

We are meeting today to begin our study of Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting. We are pleased to welcome our first panel of experts to the committee.

[*English*]

I am pleased to welcome to the committee, from the Department of Finance Canada, Stephanie Smith, Senior Director, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, and Trevor McGowan, Director General, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch; and from the Canada Revenue Agency, Alexandra MacLean, Director General, International and Large Business Directorate, International, Large Business and Investigations Branch.

Without further delay, I will ask the senators to introduce themselves.

[*Translation*]

**Senator Dawson:** Dennis Dawson from Quebec.

**Senator Saint-Germain:** Raymonde Saint-Germain from Quebec.

[*English*]

**Senator Bovey:** Patricia Bovey, Manitoba.

**Senator Coyle:** Mary Coyle, Nova Scotia.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 29 mai 2019

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Paul J. Massicotte** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le vice-président :** Je suis le sénateur Paul Massicotte, vice-président de ce comité. Bienvenue.

[*Français*]

Nous nous réunissons aujourd'hui pour débiter notre étude du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. C'est avec plaisir que nous accueillons au comité nos premiers experts.

[*Traduction*]

Je suis heureux de souhaiter la bienvenue aux membres du comité. Nous accueillons Mme Stephanie Smith, directrice principale, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt de la Direction de la politique de l'impôt, M. Trevor McGowan, directeur général, Division de la législation de l'impôt de la Direction de la politique de l'impôt, qui représentent tous deux le ministère des Finances Canada. Nous accueillons également Mme Alexandra MacLean, directrice générale, Direction du secteur international des grandes entreprises de la Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes de l'Agence du revenu du Canada.

Sans plus attendre, je vais demander aux sénateurs de se présenter.

[*Français*]

**Le sénateur Dawson :** Dennis Dawson, du Québec.

**La sénatrice Saint-Germain :** Raymonde Saint-Germain, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Bovey :** Patricia Bovey, Manitoba.

**La sénatrice Coyle :** Mary Coyle, Nouvelle-Écosse.

**Senator Ngo:** Thanh Hai Ngo, Ontario.

**Senator Boehm:** Peter Boehm, Ontario.

**Senator Greene:** Stephen Greene, Nova Scotia.

[*Translation*]

**The Deputy Chair:** Let me remind the senators and witnesses that their comments and questions must be to the point and concise so that we can cover as many topics as possible during the time we have. Let me also remind you that a vote is scheduled in the Senate Chamber at 5:30 p.m., so we will suspend the committee meeting to vote. The Senate will adjourn after the vote. I ask that the senators return quickly to the committee room so that we can continue our study with a second panel of witnesses.

[*English*]

To our witnesses, thank you for being with us today. We look forward to hearing your presentations.

The floor is yours, Mr. McGowan.

**Trevor McGowan, Director General, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** We appreciate the opportunity to speak about Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting.

This convention is generally referred to as the MLI. The substantive provisions of the MLI are based on the results of the OECD and G20 base erosion and profit shifting, or the BEPS project, including the final report on BEPS action 6, preventing the granting of treaty benefits and inappropriate circumstances, and the final report on BEPS action 14, making dispute resolution mechanisms more effective.

The OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project was initiated in 2013, with the objective of developing a coordinated approach to addressing concerns over base erosion and profit shifting, or BEPS. The project now involves not only OECD and G20 countries but over 120 jurisdictions, known collectively as the inclusive framework on BEPS.

BEPS is a term used to describe aggressive but nonetheless legal tax planning strategies that exploit gaps and mismatches in tax rules to artificially shift income to low or no tax jurisdictions. Encountering such strategies requires a coordinate international

**Le sénateur Ngo :** Thanh Hai Ngo, Ontario.

**Le sénateur Boehm :** Peter Boehm, Ontario.

**Le sénateur Greene :** Stephen Greene, Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

**Le vice-président :** Je rappelle aux sénateurs et aux témoins que leurs remarques et leurs questions doivent être précises et concises afin de nous permettre de couvrir le plus de sujets possible pendant le temps qui nous est imparti. Je vous rappelle également qu'un vote est prévu à la Chambre du Sénat à 17 h 30; par conséquent, nous allons suspendre la séance du comité pour aller voter. Le Sénat s'ajournera après le vote. Je demande aux sénateurs de revenir rapidement dans la salle de comité, afin que nous puissions poursuivre notre étude avec un deuxième groupe de témoins.

[*Traduction*]

Je voudrais remercier les témoins d'être venus aujourd'hui. Nous avons hâte d'entendre vos exposés.

Monsieur McGowan, vous avez la parole.

**Trevor McGowan, directeur général, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de parler du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre de mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Cette convention est généralement appelée « instrument multilatéral », ou IM. Les dispositions de fond de l'instrument multilatéral sont fondées sur les résultats du projet pour combattre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices de l'OCDE et du G20, ou projet BEPS, et du rapport final sur la mesure 6 du BEPS, visant à empêcher l'octroi des avantages prévus des conventions fiscales lorsque les circonstances sont inappropriées, et le rapport final sur la mesure 14 du BEPS, visant à accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends.

Le projet pour combattre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices de l'OCDE et du G20 a été lancé en 2013, dans le but d'élaborer une approche coordonnée pour répondre aux préoccupations liées à l'érosion de la base d'imposition et au transfert des bénéfices. Actuellement, outre les pays de l'OCDE et du G20, plus de 120 États participent à ce projet; ils forment ce qu'on appelle le cadre inclusif du projet BEPS.

Le projet BEPS est un terme utilisé pour décrire les stratégies de planification fiscale abusives, mais néanmoins légales, qui exploitent les lacunes et les inadéquations des règles fiscales en vue de transférer des revenus de façon artificielle vers des pays



response. The MLI is an important component of that coordinated international response.

Over 100 jurisdictions participated in the negotiations that led to the conclusion of the MLI and, to date, 88 jurisdictions are signatories to the MLI. The written materials say 87, but another one just signed.

Bill C-82 would bring the MLI into force with respect to Canada and allow Canada to swiftly modify the application of many of our bilateral tax treaties to include BEPS countermeasures without the need for separate bilateral negotiations.

The MLI represents a big step forward in strengthening international tax integrity and fairness. Specifically, the MLI would allow Canada to address treaty abuse in accordance with the minimum standards established by the OECD/G20 BEPS Project. This includes the adoption of a new treaty preamble, stating that the object of a tax treaty is not to create opportunities for tax avoidance. It also includes the adoption of a principle purpose test, which is a substantive anti-abuse rule to counter treaty abuse.

In addition, the MLI would allow Canada to incorporate provisions in its tax treaties dealing with the resolution of tax disputes, in accordance with the minimum standards, and to adopt mandatory binding arbitration with many of our key treaty partners.

Mandatory binding arbitration is a mechanism that obligates the parties to a tax treaty to submit unresolved cases to an independent and impartial decision maker, an arbitration panel. The decision reached by the arbitration panel is binding on the parties and resolves the case.

This concludes my introductory remarks. My colleagues and I would be pleased to answer any questions that the members of this committee may have.

**The Deputy Chair:** Does Ms. MacLean have any comments?

**Alexandra MacLean, Director General, International and Large Business Directorate, International, Large Business and Investigations Branch, Canada Revenue Agency:** Not really. Just to reiterate my introduction, I am the Director General of the International and Large Business Directorate and the international and large business audit at the CRA.

où les taux d'imposition sont faibles ou nuls. Face à de telles stratégies, il faut une réponse internationale coordonnée. L'instrument multilatéral est un élément important de cette réponse internationale coordonnée.

Plus de 100 États ont participé aux négociations qui ont mené à l'adoption de l'instrument multilatéral et, jusqu'ici, 88 États sont signataires. Les documents écrits mentionnent 87 États, mais un autre vient de signer.

Le projet de loi C-82 ferait en sorte que l'instrument multilatéral entre en vigueur au Canada, et permettrait au Canada de rapidement modifier l'application de nombreuses conventions fiscales bilatérales afin d'y inclure les contre-mesures du BEPS sans avoir à engager des négociations bilatérales distinctes.

L'instrument multilatéral est un grand pas en avant dans le renforcement de l'intégrité et de l'équité de la fiscalité internationale. Plus précisément, l'instrument multilatéral permettrait au Canada de s'attaquer au problème de l'utilisation abusive des conventions, conformément aux normes minimales établies par le projet BEPS de l'OCDE et du G20. Il suppose l'adoption d'un nouveau préambule pour les conventions, indiquant que l'objectif d'une convention fiscale n'est pas de créer des possibilités d'évitement fiscal. Il suppose également l'adoption d'un critère des objets principaux, qui est une règle importante anti-abus pour faire face à l'utilisation abusive des conventions.

De plus, l'instrument multilatéral permettrait au Canada d'intégrer dans ses conventions fiscales des dispositions relatives au règlement des litiges fiscaux, conformément aux normes minimales, et d'adopter un processus d'arbitrage obligatoire et contraignant avec nombre de ses partenaires clés des conventions.

L'arbitrage obligatoire contraignant est un mécanisme qui oblige les parties à une convention fiscale à soumettre des affaires non résolues à une commission d'arbitrage, qui est un décideur indépendant et impartial. La décision prise par la commission d'arbitrage est contraignante pour les parties et règle l'affaire.

Cela conclut ma déclaration préliminaire. Mes collègues et moi serons heureux de répondre à toutes les questions que les membres du comité pourraient avoir.

**Le vice-président :** Madame MacLean, avez-vous des commentaires à faire?

**Alexandra MacLean, directrice générale, Direction du secteur international et des grandes entreprises, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes, Agence du revenu du Canada :** Pas vraiment. Je me présente de nouveau, je suis directrice générale de la Direction du secteur international et des grandes entreprises,

I am here to answer any questions you might have on the tax administration side in relation to the multilateral instrument. Thank you.

[*Translation*]

**Senator Saint-Germain:** Thank you for your brief presentation. I will take heed of the deputy chair's instructions, and my question will be short. It is only a matter of clarification, because I have read the bill and I agree with its objectives and most of the clauses.

My question is about Part II, Hybrid Mismatches. Paragraph 5 of Article 3 is connected to paragraph 1 of Article 3, which relates to the income of a resident of a contracting jurisdiction, but only to the extent that the income is treated, for purposes of taxation by that contracting jurisdiction, as the income of a resident of that contracting jurisdiction. So paragraph 5 of Article 3 states that a party may reserve certain rights, which I consider to be cumulative rights, and the exclusions go as far as subparagraph (g). There are seven types of exemptions. Can you remind me of the purpose of those exemptions? They seem very broad in scope. So, in comparison to other similar agreements, can you tell me whether those exemptions are very often used and whether they apply to a number of entities, including Canadian entities? I am therefore referring to Part II, paragraph 1 of Article 3, by making a connection with paragraph 5 of Article 3, which states: "A Party may reserve the right . . ." There is a list of seven exemptions.

[*English*]

**Stephanie Smith, Senior Director, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** Thank you for the question. If I understand correctly, the question is directed at Article 3, Transparent Entities.

**Senator Saint-Germain:** Article 3, yes.

**Ms. Smith:** There are many reservations that may be made in respect of that article.

**Senator Saint-Germain:** Yes, there are seven of them.

**Ms. Smith:** First, to clarify, at the present time this is not an article that Canada intends to adopt.

Canada has made a reservation in respect of this article. That was made public at the time of the tabling of Bill C-82 last spring or early summer. It indicated which articles Canada intended to choose and which it did not. This is an article that we do not intend to choose at this time.

responsables des audits du secteur international des grandes entreprises, à l'ARC.

Je suis ici pour répondre aux questions que vous pourriez avoir sur les aspects de l'administration fiscale liés à l'instrument multilatéral. Merci.

[*Français*]

**La sénatrice Saint-Germain :** Merci de votre brève présentation. Je vais écouter les instructions du vice-président, et ma question sera courte. C'est seulement une question de précision, parce que j'ai lu le projet de loi et que je souscris à ses objectifs et à la plupart des articles.

Ma question porte sur la partie II, soit les dispositifs hybrides. Le paragraphe 5 de l'article 3 est lié au paragraphe 1 de l'article 3, qui a trait au revenu d'un résident d'une juridiction contractante, mais uniquement dans la mesure où ce revenu est traité, aux fins de l'imposition par cette juridiction contractante, comme le revenu d'un résident de ladite juridiction contractante. Au paragraphe 5 de l'article 3, donc, on dit qu'une partie peut se réserver certains droits qui me semblent être des droits cumulatifs, et les exclusions vont jusqu'à l'alinéa g). Il y a sept formes d'exclusions. Pouvez-vous me rappeler l'objectif de ces exclusions? Leur portée me semble très large. Donc, par rapport à d'autres conventions similaires, pouvez-vous m'indiquer si ces exclusions sont très souvent utilisées et si elles s'appliquent à plusieurs entités, notamment à des entités canadiennes? Je parle donc de la partie II, au paragraphe 1 de l'article 3, en faisant un lien avec le paragraphe 5 de l'article 3, qui dit ce qui suit : « Une Partie peut se réserver le droit [...] ». Il y a une liste de sept exclusions.

[*Traduction*]

**Stephanie Smith, directrice principale, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Merci de poser la question. Si j'ai bien compris, la question porte sur l'article 3, entités transparentes.

**La sénatrice Saint-Germain :** Oui, l'article 3.

**Mme Smith :** Bien des réserves ont été exprimées au sujet de cet article.

**La sénatrice Saint-Germain :** Oui, il y en a sept.

**Mme Smith :** D'abord, j'aimerais préciser qu'à l'heure actuelle le Canada n'a pas l'intention d'adopter cet article.

Le Canada a exprimé des réserves sur cet article. Cela a été rendu public au moment du dépôt du projet de loi C-82, au printemps ou au début de l'été dernier. Ces réserves indiquaient quels articles le Canada avait l'intention de retenir. C'est un article que nous n'avons pas l'intention de retenir pour le moment.

The way that the multilateral convention works is that Canada could adopt this provision at a later date. To the extent that there was a match with another partner, it would be included in our tax treaties, subject to reservations which may have been made by other parties. Typically, these reservations restrict some of what the provision is or restrict entirely the applying provision.

Canada has a hybrid mismatch article in the Canada-U.S. Tax Treaty. That provision was specifically tailored to the bilateral situation with the United States. Our view is that it is the jurisdiction with which we see the most transparent entities. To date, it is a provision that may be bilaterally negotiated, or more specifically targeted, so that you can best anticipate the particular entities in both jurisdictions than can be done through a multilateral convention.

**Senator Saint-Germain:** Thank you for this clarification.

**Senator Boehm:** Thank you for coming. Mr. McGowan, you are one of our more frequent visitors; it is good to see you again.

I want to focus on the principal purpose test. I know there are different views, certainly in the legal community, about its ambiguity. Is Canada adopting the principal purpose test for treaty abuse as an interim measure? What is the rationale for not adopting the limitation to address treaty abuse immediately?

I would like to drill down a bit on that.

**Ms. Smith:** Yes, Canada has proposed to adopt the principal purpose test. The section in respect of the principal purpose test is one of the mandatory provisions in the treaty. With respect to the mandatory provisions, there's effectively a choice to choose the principal purpose test or to make a reservation and say, "I would rather bilaterally negotiate a detailed limitation on the benefit clause."

Why did Canada choose the principal purpose test? There are a couple of reasons. First, it's believed that it is a good test and will be effective in trying to ensure there is not an abusive use of our tax treaties. It is a test that is not dissimilar to the general anti-avoidance rule, which is already contained in the Income Tax Act and for which Canadian taxpayers have significant comfort with respect to how such a test applies. It is a subjective test because it is a principal purpose test.

The second reason for adopting the principal purpose test, as opposed to immediately going through the approach of bilaterally negotiating detailed LoB clauses, is that by signing the treaty the only thing you can get today and in the near future is the principal purpose test.

Le fonctionnement des conventions multilatérales permet au Canada d'adopter cette disposition à une date ultérieure. Dans la mesure où il y avait une correspondance avec un autre partenaire, il serait inclus dans nos conventions fiscales, compte tenu des réserves qui pourraient être faites par d'autres parties. Généralement, ces réserves limitent la portée de la disposition ou limitent la disposition dans son ensemble.

Il y a un article sur les dispositifs hybrides, dans la convention fiscale Canada-États-Unis. Cette disposition a été précisément adaptée à notre situation bilatérale avec les États-Unis. Selon nous, il s'agit de la juridiction dans laquelle nous trouvons le plus d'entités transparentes. Jusqu'ici, c'est une disposition qui pourrait être négociée de manière bilatérale, ou plus ciblée, afin de mieux prévoir les entités particulières de chaque juridiction qu'une convention multilatérale pourrait donner.

**La sénatrice Saint-Germain :** Merci de cette précision.

**Le sénateur Boehm :** Merci d'être venu, monsieur McGowan. Vous êtes l'un de nos visiteurs les plus assidus; c'est bon de vous revoir.

J'aimerais mettre l'accent sur la règle du critère des objets principaux. Je sais que les avis diffèrent dans le milieu juridique du moins, quant à son ambiguïté. Le Canada adopte-t-il la règle du critère des objets principaux pour l'utilisation abusive des conventions comme mesure provisoire? Pour quelle raison n'adoptons-nous pas immédiatement la limitation pour régler le problème de l'utilisation abusive des conventions?

J'aimerais approfondir un peu la question.

**Mme Smith :** Oui, le Canada a proposé d'adopter la règle du critère des objets principaux. L'article portant sur la règle du critère des objets principaux est l'une des dispositions obligatoires de la convention. En ce qui concerne les dispositions obligatoires, il faut effectivement faire un choix entre la règle du critère des objets principaux ou une réserve disant : « Je préférerais négocier bilatéralement une règle détaillée de limitation des avantages. »

Pourquoi le Canada a-t-il choisi la règle du critère des objets principaux? Il y a deux ou trois raisons. Premièrement, nous croyons que c'est une bonne règle qui sera efficace pour combattre l'utilisation abusive de nos conventions fiscales. C'est une règle semblable à la disposition générale anti-évitement, qui figure déjà dans la Loi de l'impôt sur le revenu, et donc l'application rassure énormément les contribuables canadiens. C'est une règle subjective, car elle concerne le critère des objets principaux.

La deuxième raison pour laquelle nous adoptons la règle du critère des objets principaux, plutôt que de demander immédiatement la négociation bilatérale de dispositions détaillées de limitation des avantages, c'est que, en signant la convention, la seule chose que l'on pourrait obtenir aujourd'hui

The whole reason for having this multilateral convention was to avoid the need to bilaterally negotiate our network of 93 tax treaties, soon to be 94. That would be a very long time in coming, so it was decided to adopt the principal purpose test. It is the test that has been adopted by every other signatory to the treaty, which is another 88 signatories as of yesterday afternoon.

A statement was expected to be made on ratification, as was made on signature. It is provided in the convention and indicates that Canada adopts, where appropriate, the PPT on an interim basis subject to the negotiation of a detailed limitation on benefits clause.

Perhaps people have read more into the term “interim” than was the intention of the drafters of the treaty. We would expect to see, at least for the next medium term, the principal purpose test in our treaty with the possibility of negotiating detailed LoB clauses where we had a willing partner on the other side.

**Senator Boehm:** Would the same apply if we are renegotiating existing agreements?

**Ms. Smith:** If we are renegotiating existing agreements based on the commitment that Canada has made, we would seek to ensure that there is an anti-abuse rule in the treaties. There would be a discussion with the other party as to whether a principal purpose test or a detailed limitation on benefits test was the most appropriate for the bilateral situation.

**Senator Coyle:** Thank you for being with us. I am curious. We know that there are 88 signatories now to the convention. I am interested to know about the countries we might consider to be tax havens.

Among those 88, are there any that would fall into what one might consider a tax haven? Then I'll follow up with a question.

**Ms. Smith:** I always hate to list something as a tax haven, only because there is no specific definition of a tax haven.

**The Deputy Chair:** Are the Cayman Islands there?

**Ms. Smith:** The Bahamas and the Cayman Islands have not signed this agreement. By and large that is because they do not have double taxation treaties. This would be irrelevant for them to sign. Luxembourg and Barbados are two of the signatory

ou dans un avenir proche, c'est la règle du critère des objets principaux.

La raison principale pour laquelle cette convention multilatérale existe, c'est pour éviter la nécessité de négocier de manière bilatérale notre réseau de 93 conventions fiscales, qui seront bientôt 94. Il nous a fallu attendre très longtemps; nous avons donc décidé d'adopter la règle du critère des objets principaux. Elle a été adoptée par chacun des autres signataires de la convention, c'est-à-dire, depuis hier après-midi, par 88 autres signataires.

Une déclaration devait être faite au moment de la ratification, comme lors de la signature. C'est précisé dans la convention, et il est indiqué que le Canada adopte, lorsque c'est approprié, le critère des objets principaux, à titre provisoire, sous réserve de la négociation d'une règle détaillée de limitation des avantages.

Peut-être que les gens ont attaché plus d'importance au terme « provisoire » que ce que les rédacteurs de la convention ne l'auraient souhaité. Nous nous attendons à voir, du moins à moyen terme, la règle du critère des objets principaux dans notre convention avec la possibilité de négocier une règle détaillée de la limitation des avantages, quand nous avons un partenaire intéressé de l'autre côté.

**Le sénateur Boehm :** Cela s'appliquerait-il si nous renégocions des accords déjà existants?

**Mme Smith :** Si nous renégocions des accords existants en nous basant sur l'engagement que le Canada a pris, nous chercherions à nous assurer qu'il y ait une règle anti-abus dans les conventions. Nous discuterions avec l'autre partie pour savoir s'il est plus approprié d'adopter une règle du critère des objets principaux ou une règle détaillée de limitation des avantages, dans une situation bilatérale.

**La sénatrice Coyle :** Merci d'être venue. Je suis curieuse. Nous savons qu'il y a actuellement 88 signataires de la convention. J'aimerais en savoir davantage sur les pays qui pourraient être considérés comme des paradis fiscaux.

Parmi ces 88 pays, y en a-t-il qui pourraient entrer dans la catégorie des paradis fiscaux? Je poserai ensuite une autre question.

**Mme Smith :** J'ai toujours détesté mettre un pays sur la liste des paradis fiscaux, pour la simple raison qu'il n'existe aucune définition précise de ce qu'est un paradis fiscal.

**Le vice-président :** Les îles Caïmans figurent-elles sur cette liste?

**Mme Smith :** Les Bahamas et les îles Caïmans n'ont pas signé cet accord. De façon générale, c'est parce qu'ils n'ont pas de convention sur la double imposition. Il ne serait pas pertinent qu'ils le signent. Le Luxembourg et la Barbade sont deux

countries. Many people would think of them as real tax havens, but they just don't have double taxation agreements.

This treaty tries to ensure that there is no abuse of a double taxation agreement. There would be no impact if there were no double taxation agreement.

**Senator Coyle:** I think it's important to get that information out.

I have another question on something that came up at second reading in the Senate. Perhaps this is for CRA, but I am not sure. A question came up about our actual implementation and enforcement.

We pass another act. We try to plug some more holes. The idea is to capture the tax revenues that are due to Canada. Could you speak to the implementation side of that?

**Ms. MacLean:** The Canada Revenue Agency has a number of tools to detect aggressive tax avoidance and tax evasion. In particular, we require fairly detailed reporting regarding cross-border transactions. We have a number of forms that allow us to examine those transactions and ask more questions regarding their nature. I have brought some of them with me.

We think our existing tools will be helpful. Fairly recently, Canada implemented country-by-country reporting for multinational entities with revenues over 750 million euros. Through that legislation, which is implemented in Canada and in many other countries in the inclusive framework, we receive high-level information, including all the jurisdictions in which a multinational operates, all its legal entities included in the corporate group.

In combination with our other reporting tools, that will give us a good line of sight on which transactions are going through which countries.

**The Deputy Chair:** Let me give you the big picture. For years, we've talked about the fact that in Canada we have not been very successful in managing the exaggerated forms of tax reporting. We have often said that there are international definitions we haven't worked out re double residents.

We have been dependent upon the OECD. We have been talking to the OECD for the last five to seven years. As countries we have to establish the base rules so that we can define principal residents and so on.

pays signataires. Beaucoup de gens penseraient que ces deux pays sont de véritables paradis fiscaux, mais ils n'ont tout simplement pas de convention de double imposition.

Cette convention vise à contrer l'utilisation abusive d'une convention de double imposition. Il n'y a aucune répercussion quand il n'y a pas de convention de double imposition.

**La sénatrice Coyle :** Je pense qu'il est important de diffuser cette information.

J'ai une autre question à propos d'un sujet abordé à l'étape de la deuxième lecture au Sénat. Peut-être que la question s'adresse à la représentante de l'ARC, mais je ne suis pas sûre. Une question a été posée au sujet du mécanisme actuel de mise en œuvre et d'exécution.

Nous adoptons une autre loi. Nous tentons de boucher d'autres trous. L'idée est de saisir toutes les recettes fiscales qu'on doit au Canada. Pourriez-vous nous parler de l'aspect de la mise en œuvre?

**Mme MacLean :** L'Agence du revenu du Canada dispose d'un certain nombre d'outils pour détecter l'évitement fiscal abusif et l'évasion fiscale. Nous exigeons en particulier des rapports assez détaillés sur les transactions transfrontalières. Nous utilisons un certain nombre de formulaires qui nous permettent d'examiner ces transactions et de poser plus de questions concernant leur nature. J'en ai apporté quelques-uns.

Nous pensons que nos outils actuels seront utiles. Tout récemment, le Canada a mis en œuvre des déclarations pays par pays pour les entités multinationales qui ont des revenus de plus de 750 millions d'euros. Grâce à cet instrument, qui est mis en œuvre au Canada et dans de nombreux autres pays du cadre inclusif, nous recevons des informations de haut niveau sur toutes les juridictions dans lesquelles une multinationale exerce des activités, ainsi que sur toutes les entités juridiques faisant partie du groupe d'entreprises.

En associant cela avec nos outils de rapport, nous verrons mieux les transactions qui se font entre tel et tel pays.

**Le vice-président :** J'aimerais vous donner un aperçu général. Pendant des années, nous avons parlé du fait que nous n'arrivons pas vraiment au Canada à gérer le fardeau administratif exagéré des déclarations de revenus. Nous avons souvent dit que nous n'avions pas su appliquer les définitions internationales aux personnes ayant une double résidence.

Nous nous sommes fiés à l'OCDE. Nous discutons avec l'OCDE depuis cinq à sept ans. En tant que pays, nous devons établir les règles de base pour pouvoir déterminer qui sont les personnes qui ont une résidence principale, et ainsi de suite.

We have high expectations for the discussions with the OECD, and finally we have come to a standard format that will hopefully be applicable to many countries. We seem to be making progress on what many consider to be a poor performance by ourselves at collecting all these monies.

Yet, when it comes before us, what does Canada do? It adopts the minimum requirements. Of all the options we have under this treaty, we are doing the minimum. We're doing very little, and we're not even adopting many measures. If we adopt, we can't reverse, so we say, "Let's delay it."

When you look at it this way, I am disappointed to say we aren't gung ho. We are not using every tool we have to resolve this major issue in our country.

Could you comment on that perspective? Why am I wrong?

**Ms. Smith:** I'll start in terms of what provisions Canada adopted or has proposed that it will adopt currently. In that respect, the initial, on signature, was picking up the minimum plus binding mandatory arbitration with a view that further study was needed before determining whether the MLI was the appropriate instrument to update our bilateral treaties for the particular provisions or whether we were seeing issues that needed to be addressed by such a treaty provision.

At the time the bill was tabled in Parliament, the government issued a press release indicating that another four provisions would be adopted. We have adopted more than just the minimum. We have the minimum, plus an additional five provisions. We are very much in the range of what the majority of G20 countries and other big countries have adopted. We are very much in the norm on that front.

We will also continue to monitor on a go-forward basis. If new problems or issues develop, there is an opening to adopt provisions at a later date. Some of the provisions can be included and considered on a bilateral basis with treaty partners.

**The Deputy Chair:** What did we not adopt, and why not?

**Ms. Smith:** We did not adopt the transparent entity rule that we spoke about earlier. There was one concern from Canada with respect to that provision. Canada has a reservation on the OECD Model Tax Convention.

Nous avons de grandes attentes concernant les discussions que nous avons avec l'OCDE, et nous avons enfin un format normalisé qui, nous l'espérons, s'appliquera à de nombreux pays. Il nous semble que nous faisons des progrès sur ce que beaucoup considèrent comme une piètre performance en ce qui concerne la perception de ces fonds.

Néanmoins, quand l'occasion se présente, que fait le Canada? Il applique les exigences minimales. De toutes les options que nous avons en vertu de cette convention, nous faisons le minimum. Nous faisons très peu, et nous n'adoptons même pas beaucoup de mesures. Si nous les adoptons, nous ne pourrions pas faire marche arrière; nous disons alors : « Attendons un peu. »

Vu sous cet angle, je suis au regret de dire que ce n'est pas très enthousiasmant. Nous n'utilisons pas tous les outils dont nous disposons pour régler ce problème majeur dans notre pays.

Pourriez-vous faire un commentaire à ce sujet? Pourquoi ai-je tort?

**Mme Smith :** Je vais commencer par parler des dispositions que le Canada a adoptées ou qu'il propose d'adopter maintenant. L'intention initiale, au moment de la signature, était d'adopter les dispositions minimales et celle de l'arbitrage obligatoire et contraignant tout en sachant qu'il faudrait mener une étude plus approfondie pour déterminer si l'instrument multilatéral est l'instrument approprié pour mettre à jour nos conventions bilatérales au regard de ces dispositions particulières ou s'il y avait des problèmes qu'une telle disposition conventionnelle réglerait.

Au moment où le projet de loi a été déposé au Parlement, le gouvernement a publié un communiqué indiquant que quatre autres dispositions seraient adoptées. Nous avons adopté plus que le minimum. Nous avons adopté le minimum, plus cinq dispositions supplémentaires. Nous sommes très proches de ce que la majorité des pays du G20 et d'autres grands pays ont adopté. Nous respectons vraiment la norme à cet égard.

Nous continuerons également d'assurer une surveillance prospective. Si de nouveaux problèmes ou de nouvelles questions surviennent, nous avons la possibilité d'adopter des dispositions à une date ultérieure. Certaines des dispositions peuvent être incluses et envisagées de façon bilatérale avec nos partenaires de convention.

**Le vice-président :** Quelles sont les dispositions que nous n'avons pas adoptées, et pourquoi ne l'avons-nous pas fait?

**Mme Smith :** Nous n'avons pas adopté la règle sur les entités transparentes dont nous avons parlé plus tôt. Cette disposition préoccupait le Canada. Le Canada a exprimé une réserve concernant le Modèle de Convention fiscale de l'OCDE.

There is a concern that the application of the rule looks at fiscally transparent entities even in third states. We were concerned that there could be some abuse if we were looking at entities in third states and not just in the two contracting states.

As well, there is the hybrid entity risk. The biggest risk exists with the United States. We already have a very tailored provision with the United States that works quite well. The view was that this provision would be better tailored between the two countries. That provision, to date, has not been adopted.

Also, we have not proposed to adopt the permanent establishment situated in third jurisdictions.

**The Deputy Chair:** What does that mean? What is the situation?

**Ms. Smith:** In some cases you may have a company resident in Canada that is operating in another country. Then there is a payment made from that permanent establishment to another third state with which Canada has a tax treaty.

Under the laws of some countries, they don't view that permanent establishment and the payments coming from that permanent establishment. That is not the case with Canadian law. We do not have an issue, generally speaking, with these third state PEs. In our view, it was better to bilaterally address this issue. We had a treaty partner with an issue as a result of their domestic law to deal with these entities in third states.

We did not adopt the savings clause, which reserves the right for you to tax your own residents. Largely speaking, that is incorporating something which is generally understood in any event. The vast majority of Canada's treaties already contain a type of savings clause. That has not been an issue for us where there has been any restriction on our ability to tax our residents, despite having a tax treaty in place.

We did not pick up the provisions with respect to permanent establishments because they were very mixed in terms of the countries that did pick up the permanent establishment provisions. We would not have picked them up in all of our treaties because of the choices of treaty partners.

The inclusion of the permanent establishment provisions by way of a multilateral instrument is a difficult task because of the wide variance in the permanent establishment articles and provisions in existing tax treaties.

On craint que l'application de cette règle s'étende aux entités transparentes en matière de fiscalité jusque dans des tiers pays. Nous craignons qu'il y ait certains abus si nous tenons compte des entités dans des tiers pays, non pas seulement dans les deux États contractants.

Il y a également le risque lié aux entités hybrides. Le plus grand risque concerne les États-Unis. Nous avons déjà avec les États-Unis une disposition qui est très adaptée et qui fonctionne assez bien. L'idée était que cette disposition serait mieux adaptée pour les deux pays. Cette disposition n'a pas été adoptée pour le moment.

Nous n'avons pas proposé l'adoption de la règle visant les établissements stables situés dans des juridictions tierces.

**Le vice-président :** Qu'est-ce que cela signifie? Quelle est la situation?

**Mme Smith :** Dans certains cas, il pourrait y avoir des entreprises qui sont installées au Canada et qui exercent leurs activités dans un autre pays. Ensuite, cet établissement stable fait un paiement à un autre tiers pays avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale.

Certains pays, en vertu de leurs lois, ne reconnaissent pas les établissements stables et ne tiennent pas compte des paiements qui proviennent de ces établissements stables. Ce n'est pas le cas en droit canadien. De manière générale, nous n'avons pas de problème avec les établissements stables de ces tiers États. Selon nous, il était préférable de régler ce problème de manière bilatérale. Nous avons un partenaire de convention qui, en raison de son droit interne, était confronté à un problème avec ces entités des tiers pays.

Nous n'avons pas adopté la clause de dérogation qui nous donnerait le droit de prélever des impôts auprès de nos propres résidents. De manière générale, il s'agit d'intégrer une chose qui est généralement comprise de toute manière. La grande majorité des conventions auxquelles le Canada est partie comprennent déjà un type de clause de dérogation. Cela ne nous a jamais posé de problème, étant donné qu'il n'y a eu aucune restriction de notre capacité à exiger des impôts de nos résidents, malgré que nous ayons une convention fiscale en place.

Nous n'avons pas retenu les dispositions concernant les établissements stables, car ce ne sont pas tous les pays qui les ont adoptées, et nous n'aurions pas pu assurer l'uniformité. Nous ne les aurions pas retenues pour toutes nos conventions, en raison des choix des partenaires de convention.

Il est difficile d'intégrer les dispositions relatives aux établissements stables au moyen d'un instrument multilatéral, en raison de la grande diversité des articles et des dispositions touchant les établissements stables figurant dans les conventions fiscales en vigueur.

It led to some uncertainty in terms of how our treaty would be updated. It was not clear whether the countries that chose to apply the permanent establishment provisions would be the countries of most benefit to Canada. A decision was taken at that time that it would be more beneficial to negotiate them on a bilateral and as-needed basis.

In respect of the other provisions, they were adopted.

**Senator Ngo:** I see the list here but I don't see the United States. Could you explain why the United States is not a party to this agreement?

With Mexico being on the list and with the USMCA, what kinds of implications, if any, will this have on the new NAFTA?

**Ms. Smith:** Generally speaking, I don't think the new NAFTA, the Canada-United States-Mexico Agreement, will have any impact in respect of our tax treaties or in respect of the multilateral instruments. By and large, all of our trade agreements defer to tax treaties for issues that are covered under the tax treaties, so there is not usually any interaction between the two agreements.

It is correct that the United States has not signed this agreement and Mexico has. As a result, the Canada-U.S. treaty will not be modified in its application by the MLI. However, a large part of the reason the United States did not sign this agreement is that the major benefit of this convention is the inclusion of a treaty anti-abuse rule in bilateral tax treaties. For some time, the U.S. has had a policy that includes a bilateral anti-abuse rule in its tax treaties.

They have adopted the detailed limitation on the benefits clause, which I believe is in all of their negotiated tax treaties with the exception of two. They are in the process of updating those. Therefore, most of their treaties already contain many of these items and the minimum standards provisions, including the Canada-U.S. Tax Treaty.

I don't think the fact that the U.S. has not signed provides an opportunity or a risk to Canada, given the state of our treaty and of the treaties the U.S. already has containing these anti-abuse provisions.

**Senator Bovey:** I appreciate your clarifying the provisions that Canada didn't accept.

Did any of these countries accept all the provisions? If so, which ones?

Cela a mené à une certaine incertitude quant à la façon dont notre convention serait mise à jour. On ne savait pas si les pays qui ont choisi d'appliquer les dispositions liées aux établissements stables seraient les pays les plus avantageux pour le Canada. La décision qui a été prise à l'époque voulait qu'il serait plus utile de les négocier de manière bilatérale, au cas par cas.

En ce qui concerne les autres dispositions, elles ont été adoptées.

**Le sénateur Ngo :** J'ai la liste sous les yeux, mais je ne vois pas les États-Unis. Pourriez-vous nous dire pourquoi les États-Unis ne sont pas partie à l'accord?

Étant donné que le Mexique figure sur la liste des pays, et dans le contexte de l'AEUMC, quels types de répercussions pourrait-il y avoir sur le nouvel ALENA?

**Mme Smith :** Dans l'ensemble, je ne pense pas que le nouvel ALENA, à savoir l'Accord Canada — tats-Unis — Mexique, aura une quelconque répercussion sur nos conventions fiscales ou sur les instruments multilatéraux. De manière générale, tous nos accords commerciaux sont assujettis aux conventions fiscales pour les questions visées par ces conventions fiscales; il n'y a donc habituellement aucune interaction entre les deux accords.

Il est exact de dire que les États-Unis n'ont pas signé cet accord alors que le Mexique l'a fait. Par conséquent, l'application de la convention entre le Canada et les États-Unis ne sera pas modifiée par l'instrument multilatéral. Toutefois, si les États-Unis n'ont pas signé cet accord, c'est en grande partie parce que le principal avantage de cette convention est d'intégrer une règle anti-abus dans les conventions fiscales bilatérales. Pendant un certain temps, les États-Unis ont eu une politique qui comprenait une règle anti-abus bilatérale dans leurs conventions fiscales.

Ils ont adopté la règle détaillée de limitation des avantages, qui je crois, figure dans toutes leurs conventions fiscales négociées, sauf deux. Ils sont en train de les mettre à jour. Par conséquent, la plupart de leurs conventions comprennent déjà beaucoup de ces articles et dispositions relatives aux normes minimales, y compris la Convention fiscale Canada-États-Unis.

Je ne pense pas que le fait que les États-Unis n'aient pas signé cet accord constitue une occasion ou un risque pour le Canada, étant donné l'état de notre convention et de celui des conventions des États-Unis, qui comportent déjà ces dispositions anti-abus.

**La sénatrice Bovey :** Je vous remercie d'avoir précisé les dispositions que le Canada n'a pas accepté d'adopter.

Y a-t-il des pays qui ont accepté toutes les dispositions? Si oui, lesquels?



**Ms. Smith:** Yes, a few countries accepted all of the provisions. I don't have that information with me today, but it is something that could be followed up on.

**Senator Bovey:** Mr. Chair, if they could follow up, I would appreciate it.

Do you know of other countries that are considering joining the convention?

**Ms. Smith:** Yes. The OECD website indicates that six countries have expressed their intentions to sign the convention. There are: Algeria, Eswatini, Kenya, Lebanon, Oman and Thailand.

**Senator Coyle:** Let me clarify Senator Ngo's point. I want to make sure I understood your answer on the U.S. Then I will ask another question.

As I understood it, the U.S. has not signed on and has no intention to sign on to the MLI because it has already included most of the main provisions of the MLI in its existing bilateral tax treaties. Therefore, it would be a redundant exercise for them. Is that correct?

**Ms. Smith:** Yes, that is correct.

**Senator Coyle:** Just remember that I am not a tax expert, but I need to understand it.

As a follow-up to a question by Senator Bovey, you mentioned that most of the G20 partners, which have signed on, have signed on to around the same number of articles as we have. Are they the same articles or the same number of articles? Do we know that? Is there a discrepancy there?

**Ms. Smith:** A generalization is to say around the same number of articles. They are not all the identical articles that have been picked up by all G20 countries.

**Senator Coyle:** Is there anything that we should know about that? Why have some G20 countries signed on to some and not others, where we have chosen others in that mix?

**Ms. Smith:** I don't know if there's a single reason, necessarily, as to why countries chose some provisions and did not choose others.

For some, it was for a policy reason. For some, it was because they felt that bilateral negotiations would be the better way to update the tax treaty. For some of the G20 countries, they're not willing to adopt binding mandatory arbitration.

**Mme Smith :** Oui, quelques pays ont accepté toutes les dispositions. Je n'ai pas cette information avec moi aujourd'hui, mais je pourrais vous la communiquer.

**La sénatrice Bovey :** Monsieur le président, je leur serais reconnaissante de nous faire un suivi sur cette question.

Avez-vous connaissance d'autres pays qui envisagent d'adhérer à la convention?

**Mme Smith :** Oui. Le site web de l'OCDE indique que six pays ont exprimé leur intention de signer la convention. Il y a l'Algérie, l'Eswatini, le Kenya, le Liban, Oman et la Thaïlande.

**La sénatrice Coyle :** Permettez-moi de clarifier le point du sénateur Ngo. J'aimerais m'assurer que j'ai bien compris votre réponse concernant les États-Unis. Je poserai ensuite une autre question.

D'après ce que j'ai compris, les États-Unis n'ont pas signé l'accord sur l'instrument multilatéral et n'ont aucune intention de le faire, car ils ont déjà intégré la plupart des dispositions majeures de l'instrument multilatéral dans leurs conventions fiscales bilatérales en vigueur. Par conséquent, ce serait un exercice redondant pour eux. C'est exact?

**Mme Smith :** Oui, c'est exact.

**La sénatrice Coyle :** N'oubliez pas que je ne suis pas fiscaliste, mais j'ai besoin de comprendre.

Pour faire suite à la question posée par la sénatrice Bovey, vous avez mentionné que la plupart des partenaires du G20, qui ont signé la convention, ont accepté environ le même nombre d'articles que nous. S'agit-il des mêmes articles ou du même nombre d'articles? Avons-nous cette information? Y a-t-il des écarts à ce chapitre?

**Mme Smith :** Ce serait généraliser que de dire qu'il s'agit du même nombre d'articles. Les pays du G20 n'ont pas exactement tous retenu les mêmes articles.

**La sénatrice Coyle :** Y a-t-il autre chose que nous devrions savoir à ce sujet? Pourquoi certains pays du G20 ont-ils signé certains articles et pas les autres, alors que nous en avons choisi d'autres?

**Mme Smith :** Je ne sais pas s'il n'y a qu'une seule raison pour laquelle les pays choisissent certaines dispositions et pas les autres.

Pour certains, c'était pour une raison stratégique; d'autres, pensaient que les négociations bilatérales seraient la meilleure manière de mettre à jour la convention fiscale. Certains autres pays du G20, ne voulaient pas de l'arbitrage obligatoire et contraignant.

Those countries would not have adopted the binding mandatory arbitration. That is one of the significant differences, but there are other differences as well among the G20 countries.

Among the G20 countries, as well, the United States is a big country that has not signed. Brazil is another G20 country and significant partner that has not signed. However, as was announced last fall, the Department of Finance initiated bilateral negotiations in November with Brazil. The intention was that the update to the tax treaty would include measures and at least the minimum standards contained in the BEPS project.

**The Deputy Chair:** Just to talk about the OECD, we have had high expectations of that for many years now. We thought that would be a key component for our tightening the definitions to make sure there is no double taxation and no avoidance of taxation at the same time.

What is our expectation today when we see a lot of countries like the United States did not sign and countries like Canada did not apply for all the options? Do we expect that to significantly improve our success at collecting people who abuse their taxation responsibilities?

**Ms. Smith:** Ms. MacLean may want to comment afterward.

The United States and Brazil have not signed. This is no indication that they don't fully support the work done by the BEPS group or that they don't have the intention of implementing at least the minimum standards. As well, Canada did not immediately adopt all of the provisions. This was not because it didn't fully believe in the project or the outcome.

The inclusion of a principal purpose test in all of our tax treaties, in addition to the explicit preamble language that will now be included in all of our treaties through the MLI, says explicitly that while tax treaties are intended to avoid double taxation, they are not intended to create non-taxation. The parties do not intend there to be treaty abuse.

These very important statements will help inform the interpretation of our courts of the rules when viewing cases that come before them. I am very optimistic that this is a positive step forward.

**The Deputy Chair:** Ms. MacLean, do you agree with that?

**Ms. MacLean:** I largely agree with that. I am also optimistic. There are no panaceas in a world of aggressive tax planning. A lot of money is at stake for governments and multinational enterprises, in particular. We can anticipate that they will attempt

Ces pays n'auraient pas adopté l'arbitrage obligatoire et contraignant. C'est l'une des principales différences, mais il y a également d'autres différences au sein des pays du G20.

Parmi les pays du G20, les États-Unis sont également un grand pays qui n'a pas signé. Le Brésil est un autre pays du G20 et un partenaire important qui n'a pas signé. Toutefois, comme il a été annoncé l'automne dernier, le ministère des Finances a entamé des négociations bilatérales avec le Brésil, en novembre. L'intention était que la mise à jour de la convention fiscale comprendrait des mesures et, au moins, les normes minimales qui figurent dans le projet BEPS.

**Le vice-président :** Simplement pour revenir sur l'OCDE, nous en avons attendu beaucoup, pendant de nombreuses années. Nous pensions que ce serait un élément clé pour ce qui est de resserrer les définitions et être certains qu'il n'y ait pas de double imposition et d'évitement fiscal en même temps.

À quoi nous attendons-nous aujourd'hui puisque de nombreux pays comme les États-Unis n'ont pas signé et que des pays comme le Canada n'ont pas retenu toutes les options? Espérons-nous que cela augmentera considérablement nos chances de percevoir les impôts des personnes qui dérogent à leurs responsabilités fiscales?

**Mme Smith :** Mme MacLean voudra peut-être faire un commentaire après moi.

Les États-Unis et le Brésil n'ont pas signé cet accord. Rien n'indique qu'ils n'appuient pas entièrement le travail du groupe BEPS ou qu'ils n'ont pas l'intention d'au moins mettre en œuvre les normes minimales. Le Canada n'a pas immédiatement adopté toutes les dispositions. Ce n'est pas parce qu'il n'a pas fermement cru au projet ou à son résultat.

L'intégration du critère des objets principaux dans toutes nos conventions fiscales, en plus du préambule explicite qui sera maintenant inclus dans toutes nos conventions, par l'instrument multilatéral, signifie explicitement que, même si les conventions fiscales visent à éviter la double imposition, elles ne visent pas à créer des possibilités de non-imposition. Les parties n'ont pas l'intention que la convention soit utilisée de manière abusive.

Ces déclarations importantes aideront nos tribunaux à interpréter les règles au moment d'examiner les affaires qui leur sont soumises. Je suis optimiste et je crois que c'est la bonne direction.

**Le vice-président :** Madame MacLean, êtes-vous d'accord avec cela?

**Mme MacLean :** Je suis assez d'accord. Moi aussi, je suis optimiste. Il n'y a pas de solutions miracles au problème de la planification fiscale abusive. Pour les gouvernements et les entreprises multinationales en particulier, il y a énormément

to plan around almost any new tool or legislative policy instrument.

The government's experience with our general anti-avoidance rule might be instructive because the principal purpose test is fairly similar in its approach. There was a lot of uncertainty or a lot of perceived uncertainty when the GAAR was introduced 30 years ago. The government has had quite a lot of success applying the GAAR. It has definitely moved the goalposts. It is harder to do aggressive tax planning now, domestically, than it was in the 1980s.

It will depend to some extent on the courts and their interpretation of the principal purpose test, which will undoubtedly be challenged.

**The Deputy Chair:** Do you think we will be okay with the efforts of the OECD, or will we have to wait another 10 years to get another form of agreement among the countries to get effective taxation?

**Ms. MacLean:** Today, this is an effective tool and a very good start. I defer to my colleagues for more policy commentary than that.

**Mr. McGowan:** As has been noted, it is a significant step forward in international tax cooperation and updating our international tax rules. As Stephanie Smith said, a principal purpose test and a clear statement of policy in the preambles to our covered tax agreements are not small things. They are expected to be beneficial in preventing aggressive international tax avoidance.

I mentioned in my opening remarks that this was part of the OECD/G20 BEPS Project. There are a number of other steps as well, so this is not the entirety of the project. As Ms. MacLean mentioned, we introduced country-by-country reporting and we introduced a common reporting standard, both of which came out of the BEPS project. A lot of work has been done on the transfer pricing front.

While this doesn't address every manner of aggressive international tax planning, base erosion and profit shifting, in the context of the OECD/BEPS project, it was initially seen and is still seen as a big step forward. This is an important component.

d'argent en jeu. Nous pouvons nous attendre à des tentatives pour contourner presque n'importe quel nouvel outil ou instrument de politique législative.

Nous pouvons tirer des leçons de l'expérience du gouvernement à l'égard de la disposition générale anti-évitement, étant donné que l'approche du critère des objets principaux est très similaire. Il y avait énormément d'incertitudes — ou du moins, un grand sentiment d'incertitude — à l'époque où la disposition générale anti-évitement a été adoptée, il y a 30 ans. Le gouvernement a très bien réussi à appliquer cette disposition, et cela a véritablement fait changer les choses. Il est plus difficile aujourd'hui de faire de la planification fiscale abusive, au Canada, que dans les années 1980.

Puisque le critère des objets principaux fera inévitablement l'objet de contestations devant les tribunaux, tout dépendra en grande partie de leur interprétation de ce critère.

**Le vice-président :** Selon vous, les efforts de l'OCDE seront-ils suffisants, ou allons-nous devoir attendre une autre dizaine d'années avant que les pays puissent conclure une convention fonctionnelle en matière d'imposition?

**Mme MacLean :** Pour l'instant, nous avons un outil très efficace qui représente un très bon point de départ. Je vais laisser mes collègues en dire plus long sur l'aspect stratégique.

**M. McGowan :** Comme cela a déjà été dit, il s'agit d'un pas important dans la bonne direction en ce qui concerne la coopération fiscale internationale et l'actualisation de nos règles fiscales internationales. Comme Mme Smith l'a dit, la règle du critère des objets principaux et l'énonciation explicite de la politique, dans le préambule de nos conventions fiscales couvertes, n'ont rien d'anodin. On s'attend à ce qu'elles aident à prévenir l'évitement fiscal international abusif.

Dans ma déclaration préliminaire, j'ai mentionné que cela s'inscrivait dans le projet de l'OCDE et du G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, le projet BEPS. D'autres mesures sont également prévues au-delà de ce projet. Comme Mme MacLean l'a dit, nous avons mis en œuvre deux mesures résultant du projet BEPS, soit la déclaration pays par pays et la norme commune de déclaration. Nous avons aussi déployé énormément d'efforts en ce qui concerne le prix de transfert.

Même si les dispositions du projet BEPS de l'OCDE ne peuvent pas viser chacun des aspects de la planification fiscale internationale abusive, de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices, nous croyons toujours, comme au début, qu'il s'agit d'un énorme pas vers l'avant. C'est un élément important.

Some of the limitations were noted earlier in response to questions about planning involving the Cayman Island or other countries with which Canada does not have a tax treaty. To be frank, an instrument that modifies the application of tax treaties won't necessarily affect countries that don't have tax treaties.

This government and previous governments have continued to refine the rules in the Income Tax Act to deal with aggressive tax avoidance transactions as they arise. We've seen a number in recent years. I don't want to go through them in too much detail but rather to put them in the context of the ongoing efforts. It is a significant step.

**The Deputy Chair:** Thank you to all three of you for being with us this afternoon and for your help. This is not an easy subject for us, but you gave us a pretty broad understanding of what is happening.

For the second panel, we will start with Professor Arthur Cockfield, Professor at the Faculty of Law at Queen's University, and then continue with our panel after the vote in 20 minutes.

Thank you very much, Mr. Cockfield, for being with us. The floor is yours.

**Arthur Cockfield, Professor, Faculty of Law, Queen's University, as an individual:** It is an honour and a privilege to be here today. When I prepared my handout for distribution, I wasn't aware that we would hear from officials from CRA and the Department of Finance prior to my testimony. The handout replicates some of the testimony you have just heard. Therefore, I will mainly skip through it.

Since 2008, when we had a global financial crisis, a lot of governments were worried about the implications of aggressive international tax avoidance on revenues and all the various revenue losses.

Many of you will recall we had a phenomenon with PIIGS, Portugal, Italy, Iceland, Greece and Spain, that were near bankruptcy as a result of the crisis, the economic slowdown and the resulting revenue loss. Governments then began to cooperate and think about better ways to maintain their revenues. Thus, the G20/OECD BEPS Project, or base erosion and profit shifting, was born in 2013.

Today, we're here mainly to focus on action 15, although from prior testimony I think some of you may wish to explore other areas beyond the MLI. I will refer to MLI by its acronym, but I

Nous avons cerné certaines des limites plus tôt en répondant aux questions sur la planification aux îles Caïmans ou dans d'autres pays qui n'ont pas conclu de convention fiscale avec le Canada. Pour être honnête, un instrument qui modifie l'application des conventions fiscales n'aura pas véritablement d'incidence dans les pays qui n'ont pas conclu de conventions fiscales.

Le gouvernement actuel ainsi que les gouvernements précédents ont toujours essayé d'améliorer les règles de la Loi de l'impôt sur le revenu afin de combattre les opérations d'évitement fiscal abusives dès qu'elles surviennent. Il y en a eu un certain nombre au cours des dernières années. Je ne veux pas trop m'attarder là-dessus; disons seulement que nous déployons des efforts — un important pas dans la bonne direction — pour les combattre.

**Le vice-président :** Merci à vous trois d'être venus témoigner cet après-midi et de nous aider. Pour nous, ce sujet est très complexe, mais vous nous avez permis de comprendre assez bien ce qui se passe.

Pour la deuxième partie de la séance, nous accueillons M. Arthur Cockfield, professeur à la faculté de droit de l'Université Queen's. Il y aura un vote dans 20 minutes. Nous reprendrons ensuite.

Merci beaucoup d'être parmi nous, monsieur Cockfield. Vous avez la parole.

**Arthur Cockfield, professeur, faculté de droit, Université Queen's, à titre personnel :** C'est un honneur et un privilège d'être ici aujourd'hui. Quand j'ai préparé pour vous mon document d'information, je ne savais pas que des représentants de l'Agence du revenu du Canada et du ministère des Finances allaient témoigner avant moi. Il y a dans le document certains renseignements que vous venez tout juste d'entendre. Je vais donc sauter ces parties.

Depuis la crise financière mondiale de 2008, de nombreux gouvernements se préoccupent des diverses pertes de revenus et pertes financières entraînées par l'évitement fiscal international abusif.

Comme vous vous en rappellerez sûrement, la crise, le ralentissement économique et les pertes de revenus ultérieures ont conduit le Portugal, l'Italie, l'Islande, la Grèce et l'Espagne au bord de la faillite. Les gouvernements ont donc décidé de coopérer afin d'élaborer des outils plus efficaces pour protéger leurs revenus. C'est pourquoi l'OCDE et le G20 ont lancé en 2013 un projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, dit projet BEPS.

Même si nous nous intéressons surtout aujourd'hui à l'action 15, à la lumière des témoignages précédents, je crois que certains d'entre vous préféreraient ne pas se limiter à l'instrument

am talking about the multilateral convention to implement the BEPS measures.

It was a good idea that Canada signed on to the BEPS agenda. As well, there are four minimum standards. Canada has agreed to implement three of them fully. On action 5 on harmful tax practices, Canada has only agreed to exchange private tax rulings. In part, we're not complying with that minimum standard. However, we did agree to sign the MLI, and that is why we are here today.

It was an interesting development in the world of international tax law that the modern international tax regime arose after the First World War, largely as a result of League of Nations developments. In a globalized world, as I think you're aware, we have over 4,000 bilateral tax treaties around the world. Countries normally don't enter into a multilateral treaty such as the World Trade Organization agreements with respect to international trade. Instead, to protect our fiscal sovereignty, we enter into these different bilateral agreements. Canada actually has a bigger network than almost any other country in the world. We have over 70 of these bilateral treaties.

The movement from a bilateral treaty, the Canada-U.S. treaty, the Canada-Mexico treaty and so forth, to this new world of multilateralism is a big leap forward and an interesting one from an intellectual perspective.

I would be happy to answer any questions you may have.

**The Deputy Chair:** We have been talking about the objective of this treaty with the OECD for many years. Everybody thought we needed to come to a common definition of regions and profitability.

How do you define erosion and avoid it? Multinational corporations have been allowed to play the rules to their benefit. We all said that we needed a world agreement on some of these common bases.

We are at this point. Is this an important achievement? Will this resolve the arguments and the definitional arguments we've had for many years now? Is this the beginning of the end where we will see less erosion, less double taxation or less avoidance of taxation?

**Mr. Cockfield:** I don't think it is the end. When the reform process started in 2013, in some of the literature produced by the OECD they said things like it was the most significant

multilatéral, terme que j'utilise pour désigner la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Le Canada a pris la sage décision de participer au projet BEPS. Il a accepté d'appliquer intégralement trois des quatre normes minimales prévues. En ce qui concerne l'action 5, la lutte contre les pratiques fiscales dommageables, le Canada a seulement accepté d'échanger des renseignements concernant les décisions fiscales visant le secteur privé. Nous ne satisfaisons donc pas entièrement à cette norme minimale. Le Canada a cependant accepté de signer la convention multilatérale, d'où notre présence ici aujourd'hui.

Il est intéressant de savoir, si on s'intéresse au droit fiscal international, que le régime fiscal international moderne a vu le jour après la Première Guerre mondiale, surtout grâce aux efforts de la Société des Nations. Je crois que vous le savez déjà, mais la mondialisation a fait qu'il y a maintenant plus de 4 000 conventions fiscales bilatérales dans le monde. Habituellement, dans le domaine du commerce international, les pays ne concluent pas de conventions multilatérales, comme les conventions de l'Organisation mondiale du commerce; ils préfèrent, pour préserver leur souveraineté fiscale, conclure une multitude de conventions bilatérales. Le Canada a conclu plus de conventions que pratiquement n'importe quel autre pays au monde. Nous avons plus de 70 conventions bilatérales.

Le remplacement d'innombrables conventions bilatérales — un accord Canada-États-Unis, un accord Canada-Mexique, et cetera — par une convention multilatérale représente un pas de géant vers l'avant. C'est aussi une initiative intéressante du point de vue théorique.

Je suis prêt à répondre à toutes vos questions.

**Le vice-président :** Nous discutons des objectifs de cette convention avec l'OCDE depuis de nombreuses années. Tout le monde était d'avis que nous devions établir une définition commune des régions et de la rentabilité.

Quelle est la définition d'« érosion », et comment pouvons-nous l'éviter? Nous avons laissé les entreprises multinationales appliquer les règles du jeu à leur avantage. Nous étions tous d'accord : nous avons besoin d'une convention mondiale s'appuyant sur des bases communes.

Voilà où nous en sommes. Est-ce vraiment une réalisation importante? Est-ce que cela va mettre fin aux différends et aux débats sur les définitions qui durent depuis des années maintenant? Va-t-on enfin pouvoir commencer à lutter contre l'érosion, la double imposition et l'évitement fiscal?

**M. Cockfield :** Je doute que tout soit terminé. Quand le processus de réforme a été entamé en 2013, l'OCDE avait déclaré, entre autres choses, dans certains documents

renovation of the international tax regime in a century, thinking back to the 1920s and again League of Nations developments.

Instead, in my humble opinion, we have more of an incremental change in the regime. We're seeing some efforts, which will reduce some aggressive international tax planning, but most of the game will continue.

**The Deputy Chair:** No significant change.

**Mr. Cockfield:** No significant change, no. In part, we are a democracy and we have a number of provisions within our Income Tax Act that encourages our resident multinational firms to engage in aggressive tax planning. Until we change our domestic laws, I can't see any real progress.

**The Deputy Chair:** That is disappointing. What will the solution be to amend our Income Tax Act, and in what sense?

**Mr. Cockfield:** One example might be a common cross-border structure deployed by Canadian multinationals. There is something called double dip financing. It's a technical horror that I won't get into in any detail.

The basic idea is you create a financing affiliate in a tax haven like the Cayman Islands. You lend money to it. From that one loan of let's say \$100 million, you get two interest deductions: one in Canada that erodes the Canadian tax base and then a second interest deduction in a country like the United States to reduce taxable profits in that other high-tax country.

Section 95 of the Income Tax Act enabled that particular structure since the 1970s. It is much beloved by the Canadian multinational community, and it is a way for them to reduce their global tax liabilities.

**The Deputy Chair:** Why do we permit that? In the way you describe it, it doesn't make any sense to me.

**Mr. Cockfield:** Sometimes I have called our international tax policy schizophrenic. On the one hand, we're here today because we want to protect the Canadian tax bases. We want to make sure we raise sufficient revenues to pay for the goods and services that Canadians demand. On the other hand, we say things like let's promote BEPS, the MLI and so on.

d'information qu'elle avait produits, que c'était la refonte la plus importante du régime fiscal international depuis les 100 dernières années, depuis les efforts de la Société des Nations dans les années 1920.

À mon humble avis, il s'agit davantage d'une modification apportée progressivement au régime. Il y a effectivement des mesures qui contribueront à réduire la planification fiscale internationale abusive, mais dans une grande mesure, nous avons encore du pain sur la planche.

**Le vice-président :** Il n'y a pas de véritable changement.

**M. Cockfield :** Non, effectivement. C'est en partie attribuable au fait que le Canada est un pays démocratique et que la Loi de l'impôt sur le revenu comprend un certain nombre de dispositions qui encouragent les entreprises multinationales canadiennes à faire de la planification fiscale abusive. À moins de modifier les lois canadiennes, je doute que la situation pourra réellement s'améliorer.

**Le vice-président :** Voilà qui est décevant. Donc, la solution serait de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu. De quelle façon?

**M. Cockfield :** Je vais vous donner un exemple : les entreprises multinationales canadiennes mettent sur pied des structures transfrontalières communes. Ce sont des structures de financement qui favorisent le cumul des déductions. Je ne vais pas entrer dans le détail, parce que c'est une horreur sur le plan technique.

Essentiellement, cela veut dire que vous créez une société dans un paradis fiscal comme les îles Caïmans. Ensuite, vous prêtez de l'argent à cette société, disons 100 millions de dollars. Vous avez alors droit à une double déduction d'intérêt : la première, au Canada, entraîne l'érosion de la base fiscale, et la deuxième, dans un pays comme les États-Unis, entraîne une réduction des bénéfices imposables dans cet autre pays lourdement imposé.

Ce genre de mécanisme est autorisé en vertu de l'article 95 de la Loi de l'impôt sur le revenu depuis les années 1970. Les entreprises multinationales canadiennes adorent cela, parce que c'est un moyen pour elles de réduire l'ensemble de leurs obligations fiscales.

**Le vice-président :** Et pourquoi autorisons-nous cela? D'après ce que vous dites, cela n'a pas beaucoup de sens.

**M. Cockfield :** Je dis parfois que notre politique fiscale internationale est schizophrène. D'un côté, nous sommes ici aujourd'hui parce que nous voulons protéger l'assiette d'imposition canadienne. Nous voulons nous assurer que les revenus suffisent à payer les biens et les services que demandent les Canadiens. D'un autre côté, nous sommes en faveur du projet BEPS, de l'instrument multilatéral et du reste.

On the other side of the coin, we worry about international tax competitiveness. We want to make sure that our firms can compete on a tax competitive basis with foreign companies. The United States, the U.K., Spain and Italy — virtually all countries — give these tax breaks to their resident multinationals. The theory is that we feel we must engage in the same game to let our multinational firms flourish.

Academics tend to be suspicious of this competitiveness argument because it doesn't really tell us anything about tax policy. We could say that essentially the double dip is a negative tax. It subsidizes multinational firms, but technically it ends up being a reduced cost to capital. It makes it cheaper for the multinational firm to raise debt and equity capital.

That is how we rationalize the system. There is always this tension. We want our firms to go global, to prosper and to help Canadians in that way. However, we don't want them to rip off the fisc.

**The Deputy Chair:** How did you read the decision that Canada only chose to do it a bit more than a minimum?

**Mr. Cockfield:** It wasn't a surprise. As we heard from the earlier panel, the United States has not agreed to sign it at all. That was one potential response.

Incidentally, I am currently appointed to the OCAC, the Offshore Compliance Advisory Committee, by the Minister of National Revenue, to work on these files. CRA and Finance tend to be fairly conservative in terms of how they move forward. Arguably, that's the proper way, so that we don't destabilize our multinational community.

If we have a whole bunch of new rules, the worry is that it will be very expensive for our firms and our taxpayers to comply. They won't be as competitive. They won't be as willing to do Internet sales all around the world.

**Senator Coyle:** Picking up on that point and on your final statement in the document you provided in advance, you mentioned that the MLI will have very little practical effect on Canada, at least in its early stages. You've said that it will gain greater importance, to the extent that Canada decides to adopt other BEPS provisions beyond the MLI. That wasn't clear because there are other BEPS provisions, and I wanted to clarify what you meant by that.

De l'autre côté de la médaille, nous nous soucions de notre compétitivité fiscale sur la scène mondiale. Nous voulons offrir à nos entreprises un régime fiscal concurrentiel afin qu'elles puissent concurrencer les entreprises étrangères. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie — pratiquement tous les pays — offrent des allègements fiscaux à leurs propres multinationales. En théorie, nous acceptons ces règles du jeu afin que nos multinationales puissent prospérer.

En général, les universitaires se méfient de l'argument vantant la compétitivité, puisqu'il ne nous dit pas grand-chose sur les politiques fiscales. On pourrait dire que, essentiellement, le cumul des déductions est l'équivalent d'un impôt négatif. On subventionne les entreprises, mais techniquement, au bout du compte, on réduit le coût du capital. On fait en sorte que cela coûte moins cher aux entreprises de réunir des capitaux d'emprunt et des capitaux propres.

Voilà comment on justifie ce régime. Il y a toujours cette tension : nous voulons que nos entreprises aient accès aux marchés mondiaux, qu'elles prospèrent et qu'elles avantagent les Canadiens, mais nous ne voulons pas non plus qu'elles échappent à l'impôt.

**Le vice-président :** Comment interprétez-vous la décision du Canada de faire à peine plus que le strict minimum?

**M. Cockfield :** Je n'ai pas vraiment été surpris. Comme les témoins précédents nous l'ont dit, les États-Unis ont simplement refusé de signer. C'était une option possible.

Incidentement, je siège présentement au Comité consultatif sur l'observation à l'étranger, le CCOE. J'ai été nommé par la ministre du Revenu national afin de travailler sur ces dossiers. L'Agence du revenu du Canada et le ministère des Finances sont habituellement très prudents dans leurs initiatives. Je dirais que c'est la bonne chose à faire, puisque nous ne voulons pas déstabiliser nos entreprises multinationales.

Le risque, si nous adoptons toutes sortes de nouvelles règles, c'est qu'il sera très onéreux pour nos entreprises et pour nos contribuables de s'y conformer. Les entreprises ne pourront pas être aussi compétitives. Elles seront réticentes à vendre des services ou des produits sur Internet dans le monde entier.

**La sénatrice Coyle :** À ce propos, en ce qui concerne le dernier point du document que vous nous avez envoyé à l'avance, vous dites que l'instrument multilatéral n'aura qu'un effet limité au Canada, en pratique, du moins les premiers temps. Vous dites aussi que l'instrument prendra de l'importance dans la mesure où le Canada décide d'adopter d'autres mesures du projet BEPS, au-delà de l'instrument multilatéral. Je ne suis pas certaine de ce que vous entendez par d'autres mesures du projet BEPS. Pouvez-vous m'éclaircir?

The Government of Canada is taking a conservative approach, as you've said, and the MLI is incremental in terms of the global response to the issue at hand here. Is that a bad thing, or is that a prudent thing?

**Mr. Cockfield:** In my own academic research in this area I support incrementalism, so I tend to say that it is a good thing. That is what other scholars in our country, such as Brian Arnold and Richard Bird who are more senior than I am, have always professed.

Again, if you go too far, it will destabilize, make the investment environment uncertain and arguably hurt Canada in that way. Maybe, because of the Panama Papers and other recent developments, Canadians actually care about international tax possibly for the first time ever. We have to do a lot more hard thinking about real changes to the system.

**Senator Coyle:** Thank you.

**Senator Bovey:** This is a new field for me.

How can there be an international standard when it seems very few countries have embraced all the measures and different countries have embraced different measures? Where is the standard?

**Mr. Cockfield:** It all comes back to trying to protect fiscal sovereignty. Unlike trade in other areas, Canada and many other countries, in particular the U.S. in the last few decades, are extremely reluctant to be bound to any multilateral agreement that would restrict their tax policy options. That is why we have seen such a varied response all over the world.

Until things change politically, I don't see much hope for significant change. In other words, we have the 2008 financial crisis. We had a series of tax haven data leaks, actually culminating in a much bigger one than the Panama Papers. The most recent one was the Paradise Papers of 2017 and 13 million documents. That gave a political inertia to do some interesting things. I think we're here to talk about one of them.

There is the common reporting standard, where Canada has agreed to exchange bulk taxpayer data automatically with all participating countries. There is the CBCR, country-by-country reporting. For the first time in our history, large multinationals with over 750 million euros will have to report their global

Comme vous l'avez dit, le gouvernement a choisi d'adopter une approche prudente, et l'instrument multilatéral nous permettra de prendre des mesures globales progressives en réaction aux problèmes qui nous occupent. Toutefois, est-ce une approche prudente, ou simplement une mauvaise approche?

**M. Cockfield :** J'ai mené des études sur le sujet, et je suis en faveur des mesures progressives. Je dirais donc que c'est une bonne approche. D'autres chercheurs canadiens, comme Brian Arnold et Richard Bird, qui ont une plus longue carrière que la mienne, disent la même chose depuis longtemps.

Je le redis : si nous allons trop loin, cela va déstabiliser les entreprises et rendre l'environnement moins propice aux investissements à cause des incertitudes. Cela va probablement nuire au Canada. Depuis l'histoire des Panama Papers et d'autres événements récents, je crois que les Canadiens se soucient pour la première fois de leur histoire du régime fiscal international. Nous allons devoir réfléchir longuement et sérieusement aux modifications concrètes que l'on pourrait apporter au régime.

**La sénatrice Coyle :** Merci.

**La sénatrice Bovey :** Je suis une novice dans ce domaine.

Comment peut-il y avoir une norme internationale alors que très peu de pays, il me semble, ont accepté toutes les mesures et qu'il n'y a pas d'uniformité dans les mesures que les autres pays ont choisi d'accepter? Comment peut-il y avoir une norme?

**M. Cockfield :** Comme je le disais, les pays veulent préserver leur souveraineté fiscale. Dans cet aspect du commerce en particulier, le Canada et bon nombre d'autres pays, en particulier les États-Unis au cours des dernières décennies, sont extrêmement réticents à l'idée d'être liés par une convention multilatérale quelconque qui limiterait leurs options en matière de politique fiscale. C'est pourquoi les réponses des divers pays du monde sont si différentes.

Tant que les choses ne changeront pas, sur le plan politique, je doute fortement que des changements importants soient possibles. Je veux présenter les choses d'une autre façon : après la crise financière de 2008, il y a eu une suite de fuites de données sur les paradis fiscaux qui se sont avérés encore plus importants que ce qui a été révélé dans les Panama Papers. Très récemment, il y a eu les Paradise Papers, en 2017, et une fuite de 13 millions d'autres documents. Cela a amené le gouvernement à sortir de son inertie et à prendre des mesures très intéressantes, notamment celle dont il est question aujourd'hui.

Il y a la norme commune de déclaration, qui prévoit que le Canada échange automatiquement avec tous les pays participants des données en lots sur les contribuables. C'est ce qu'on appelle la déclaration pays par pays. Pour la première fois de notre histoire, les grandes entreprises multinationales qui valent plus



earnings in Canada. We will see how much they're paying in tax havens, and so on.

In a strange way, this has not been a sea change necessarily. It's incrementalism, but certainly in my career it is the biggest step forward. Those three agreements, namely MLIs, CRS and CBCR, are all administrative so that countries do not have to go back to their citizens and say, "Hey, we're restricted now in terms of our tax policy."

In a strange way they are easy to enter into. The harder stuff is to agree on common tax bases. That is when you will hear from our multinational community because that has happened in the past when there have been proposals for significant change. They will be quite upset, to the extent they think that reform is subverting their own interests.

**Senator Bovey:** Perhaps I could ask a follow-up question. With these differences and with the fact that the three foundations are administrative, what will be the impact in your best guess?

**Mr. Cockfield:** It is very tricky. Looking around the world today, we are seeing disinvestment in Barbados, which has traditionally been our main tax haven. They prefer the term, "international financial centre." That is our number two traditional destination for outward foreign direct investment. Actually, it is Luxembourg this year for the first time.

There is an interesting development where the European Union has blacklisted certain countries. I just came back from a conference of the University of West Indies, Queen's and the Organization of American States in Barbados. There was commentary suggesting that the EU, for instance, had only sanctioned 17 countries that happen to be Black-led, middle income or low-income countries in the Caribbean.

Many of us look at the international tax game as a power game. On the surface, it seems like the EU and other bodies may be taking action. However, we are really seeing them push down on competitor nations in a region from where lots of our fellow citizens are drawn, in an arguably unfair fashion.

More monies are being directed to European tax havens like Luxembourg, which itself was the subject of a 2013 LuxLeaks scandal. It is a bit ironic that only six years ago that country was in the paper because of one of these large-scale tax haven data

de 750 millions d'euros devront rendre compte de l'ensemble de leurs bénéficiaires au Canada. Nous pourrions voir dans quelle mesure leur argent va dans des paradis fiscaux, par exemple.

Étrangement, ce n'est pas nécessairement une transformation profonde. C'est une approche progressive, mais c'est certainement le plus grand pas en avant que j'ai vu de ma carrière. Ces trois mesures, c'est-à-dire l'instrument multilatéral, la norme commune de déclaration et la déclaration pays par pays, sont de nature administrative, ce qui veut dire que les pays n'auront pas à annoncer à leurs citoyens qu'ils viennent de restreindre leur marge de manœuvre en matière de politique fiscale.

Curieusement, il est plutôt simple de conclure ce genre d'ententes. Ce qui est difficile, c'est de s'entendre sur un barème d'imposition commun. Comme nous l'avons vu par le passé, les initiatives proposant des changements majeurs mènent à une levée de boucliers de nos entreprises internationales. Elles font beaucoup de bruit dès qu'elles croient qu'une réforme risque de nuire à leurs intérêts.

**La sénatrice Bovey :** Pourrais-je poser une question complémentaire? Compte tenu des changements et de la nature administrative de ces trois normes minimales, à quelles répercussions pouvons-nous nous attendre, selon vous?

**M. Cockfield :** C'est très difficile à dire. Actuellement, à l'échelle mondiale, nous savons que la Barbade, qui a longtemps été notre premier paradis fiscal — même si elle préfère le terme « centre financier international » —, n'attire plus autant les investisseurs. La Barbade est maintenant le deuxième pays de choix pour les investissements directs sortants. Pour la première fois, le Luxembourg s'est classé au premier rang cette année.

C'est un fait intéressant, étant donné que l'Union européenne a inscrit certains pays sur sa liste noire. Je reviens justement d'un congrès co-organisé par l'Université des Indes occidentales, l'Université Queen's et l'Organisation des États américains, qui s'est tenu à la Barbade. J'ai entendu certains commentaires voulant que l'Union européenne, entre autres, avait sanctionné seulement 17 pays qui, par un curieux hasard, se sont avérés être des pays des Caraïbes à revenu faible ou intermédiaire dirigés par des Noirs.

Pour plusieurs d'entre nous, le régime fiscal international est assimilable à une lutte de pouvoir. En surface, on dirait que l'Union européenne et d'autres entités ont décidé de réagir. Cependant, dans les faits, ce qu'elles font, c'est qu'elles enfoncent — d'une manière sans contredit injuste — les pays concurrents dans une région qui attire bon nombre de nos concitoyens.

De plus en plus de fonds sont envoyés vers des paradis fiscaux européens comme le Luxembourg, qui a d'ailleurs été au cœur du scandale LuxLeaks, en 2013. C'est un peu ironique : il y a six ans seulement, on parlait de ce pays dans les journaux à cause

leaks. Basically, nobody suggested the Luxembourgiens were doing anything illegal. They were issuing private tax rulings to taxpayers that allowed them to gain the system.

It's not illegal, but still somewhat unseemly. Now, because of the EU action, they're actually richer than ever. That tends to make one a bit cynical about some of these developments over time.

**The Deputy Chair:** We have one minute left.

**Senator Boehm:** Picking up on something the chair said earlier, in a previous life I was negotiating G8 and G7 communiqués for Mr. Harper and then for Mr. Trudeau. We spent a lot of time on tax evasion, tax avoidance, base erosion and profit shifting. A lot of this then bled into the G20 and went back and forth, but the G7 was seen as setting the trend of cautious incrementalism, which I think is what you have said.

What is to be the catalyst for us to go further? For the countries with similar systems, let's say in the G7, will it require another sovereign debt crisis like the Lehman Brothers collapse in 2008 and the subsequent crisis in 2009? Or, will it require some big reveal, whether it's Panama Papers, Paradise Papers or another version? Increasingly I think stakeholders and taxpayers are concerned, so what would it take?

**Mr. Cockfield:** I am not entirely sure what it would take. The developments you've just gone through were very serious. Some thought threatened Liberal democracies in terms of legitimacy of the system.

You are exactly right. If we can't show that multinationals are paying their fair share, if high net worth individuals or gangsters are engaging in criminal offshore tax evasion, as a researcher I worry that will demoralize regular Canucks who will be less likely to comply in the future. We call this the taxpayer morale concern.

It is hard for me to think of anything more pressing than the 2008 financial crisis or these unprecedented mega tax haven data leaks. It was my job, starting in 2012, to go through them. I was retained by the CBC at that time. A number of stunning revelations were revealed in the largest ongoing global journalist collaboration in history. Over 700 journalists and 80 partner organizations around the world are still working on it. I can't think of any more media attention or pressure on governments. If the fiscal situations of the OECD member states and the G20

d'une des plus grandes fuites de données sur les paradis fiscaux. Essentiellement, personne n'affirmait que le Luxembourg faisait quoi que ce soit d'illégal. Le pays avait adopté un régime fiscal pour les entreprises privées, et les contribuables en tiraient parti.

Cela n'a rien d'illégal, même si c'est plutôt douteux. Maintenant, grâce aux mesures prises par l'Union européenne, le Luxembourg est plus riche que jamais. C'est le genre de choses qui amènent une personne à voir d'un œil cynique les initiatives lancées au fil du temps.

**Le vice-président :** Il vous reste une minute.

**Le sénateur Boehm :** Je reviens à un commentaire que le président a fait plus tôt. Dans mon ancienne vie, j'ai participé à des négociations à propos des communiqués du G8 et du G7 pour M. Harper, puis pour M. Trudeau. Nous avons discuté en long et en large d'évasion fiscale, d'évitement fiscal, de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices. Beaucoup des discussions se sont poursuivies dans le cadre du G20, avec des allers-retours, mais c'est le G7 qui, semble-t-il, a instauré cette tendance à la transformation prudente et progressive. Je crois que c'est ce que vous avez dit.

Existe-t-il un catalyseur qui nous permettrait d'aller plus loin? Je pense aux pays qui ont des régimes similaires, comme les pays du G7. Faudra-t-il une autre crise de la dette souveraine, comme en 2008 et 2009 avec la faillite de Lehman Brothers et la crise financière qui a suivi, ou a-t-on plutôt besoin d'une révélation choc, comme les Panama Papers, les Paradise Papers ou quelque chose d'autre? J'ai l'impression que les intervenants et les contribuables sont de plus en plus préoccupés. Selon vous, de quoi aurions-nous besoin?

**M. Cockfield :** Je n'en suis pas tout à fait certain. Les événements que vous avez mentionnés ont fait beaucoup de bruit. Certaines personnes ont même remis en question la légitimité du régime des démocraties libérales.

Vous avez tout à fait raison. Comme chercheur, je crains que notre incapacité à prouver que les entreprises multinationales paient leur juste part et le fait que les personnes les plus fortunées et les gangsters profitent des paradis fiscaux à l'étranger, ce qui est illégal, ne démoralisent que les Canadiens ordinaires et que ceux-ci seront moins susceptibles de se conformer aux règles à l'avenir. C'est ce qu'on appelle le problème du civisme fiscal.

J'ai de la difficulté à m'imaginer une situation aussi urgente que la crise financière de 2008 ou les énormes fuites de données sans précédent sur les paradis fiscaux. Mon travail, en 2012 et ensuite, consistait à analyser ces fuites. Je travaillais pour CBC à cette époque. Plus d'une révélation choquante a été faite grâce au plus important projet de collaboration mondiale entre journalistes de l'histoire. Plus de 700 journalistes et de 80 organismes partenaires aux quatre coins du monde y travaillent encore. Je ne me rappelle aucune autre affaire qui ait autant attiré

countries somehow continue to deteriorate, then maybe they will ultimately have to take some significant action.

**The Deputy Chair:** Thank you very much, Professor Cockfield, for being with us this afternoon. It was very informative and very useful.

I remind all senators to please rush back after the vote for the video conference with the other witnesses on the second panel. Thank you very much.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

**The Deputy Chair:** Honourable senators, for the continuation of our second panel, I am pleased to welcome to the committee, by video conference, from Alberta, Mr. Jared Mackey, Associate; Mr. Greg Johnson, Partner; and Mr. Darcy Moch, Partner, all from Bennett Jones LLP.

[*Translation*]

Welcome to our witnesses. Since the meeting is shorter because of the vote that took place earlier in the Senate, I would ask the senators and witnesses to have specific and concise questions and answers, in order to cover as many topics as possible during the time we have. Without further delay, I give the floor to the representatives from Bennett Jones LLP.

[*English*]

The floor is yours.

**Jared Mackey, Associate, Tax, Bennett Jones LLP:** Thank you for inviting us to participate on this panel to talk about Bill C-82. We are lawyers at the law firm of Bennett Jones in Calgary, Alberta. We provide legal services to a number of multinational corporations and private equity funds with respect to their business and investment in Canada. While our clients are diverse, the bulk of our practice concerns investments in the Canadian oil and gas and energy sector.

As lawyers, we are not here to express a view on whether the enactment of Bill C-82 is right or wrong from an overall policy perspective. We understand our role today as providing the committee with insight into our perspective on how Bill C-82 could affect the decisions of our clients to invest in the Canadian

l'attention des médias ou mis autant de pression sur les gouvernements. Si la situation budgétaire des pays membres de l'OCDE et des pays du G20 continue, pour une raison ou pour une autre, de se détériorer, alors peut-être qu'ils devront, au bout du compte, prendre des mesures d'envergure.

**Le vice-président :** Merci beaucoup, monsieur Cockfield, d'être parmi nous cet après-midi. Votre témoignage a été très informatif. Il nous sera très utile.

Je vais demander aux sénateurs et aux sénatrices de revenir rapidement après le vote, parce que nous entendrons d'autres témoins par téléconférence pour la deuxième partie de la séance. Merci beaucoup.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

**Le vice-président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, nous poursuivons la deuxième partie de la séance. Je suis heureux d'accueillir, par vidéoconférence depuis l'Alberta, les représentants de Bennett Jones s.r.l. : Me Jared Mackey, associé, Me Greg Johnson, associé, et Me Darcy Moch, associé.

[*Français*]

Bienvenue à nos témoins. Étant donné que la réunion est écourtée en raison du vote qui a eu lieu plus tôt au Sénat, je demanderais aux sénateurs et aux témoins d'avoir des questions et des réponses précises et concises, afin de couvrir le plus de sujets possible pendant le temps qui nous est imparti. Sans plus tarder, je cède la parole aux représentants de Bennett Jones s.r.l.

[*Traduction*]

Vous avez la parole.

**Jared Mackey, associé, Fiscalité, Bennett Jones s.r.l. :** Merci de nous avoir invités à témoigner à propos du projet de loi C-82. Nous sommes tous les trois avocats. Nous travaillons pour le cabinet d'avocats Bennett Jones, situé à Calgary, en Alberta. Nous fournissons des services juridiques à des entreprises multinationales et à des fonds de capital-investissement à propos de leurs activités et de leurs investissements au Canada. Nous offrons des services à toutes sortes de clients, mais la majeure partie de nos activités portent sur les investissements dans le secteur pétrolier, gazier et énergétique du Canada.

En notre qualité d'avocats, nous n'avons pas pris position quant à l'adoption du projet de loi C-82. Nous ne sommes pas venus ici pour soutenir ou contester, d'un point de vue stratégique global, ce projet de loi. Notre rôle, aujourd'hui, comme nous l'entendons, est de fournir au comité de

energy industry and the uncertainties created for current and future investors in Canadian energy.

It is clear that capital investment in Canada's energy industry is lagging behind that of other countries, particularly the United States. Many Canadian projects across the sector simply do not have the funding to proceed. In contrast, the United States has become more attractive for energy investments and Americans are reaping the economic benefits. Part of the reason for this trend is that the United States is reducing and streamlining regulations and reforming its taxes to be more competitive, while Canada is doing the opposite. Unless there is a change in policy, we expect the shift of foreign capital out of the Canadian energy industry to continue.

Taxes are a key factor in evaluating the viability of an investment. Up to now, foreign investors have been able to structure their Canadian investments in a tax efficient manner, promoting both initial interest and ongoing contribution to the Canadian energy industry and economy. These structures are sanctioned by Canadian courts and have kept foreign capital flowing into the industry. They have allowed Canada to remain competitive relative to other countries.

With the enactment of Bill C-82 and implementation of the MLI, we are certain that a number of our clients will divert their capital toward more profitable opportunities outside of Canada. We have already seen a number of our foreign-based clients divest their Canadian energy holdings and invest elsewhere. Tax uncertainty fundamentally affects these key investment decisions.

In the specific context of Bill C-82, basic issues remain in how the MLI will apply in principle and in practice. Of the many provisions of the MLI, the most important are the preamble text in action 6 and the general anti-avoidance provision, the so-called principal purpose test in action 7, which have been adopted by all signatories to the MLI. These provisions have been drafted broadly and will require analysis of ambiguous language, including object and purpose and principal purpose. Language of a similar nature has already created considerable uncertainty in the interpretation of our domestic tax legislation.

l'information sur les répercussions que le projet de loi C-82 pourrait avoir sur les décisions d'investissements de nos clients

dans l'industrie énergétique canadienne et sur les incertitudes qu'il pourrait créer pour les investisseurs actuels et futurs dans le secteur énergétique du Canada.

Les investissements de capitaux dans le secteur énergétique du Canada, de toute évidence, sont de loin inférieurs à ceux des autres pays, en particulier les États-Unis. De nombreux projets au Canada dans ce secteur n'ont tout simplement pas les fonds nécessaires pour aller de l'avant. À l'opposé, les États-Unis attirent de plus en plus d'investissements dans le secteur énergétique, et les Américains en récoltent les avantages économiques. Cette tendance tient en partie au fait que les États-Unis réduisent et rationalisent présentement leur réglementation, en plus de procéder à une refonte de leur régime fiscal afin d'encourager la compétitivité. Le Canada, lui, fait l'inverse. S'il n'y a pas de changement stratégique, nous nous attendons à ce que cette tendance se maintienne et que la fuite des capitaux étrangers du secteur énergétique canadien se poursuive.

Le régime fiscal est un facteur clé pour évaluer la rentabilité d'un investissement. Jusqu'ici, les investisseurs étrangers pouvaient structurer leurs investissements au Canada afin qu'ils soient avantageux sur le plan fiscal. Cela encourageait l'intérêt initial et favorisait les contributions continues dans le secteur énergétique et dans l'économie du Canada. Les structures étaient approuvées par les tribunaux canadiens, et elles ont assuré à l'industrie un approvisionnement continu de capitaux étrangers. Le Canada est ainsi demeuré compétitif sur la scène mondiale.

Nous sommes certains que l'adoption du projet de loi C-82 et la mise en œuvre de l'instrument multilatéral décourageront un certain nombre de nos clients, qui vont alors rechercher des occasions d'investissement plus rentables à l'extérieur du Canada. Nous avons déjà constaté qu'un certain nombre de nos clients étrangers se sont départis de leurs actions dans le secteur énergétique du Canada afin d'investir ailleurs. Les incertitudes fiscales ont des répercussions fondamentales sur les décisions importantes des investisseurs.

Pour parler du projet de loi C-82 plus particulièrement, certaines questions demeurent quant à la façon dont l'instrument multilatéral sera appliqué, autant en théorie qu'en pratique. De toutes les mesures prévues dans l'instrument multilatéral, les plus importantes sont le préambule énoncé à la mesure 6 ainsi que la disposition générale anti-évitement — que l'on appelle la règle du critère des objets principaux — prévue à la mesure 7. Ces deux mesures ont été adoptées par l'ensemble des signataires de l'instrument multilatéral. Ces dispositions ont été rédigées en termes généraux, ce qui veut dire qu'une analyse de la formulation vague, y compris de l'objet et de l'objet principal, sera nécessaire. Ce genre de formulation vague a déjà créé d'innombrables incertitudes quant à l'interprétation des lois fiscales canadiennes.

Our clients will look to us for guidance on the intended ambit and application of these rules to their individual circumstances. Yet, as the rules are drafted, there is significant grey area about how the rules will be applied, particularly to private equity and other collective investment vehicles. The current OECD guidance is ambiguous and open to different interpretations. If Bill C-82 is enacted, additional guidance from Finance will be necessary on these aspects of the MLI.

If Bill C-82 is enacted, there is also a need for an appropriate transitional rule. Many of the investors affected by this legislation have established relationships, structures and investments in reliance on current law. That reliance should be respected through a reasonable transitional process. Restructuring existing corporate relationships, including internal group structures, is a complex and expensive undertaking and often includes arm's-length commitments and obligations. Looking to other Canadian bilateral treaties in this respect, we suggest that the committee consider a form of step-up or valuation day protection to protect gains that accrued prior to the effective date of the MLI.

Finally, from our perspective, it is important to emphasize for the committee that foreign capital invested in the energy sector is taxed much more aggressively in Canada than investments in other sectors. A foreign investor can grow and sell a Canadian business in the automotive, services or IT sector without being personally taxed in Canada on the capital gain. No similar exemption applies to foreign investors in the energy industry.

While the Canadian tax system encourages investments in these industries, it disproportionately targets investments in Canadian energy at a time when those investments are needed most. Regardless of the overall merits of the MLI, we think it makes sense from a policy perspective to expand the scope of existing exemptions in our domestic tax legislation to improve foreign investment opportunities for Canadian energy. Such an expansion would not be for passive investments but invested capital that is directly used in carrying on business in Canada.

That concludes our opening remarks. We are available to the committee to answer any questions.

Nos clients s'attendent à ce que nous leur fournissions des conseils sur la portée et l'application de ces règles en fonction de leurs circonstances particulières. Cependant, étant donné la façon dont les règles sont formulées, il y a énormément de zones grises quant à leur mode d'application, en particulier pour ce qui touche à l'investissement en capital et aux organismes de placement collectif. D'ailleurs, les documents d'information de l'OCDE sont aussi ambigus et sujets à l'interprétation. Si le projet de loi C-82 est adopté, le ministère des Finances devra absolument fournir des directives supplémentaires sur ces aspects de l'instrument multilatéral.

En outre, si le projet de loi C-82 est adopté, une disposition transitoire convenable sera également nécessaire. Bon nombre d'investisseurs touchés par ce projet de loi ont déjà établi des relations et des structures et fait des investissements en se fondant sur les lois actuelles. Il est important de tenir compte de cela et d'offrir un processus de transition raisonnable. Il peut être complexe et coûteux de restructurer les relations d'affaires existantes et les structures internes des entreprises. Cela comprend souvent des engagements et des obligations sans lien de dépendance. Après avoir consulté d'autres conventions bilatérales similaires conclues par le Canada, nous recommandons au comité d'envisager des mesures de protection, comme celles du jour de l'évaluation — une sorte de rajustement de la valeur pour les actifs évalués —, afin de protéger les gains accumulés avant l'entrée en vigueur de l'instrument multilatéral.

Pour terminer, nous voulons insister sur le fait que les investissements de capitaux étrangers dans le secteur énergétique sont imposés beaucoup plus lourdement que les investissements faits dans les autres secteurs au Canada. Un investisseur étranger peut investir dans une entreprise canadienne du secteur de l'automobile, des services ou des technologies de l'information puis vendre ses parts sans être imposé personnellement au Canada sur ses gains en capital. Il n'existe aucune exemption similaire pour les investisseurs étrangers dans le secteur énergétique.

D'une part, le régime fiscal canadien encourage les investissements dans ces secteurs, et d'autre part, il décourage de façon disproportionnée les investissements dans le secteur canadien de l'énergie alors que nous avons désespérément besoin de ces investissements actuellement. Malgré le bien-fondé de l'instrument multilatéral, nous croyons qu'il est plus logique, d'un point de vue stratégique, d'élargir la portée des exemptions existant dans les lois fiscales canadiennes afin d'offrir davantage d'occasions pour les investisseurs étrangers dans le secteur énergétique du Canada. Ces nouvelles exemptions s'appliqueraient non pas aux investissements passifs, mais aux investissements en capital qui contribuent directement à l'exploitation des entreprises canadiennes.

Voilà qui met fin à notre déclaration préliminaire. Nous sommes maintenant prêts à répondre à toutes les questions du comité.

**The Deputy Chair:** Does anyone else from your firm wish to add something?

**Darcy Moch, Partner, Tax, Bennett Jones LLP:** No. I am fine with answering questions.

**The Deputy Chair:** Let me start by summarizing what I heard you say. There are two asks here. For the first ask, you said that the existing capital gains or the existing earnings should be grandfathered or should be sheltered from this revision in their taxation. At the same time, you also said that there should be an exemption for the national resource industry, whereby the MLI will not be applicable because obviously it will seem to cause an increase in taxation.

Am I correct in saying that those are the two things you're looking for?

**Mr. Moch:** I'd say there are three things. The first one is that there is no step-up transaction for an existing gain. Someone who has had an investment for 10 years has been relying on the treaty since they made their investment. If they dispose of their asset after the MLI comes into effect, they will be taxed. That's the first one. There should be some sort of step-up or valuation day protection provided.

The second one is that, as Jared Mackey indicated, in all sectors in Canada foreigners can invest in shares of any Canadian company. They're only taxed if over half the value is from Canadian resource property, Canadian real property or timber. Any other investment in Canada is simply not taxed. That has been the rule.

Historically, any Canadian gain was taxed, but a number of years ago the rules were broadened or effectively relaxed so that foreigners could invest in all sectors and not be taxed, with the exception of resource companies, real property and timber companies.

The MLI effectively precludes structuring foreign investment into Canada through treaty countries. In many cases some could argue on the merits as to whether or not it's proper to invest through treaty countries. Simply put, with the MLI, we may not have the investment in the first place. The MLI prevents relying on treaties. The treaties themselves only allowed for an exemption if the business that was being carried on in Canada was in fact an active business, all of which promotes energy and promotes investment. That's the second issue.

**Le vice-président :** Quelqu'un parmi vous souhaite-t-il ajouter autre chose?

**Darcy Moch, associé, Fiscalité, Bennett Jones s.r.l. :** Non. Je vais répondre aux questions.

**Le vice-président :** Pour commencer, laissez-moi résumer ce que j'ai compris de votre exposé. Vous faites deux demandes. Premièrement, vous demandez d'ajouter un droit acquis ou d'exclure les gains en capital existants ou les bénéfices existants de la réforme du régime fiscal. Parallèlement, vous demandez une exemption pour l'industrie canadienne des ressources, ce qui veut dire que l'instrument multilatéral ne s'appliquera pas à cette industrie, puisque cette industrie serait, autrement et évidemment, plus lourdement imposée.

Ai-je bien cerné vos deux demandes?

**M. Moch :** Je dirais que nous demandons trois choses : premièrement, qu'il n'y ait aucun rajustement à la hausse pour les bénéfices existants. Prenons l'exemple d'un investisseur qui a fait un investissement il y a 10 ans en suivant les règles de la convention de l'époque. S'il se départit de cet actif après l'entrée en vigueur de l'instrument multilatéral, il devrait payer de l'impôt. Voilà le premier point. Il faudrait donc établir certaines mesures de protection en prévision du rajustement de la valeur ou du jour de l'évaluation.

Deuxièmement, comme Me Mackey l'a mentionné, les investisseurs peuvent investir dans tous les secteurs du Canada et acheter des actions dans n'importe quelle entreprise canadienne, et ils sont seulement imposés si plus de la moitié de la valeur est associée à un avoir minier canadien, à un avoir immobilier canadien ou à un avoir forestier. Tout autre investissement fait au Canada n'est tout simplement pas imposé. C'était la règle.

Par le passé, les bénéfices canadiens étaient imposés, mais il y a un certain nombre d'années, les règles ont été élargies ou plutôt assouplies afin que les investisseurs étrangers puissent investir sans être imposés dans tous les secteurs, à l'exception du secteur des ressources, du secteur de l'immobilier et du secteur forestier.

En pratique, l'instrument multilatéral interdit les investissements structurés étrangers au Canada qui sont faits par l'intermédiaire des pays signataires de la convention. Dans de nombreux cas, on peut remettre en question le bien-fondé des investissements faits par l'intermédiaire de pays signataires. Pour dire les choses simplement, il n'y aura peut-être plus d'investissement en premier lieu, une fois que l'instrument multilatéral entrera en vigueur. L'instrument multilatéral nous empêche d'utiliser des conventions. En elles-mêmes, les conventions permettaient seulement une exemption si l'entreprise exploitée au Canada était active. Dans l'ensemble, cela encourageait le secteur énergétique et les investissements. Voilà pour le deuxième point.

The third issue is the fact that the rules in the MLI are very broad. In cases that we're finding, there are multinationals that will be concerned about whether or not they can continue to rely on the treaty. Even though they believe they have sufficient substance, there's uncertainty and perhaps the uncertainty will not be factored into investment.

**The Deputy Chair:** Let me ask, from a policy point of view: What were the objectives in your mind when the Government of Canada decided to tax the natural resources or real estate gains and not the other sectors? Why that exception?

**Mr. Moch:** That's a good question, frankly. It used to be any gain on any Canadian company. If you held shares in a private Canadian company, you were taxed on the gain. There was also at the same time a parallel provision. We have to go back into Hansard or something to figure out why these provisions are there.

However, if you invested in a public company, you were only taxed if you held more than 25 per cent of the shares and it was a resource company, a real property company or a timber company.

When they broadened the rules to no longer have tax on gains, they carried forward that real property exemption or the real property taxation didn't provide an exemption for real property because in a public company context there was already tax on those. That's the only explanation I have.

**Greg Johnson, Partner, Tax, Bennett Jones LLP:** I would add that most of Canada's treaties, with the exception of some that are the target of the MLI, such as Luxembourg, Netherlands, Switzerland and the like, still give Canada the right to tax gains on shares where those shares derive more than half their value from real property situated in Canada. Some of the change in about 2010 was to align Canada's domestic rules with some of the treaties that were out there, but not all.

As Darcy Moch mentioned, there are several treaties out there where we have clients who invest. We know there are clients out there in the private equity space that need to invest through some entity that is a blocker. They have investors throughout the world. They have to make the investment usually through one entity. Those entities were typically Luxembourg and Netherlands. That's really the target of what the MLI is going after.

Troisièmement, les règles énoncées dans l'instrument multilatéral sont très générales. Dans les dossiers sur lesquels nous travaillons, les entreprises multinationales ne sont pas certaines de pouvoir continuer de tirer parti des conventions. Elles peuvent être passablement convaincues, mais il y a de l'incertitude, et cela peut jouer dans les décisions d'investissement.

**Le vice-président :** J'ai une question à vous poser. D'un point de vue stratégique, selon vous, quels étaient les objectifs du gouvernement du Canada quand il a décidé d'imposer les bénéfices dans le secteur des ressources naturelles et de l'immobilier, et pas dans les autres? Pourquoi a-t-il prévu établir cette exemption?

**M. Moch :** Honnêtement, c'est une bonne question. Avant, on imposait tous les bénéfices de n'importe quelle entreprise canadienne. Si vous aviez des actions dans une société canadienne privée, alors vous deviez payer de l'impôt sur les bénéfices. Il y avait aussi, à cette époque, une disposition parallèle. Il faudrait aller consulter le Hansard pour déterminer pourquoi le gouvernement a créé ces dispositions.

Donc, si vous investissiez dans une entreprise publique, vous étiez seulement imposé si vous déteniez plus de 25 p. 100 des actions et que c'était une entreprise du secteur des ressources naturelles, une entreprise du secteur de l'immobilier ou du secteur forestier.

Quand on a élargi les règles pour éliminer l'impôt sur les bénéfices, on a préservé l'exemption pour le secteur immobilier, ou plutôt, il n'y avait pas d'exemption prévue pour le secteur immobilier, parce que les entreprises publiques de ce secteur étaient déjà imposées. C'est la seule explication qui me vient à l'esprit.

**Greg Johnson, associé, Fiscalité, Bennett Jones s.r.l. :** J'ajouterais que la plupart des conventions conclues par le Canada, à l'exception de certaines conventions qui sont visées par l'instrument multilatéral, comme celles conclues avec le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse et d'autres pays, donnent toujours au Canada le droit d'imposer les bénéfices découlant d'actions, pour autant que plus de la moitié de la valeur de ces actions soit associée à une entreprise immobilière située au Canada. Il y a eu des modifications en 2010 ou aux alentours qui avaient pour but d'harmoniser la réglementation en vigueur au Canada avec une partie — mais pas l'ensemble — des conventions existantes.

Comme Me Moch l'a mentionné, il existe plusieurs conventions dont nos clients tirent parti pour investir. Nous savons que certains de nos clients du domaine de l'investissement en capital ont besoin d'investir par l'intermédiaire d'une entité qui peut protéger leurs investissements de l'impôt. Cette entité travaille pour des investisseurs des quatre coins du monde. Ces investisseurs doivent habituellement faire leur investissement par

Going back to the question, some of the changes were just to align Canada's domestic laws with what Finance thought was the prevailing view in Canada's treaties with other countries.

**The Deputy Chair:** The bottom line, in spite of the objective in 2010 to basically tax the real estate gains, the national resource gains or lumber gains, is that you were able to find a structure such as Luxembourg whereby your clients did not suffer that taxation.

Am I correct in saying that?

**Mr. Johnson:** If you were carrying on an active resource or mining business in Canada, it is fair to say that the treaties in place with Luxembourg and the Netherlands provided an exemption from the gain in Canada. The investors might be taxed in their home jurisdiction, but in Canada there was an exemption from tax.

Those treaties were put through some processes where the courts found that the treaties did apply and it was appropriate to do. In 2013, that led to the domestic anti-treaty shopping rules that Finance put out in the draft and then ultimately the MLI.

What has happened is that the courts have sided with the taxpayers in most of these treaty cases and not with Finance or CRA. We're seeing the MLI come in as a backstop and something that Finance thinks will kind of stop this. As Darcy Moch also mentioned the broad scope of principal purpose, object and spirit. It's very tough to delineate where you're on the right side of the ledger versus the wrong side, and that's what our clients ask us about.

**The Deputy Chair:** Because of that uncertainty and the lack of definition or the lack of experience with those two terms, you're saying that investors will therefore pay higher costs on their capital, given they may be subject to greater taxation. In your mind we may lose investments in our country as a consequence.

Is that a good summary of why you think we should be interested in seeking amendments?

**Mr. Moch:** That is really the guts behind what we're talking about here. It isn't so much from a policy point of view whether or not treaty shopping is right or wrong. From a Canadian perspective, a lot of investment in the resource sector that has come into Canada has relied on structures. First of all, if you're

l'intermédiaire d'une entité qui se trouve généralement au Luxembourg ou aux Pays-Bas. C'est surtout cela que vise l'instrument multilatéral.

Pour revenir à votre question, certaines modifications avaient simplement pour but d'harmoniser les lois canadiennes avec l'orientation prédominante — selon le ministère des Finances — des conventions conclues entre le Canada et d'autres pays.

**Le vice-président :** Donc, en résumé, malgré la tentative de 2010 d'imposer les bénéfices dans le secteur immobilier, dans le secteur des ressources naturelles et dans le secteur forestier, vous avez été en mesure de trouver une structure, comme cette entité au Luxembourg, qui permettait à vos clients de ne pas être imposés.

Ai-je bien compris?

**M. Johnson :** Si vous avez investi dans une entreprise minière ou de ressources naturelles ou au Canada, il serait juste de dire que les conventions en place avec le Luxembourg et les Pays-Bas prévoyaient une exemption pour les bénéfices réalisés au Canada. Les investisseurs étaient peut-être imposés dans leur pays d'origine, mais ils n'étaient pas imposés au Canada.

Les exemptions ont été examinées par les tribunaux, qui ont conclu qu'elles s'appliquaient et que ce genre de manœuvre était approprié. En 2013, le ministère des Finances a proposé une ébauche de règle nationale anti-chalandage fiscal, ce qui est aussi prévu dans l'instrument multilatéral.

Lorsque des affaires mettant en cause des conventions ont été portées devant les tribunaux, les contribuables ont la plupart du temps obtenu gain de cause sur le ministère des Finances ou l'Agence du revenu du Canada. Nous croyons que le ministère des Finances compte utiliser l'instrument multilatéral pour mettre un terme à cela. Me Moch a aussi mentionné la portée trop générale de l'objet principal, ainsi que de l'objet et de l'esprit de l'instrument. Il devient très difficile de déterminer si une transaction est permise ou non, et c'est d'ailleurs ce que nos clients nous demandent.

**Le vice-président :** À cause des incertitudes et de la définition vague ou plutôt du fait que ces deux éléments n'ont encore jamais été appliqués, vous dites que les investisseurs vont être imposés davantage sur leurs capitaux, et que le Canada va perdre les investissements en conséquence.

Ai-je bien résumé les raisons pour lesquelles vous croyez que nous devrions apporter ces modifications?

**M. Moch :** C'est vraiment l'essentiel de ce que nous disons. Nous ne voulons pas prendre position, d'un point de vue stratégique, sur le chalandage. En ce qui concerne le Canada, beaucoup d'investissements dans le secteur des ressources dépendent des structures en place. Premièrement, si vous êtes un



private equity you can't, as Greg Johnson said, invest through a partnership because hundreds and in many cases thousands of investors behind these private equity funds would have had to file tax returns in Canada.

They couldn't invest simply in Canada if they invested directly through their partnership structure. They had to put a company in place. Their investors are all over the world. Why would that company need to be in the United States, as an example? Is it just because six people in New York manage it? No, that doesn't make any sense.

Many of their investors are in the U.S. but many aren't. They needed a company and a structure, so they put substance in place in jurisdictions that had a favourable treaty outcome.

Would have they done that but for it? No. But would they have made the investment at all into Canada if they were taxed? In many cases, no. It's the investment and the monies spent on developing the properties that we are more interested in.

With the rules the way they were before, many were able to structure it and be comfortable that they weren't taxed. They were complicated. They were expensive. If we have the MLI in place, some might still be able to invest because of substance and these other rules, but most will simply say that it's an additional cost when we exit. If they're going to invest, they'll factor that in and may not make the investment.

We have already seen many that are looking at making investments, and the tax cost is one factor in them shying away from the investment. That's difficult in a time when we need investment most.

**Senator Bovey:** I am going to change direction, if I may. I thank you for your input.

We've heard that many of the signatories of the agreement have agreed to only some of the provisions and that not all they have agreed to are the same. From earlier testimony, and indeed your discussions today, you're pointing to differences by field and differences by country.

Will there be or can there be an international standard, or does it even matter if there's an international standard? I would like your thoughts on that.

**Mr. Moch:** To the extent that you have a multilateral where companies opt out of different provisions and you have multiple outcomes as a result of it, it is no longer an international

fonds de capital-investissement, vous ne pouvez pas, comme Me Johnson l'a dit, investir par l'intermédiaire d'un partenariat, parce que dans ce cas-là, des centaines, sinon des milliers d'investisseurs qui participent au fonds de capital-investissement auraient à produire une déclaration de revenus au Canada.

Ce serait impossible pour un fonds d'investir simplement au Canada par l'intermédiaire d'un partenariat. Il doit avoir une entreprise en place. Avec des investisseurs partout dans le monde, pourquoi est-ce que cette entreprise devrait être aux États-Unis, par exemple, simplement parce qu'il y a six personnes à New York qui s'occupent de la gestion? Non, cela n'a aucun sens.

Il y a beaucoup d'investisseurs aux États-Unis, mais il y en a aussi beaucoup à l'étranger. Ils avaient besoin d'une entreprise et d'une structure, alors ils ont établi une réalité économique dans les pays où les conventions leur fournissaient des avantages.

Si ce n'était de cela, ils n'auraient pas investi. Auraient-ils investi dans le Canada s'ils étaient imposés? Dans la plupart des cas, non. Ce sont les investissements et l'argent dépensé dans la mise en valeur des propriétés qui nous intéresse.

Avec les anciennes règles, beaucoup d'investisseurs pouvaient structurer leurs investissements en sachant qu'ils ne seraient pas imposés. C'était compliqué et c'était onéreux, mais, avec l'entrée en vigueur de l'instrument multilatéral, même si certains investisseurs seront en mesure d'investir, étant donné la réalité économique et les autres règles, la plupart tourneront simplement les talons, refusant de payer ce coût additionnel au moment de se retirer. Lorsque viendra le temps de prendre une décision d'investissement, ils prendront cela en considération et peut-être changeront d'idée.

Nous savons qu'il y a déjà beaucoup d'investisseurs qui songent à faire des investissements, et le coût fiscal pèse souvent lourdement dans la balance. C'est un grave problème, étant donné que nous avons grandement besoin de ces investissements en ce moment.

**La sénatrice Bovey :** J'aimerais passer à un autre sujet, si vous me le permettez. Je vous remercie de vos commentaires.

De nombreux signataires de la convention ont accepté de mettre en œuvre une partie seulement des mesures, et ce ne sont pas toujours les mêmes mesures. D'après ce que nous ont dit les témoins précédents — et vous-mêmes —, il y a des différences entre les secteurs et les pays.

Y aura-t-il — ou pourrait-il y avoir — une norme internationale? Est-ce que cela a même de l'importance? J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet.

**M. Moch :** Dans la mesure où les entreprises peuvent décider de se retirer des diverses dispositions de l'instrument multilatéral, on ne peut pas vraiment parler d'une norme

standard. You're going to find that where certain provisions don't apply in certain treaties you will still have holes and gaps, and it's no longer multilateral.

Some of those become bilaterals because you still have a different rule for a particular country.

**Mr. Johnson:** I would add that some different jurisdictions have different meanings of different protocols. I'll take the principal purpose test as an example. Even if countries agree on including that article in their adoption process, you could have differing views between countries on what a principal purpose test is.

In Canada, MLI Article 7 refers to one of the principal purposes. Our courts would say that if any purpose is to engage in some form of treaty shopping, then the MLI potentially applies and you are denied the treaty benefit. In other jurisdictions, that might not be the case in terms of how they interpret that.

We also point out that object and spirit in some countries is mainly a substance test, whereas in Canada it is a bit more of an anti-avoidance analysis. As Darcy Moch mentioned, we see differences in which countries adopt, which articles are implemented, and how each country then interprets the articles that are implemented. It can lead to differences in terms of country by country and article by article.

**Senator Coyle:** Thank you very much for your very interesting presentation. I want to test a couple of things and then go to a question.

We've already signed on to the MLI, but your main concern with our enacting it through this law is that current investors and potential investors in the natural resources sector in Canada will be discouraged and will therefore divert their investments to other jurisdictions in many cases but perhaps not all. Is that right?

**Mr. Johnson:** Correct.

**Senator Coyle:** It's a disincentive to investment in Canada's natural resources sector, according to you, and you are the guys who advised these companies.

Mr. Mackey, I would like to get what exactly you said in your presentation. I thought I heard you mention, at the end, the overall merits of the MLI. Could you speak to what you see as the overall merits of the MLI to be and how those merits weigh against what you are now talking about?

internationale, puisque les résultats seront différents. Je crois que vous continuerez de voir des écarts et des lacunes, puisque les dispositions ne seront pas appliquées uniformément dans l'ensemble des conventions. On ne peut pas dire que c'est multilatéral.

Je dirais plutôt que c'est bilatéral, dans certains cas. Il y a encore des pays qui vont appliquer des règles différentes.

**M. Johnson :** J'ajouterais aussi que certains pays interprètent différemment les divers protocoles. Je vais utiliser le critère des objets principaux comme exemple. Même si les pays s'entendent pour l'inclure dans leur processus d'adoption, il demeure qu'ils peuvent interpréter différemment le critère des objets principaux.

Au Canada, l'article 7 de l'instrument multilatéral mentionne l'un des objets principaux. Nos tribunaux trancheraient en disant que, si votre but est de faire du chalandage, alors l'instrument multilatéral s'applique, et vous ne pourrez pas tirer parti des avantages de la convention. Ce ne sera peut-être pas le cas dans d'autres pays, qui auraient interprété cela différemment.

Nous voulons aussi souligner le fait que pour certains pays, l'objet et l'esprit sont surtout pris en considération en fonction de la réalité économique, alors qu'au Canada la lutte contre l'évitement fiscal a plus d'importance dans l'analyse. Comme Me Moch l'a mentionné, il y a des différences quant aux articles que les pays décident d'adopter, à la façon dont ils sont mis en œuvre, et à l'interprétation que chaque pays en fait. Cela fait donc que chaque article peut être différent en fonction du pays.

**La sénatrice Coyle :** Merci beaucoup. Votre exposé était très intéressant. Il y a deux ou trois choses que j'aimerais vérifier, puis j'aurai une question à poser.

Le Canada a déjà signé l'instrument multilatéral. Cependant, votre principale préoccupation est que l'adoption de ce projet de loi, qui mettra en œuvre l'instrument multilatéral, découragera les investisseurs et les investisseurs potentiels du secteur des ressources naturelles au Canada et que la majorité peut-être de ces investisseurs décideront en conséquence, d'investir dans d'autres pays, ou peut-être pas du tout. Ai-je bien compris?

**M. Johnson :** C'est exact.

**La sénatrice Coyle :** Vous êtes d'avis que cela a un effet dissuasif sur l'investissement dans le secteur des ressources naturelles au Canada, et c'est vous qui avez conseillé ces entreprises.

Maître Mackey, j'aimerais savoir ce que vous avez dit exactement dans votre exposé. Je pense que je vous ai entendu mentionner, à la fin de votre exposé, le bien-fondé de l'IM. Pourriez-vous nous dire ce que vous entendez comme bien-fondé de l'IM et quel est le poids de ce bien-fondé par rapport à ce dont vous êtes en train de parler?

**Mr. Mackey:** Sure. There are probably a couple of merits of the MLI. The biggest one I see is the efficiency of it. It would be inefficient for Canada to amend 88, or however many, bilateral tax treaties across the world. The MLI is a much more efficient process than putting an overlay across all of Canada's tax treaties. If Canada had to amend all of its tax treaties, it could take a decade or longer. I am not going to say how long it would take, but it would take a long time.

Does anyone else have any thoughts on the merits?

**Mr. Johnson:** I would agree. The merits of the MLI are its ease of implementation because it's kind of one document. There is a process where each country has to domestically implement, notify OECD that it has been implemented, and then there's a period when it comes into force. It's a pretty elegant instrument in terms of its breadth of application, which would be the merit.

We are here to talk about the issue that we see. Some of the provisions disproportionately impact certain industries in Canada at a time when they need and are starved for capital.

There are some issues with the MLI. Is it appropriate to then have a blanket rule, for example, a principal purpose test across most of Canada's tax treaties? What impact would that have in resource mining, timber and real estate? It will make investors shy away from making investments in those industries.

**Senator Coyle:** Have you raised these concerns with the officials in the Canadian government? If so, what responses have you had?

**Mr. Moch:** We're not lobbyists, so we've not registered and spoken on behalf of our clients as lobbyists with the Department of Finance.

I was on what's called the joint committee. From the Canadian Bar Association's perspective, I was the chair of the joint committee. I co-chaired with a member from the CPA. Historically, the taxation of capital gains has always been an issue.

In my mind, if I could speak personally on behalf of general investment, I would say that capital gains is a very inefficient process. If you take the money off the table and spend it, yes, you should be taxed; but we should have much broader rules to allow you to replace that investment and not pay tax on capital gains.

**M. Mackey :** Bien sûr. L'IM comporte probablement un certain nombre d'avantages. À mon avis, le principal, c'est son efficacité. Il serait inefficace pour le Canada de modifier 88 — ou peu importe le nombre — conventions fiscales bilatérales partout dans le monde. L'IM est un processus bien plus efficace que de modifier toutes les conventions fiscales du Canada. Si le Canada devait modifier toutes ses conventions fiscales, cela pourrait prendre une décennie, voire plus. Je n'irais pas jusqu'à dire le nombre de temps que cela pourrait prendre, mais cela pourrait être long.

Est-ce que quelqu'un d'autre souhaite émettre un commentaire par rapport aux avantages?

**M. Johnson :** Je suis d'accord. L'avantage de l'IM, c'est sa facilité d'application, puisqu'il s'agit d'un seul document. Il y a un processus à suivre : chaque pays doit l'appliquer à l'échelle locale et avertir ensuite l'OCDE de sa mise en œuvre, puis il y a une certaine période pour son entrée en vigueur. Il s'agit d'un instrument assez attrayant, compte tenu de l'ampleur de son application, ce qui constitue son bien-fondé.

Nous sommes ici pour parler du problème que nous constatons. Certaines des dispositions ont des répercussions disproportionnées sur certaines industries au Canada au moment il y a un besoin accru de capital.

Il y a certains problèmes en ce qui a trait à l'IM. Est-il nécessaire d'avoir une règle générale, par exemple, un critère des objets principaux sur la plupart des conventions fiscales du Canada? Quelles seraient les répercussions sur les industries minières, forestière et immobilière? Avec cette mesure, les investisseurs hésiteraient à investir dans ces industries.

**La sénatrice Coyle :** Avez-vous abordé ces préoccupations avec les fonctionnaires du gouvernement canadien? Si oui, quelles sont les réponses que vous avez obtenues?

**M. Moch :** Nous ne sommes pas lobbyists, nous ne sommes donc pas enregistrés et n'avons pas parlé avec le ministère des Finances au nom de nos clients en tant que lobbyists.

Je faisais partie de ce qui s'appelait le comité mixte. Du point de vue de l'Association du Barreau canadien, j'étais président de ce comité. Je l'ai coprésidé avec un CPA. L'imposition des gains en capital a toujours été au cœur des préoccupations.

À mon avis, si je pouvais parler de l'investissement en général, je dirais que les gains en capital font partie d'un processus très peu efficace. Si vous prenez l'argent et que vous le dépensez, dans ce cas, vous devriez être imposé; cependant, nous devrions avoir en place des dispositions plus générales qui vous permettent de remplacer cet investissement et de ne pas payer d'impôt sur les gains en capital.

Those sorts of comments have been made on a consistent basis. Specifically in the context of the MLI, have we raised this with the Department of Finance? No.

**Mr. Johnson:** I haven't either.

**The Deputy Chair:** Of your three requests, the first one is basically a stepping up or, in other words, a freezing of the existing capital gains. It's basically a treatment like old that has already been captured.

Let me ask you a stupid question. At the same, given the future risk of being taxed for the capital gains and so on, you say that people will go elsewhere. If they get a step-up on the existing gain, would that change the decision people or corporations have to make or stay or not stay in the Canadian resources sector?

If I were to guess your answer, I would say it's not going to change because when corporations make such decisions they look at the future costs and not at the past. The past is sunk. It is dead. Therefore, Canada would not gain by allowing the step-up because the company would leave us anyway if the cost of capital is not competitive.

Could you comment on that, please?

**Mr. Johnson:** It's a question of fairness. You have firms investing hundreds of millions of dollars in Canada expecting a certain tax result based upon existing law. When you change the law and you do not provide grandfathering, you're really changing the economics midway through the cycle of buying, holding and selling.

It may not be that you will impact the future. I think those investment decisions will be made based upon many different factors, such as regulatory, tax, investment opportunity and management team. It is more of a matter of general fairness. You expect the playing field to be a certain way when you invested, and that should be preserved and not changed midway through the process.

**Mr. Moch:** In the context of that decision, let's assume we had an allowance for a step-up and that the current gain up to the current value is not taxed. If I understand your question, wouldn't they just leave anyway if we did that?

The point is that these are millions of dollars invested in a project for which there is no buyer. Right now in the energy sector it would be the worst time for them to sell in many cases.

Ce genre de commentaires ont été faits de façon régulière. Avons-nous soulevé ce point en particulier avec le ministère des Finances en ce qui concerne l'IM? Non.

**M. Johnson :** Je ne l'ai pas fait non plus.

**Le vice-président :** De vos trois demandes, la première concernait le renforcement ou, en d'autres mots, le gel des gains en capital existants. Il s'agit essentiellement d'un traitement comme ceux qui ont été faits par le passé.

Laissez-moi vous poser une question bête. Étant donné le risque qu'ils soient à l'avenir imposés sur les gains en capital, entre autres, vous dites que les gens iront ailleurs. S'ils obtiennent un rajustement de la valeur sur les gains existants, est-ce que cela arrivera à faire changer l'avis des gens ou des entreprises sur le fait de rester ou non dans le secteur des ressources canadiennes?

Si je devais deviner votre réponse, je dirais que cela ne changera pas, parce que lorsque des entreprises prennent des décisions de cette ampleur, elles examinent les coûts futurs, et non ceux du passé. Le passé, c'est le passé. Il ne reviendra pas. Par conséquent, le Canada ne gagnerait rien en permettant le rajustement de la valeur, parce que l'entreprise s'en irait de toute façon si le coût du capital n'est pas concurrentiel.

Pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet, s'il vous plaît?

**M. Johnson :** Il s'agit d'une question d'équité. Il y a des sociétés qui investissent des centaines de millions de dollars au Canada et qui s'attendent à un certain résultat fiscal en vertu de la loi actuelle. Lorsque vous modifiez la loi et que vous n'offrez pas de droits acquis, vous modifiez l'économie au beau milieu du cycle d'achat, de détention et de vente.

Il n'est pas nécessairement question des répercussions sur l'avenir. Je crois que ces décisions d'investissement seront prises en fonction de nombreux facteurs variés, notamment la réglementation, l'impôt, les possibilités d'investissement et l'équipe de gestion. Il s'agit en gros d'une question d'équité générale. Vous vous attendiez à certaines règles du jeu lorsque vous avez investi, et ces dernières devraient être maintenues plutôt qu'être modifiées au beau milieu du processus.

**M. Moch :** Dans le cadre de cette décision, supposons que nous ayons eu une déduction pour un rajustement de la valeur et que les gains actuels jusqu'à concurrence de la valeur actuelle ne sont pas imposés. Si je comprends bien votre question, les investisseurs ne partiraient-ils pas quand même si nous faisons cela?

Le fait est que des millions de dollars sont investis dans un projet pour lequel il n'y a pas d'acheteur. À l'heure actuelle, dans le secteur de l'énergie, ce serait le pire moment pour

It's not as though, if we allowed this step-up, they were going to leave anyway and we would lose the future investment anyway.

As Greg Johnson said, today it's really a matter of their having invested and having made a business decision. As they see it, Canada has changed the rules midway through the game and they may not come back.

It's not as though they're going to leave anyway if you have the step-up because they don't have to leave. If they do exit they will look less favourably, even more so, because we changed the rules midway through their investment. We weren't fair, and going forward we put a tax on the gains. They have two knocks against them without being fair.

**Senator Boehm:** Thank you very much for your presentation and your excellent answers to our questions.

I would be interested in knowing your views on mandatory binding arbitration, and particularly the arbitration mechanism in the MLI. We have heard a variety of views, ranging from this being a completely untransparent mechanism to it being very effective. I'd be interested in your views.

**Mr. Moch:** We don't have a strong view on it. In many of our bilateral treaties we already have competent authority. I can tell you from personal experience that to try to solve something by competent authority is difficult, if not impossible.

I would expect the same will happen with binding arbitration. It's a mechanism, but ultimately you will have to rely on the Canadian court system. If you have two different countries reaching different conclusions, some process of solving it is better than none. Whether the MLI process will be effective in the end or whether there are other ways to do is open to debate.

**The Deputy Chair:** Thank you very much for being with us. It's obviously an important subject not only to yourselves but to our country relative to competing in the world for capital. We appreciate the light you have brought to us in that respect. We thank you very much.

(The committee adjourned.)

procéder à une vente dans bon nombre de cas. Ce n'est pas comme si, dans la mesure où nous autorisons ce rajustement de la valeur, ils allaient partir de toute façon et nous perdions ce futur investissement.

Comme Greg Johnson l'a dit, à l'heure actuelle, il s'agit réellement d'avoir investi et d'avoir pris une décision d'affaires. À son avis, le Canada a changé les règles du jeu à mi-chemin et il se peut que ces investisseurs ne reviennent pas.

Ce n'est pas comme s'ils allaient partir de toute façon s'il y a un rajustement de la valeur, parce qu'ils n'ont pas à partir. S'ils partent, ils verront encore plus les choses d'un œil moins favorable, parce que nous avons changé les règles au beau milieu de leur investissement. Nous n'avons pas été justes, et nous souhaitons maintenant mettre en place un impôt sur les gains. Ils doivent faire face à deux situations inévitables.

**Le sénateur Boehm :** Merci beaucoup de votre exposé et de vos réponses éclairées à nos questions.

J'aimerais avoir votre point de vue sur l'arbitrage obligatoire et contraignant, plus particulièrement sur le mécanisme d'arbitrage prévu par l'IM. Nous avons entendu une variété de points de vue; certains pensent qu'il s'agit d'un mécanisme totalement opaque, d'autres, qu'il s'agit d'un mécanisme très efficace. J'aimerais connaître votre point de vue.

**M. Moch :** Nous n'avons pas d'opinion ferme à ce sujet. Dans nombre de nos traités bilatéraux, nous avons en place une autorité compétente. Je peux vous dire, d'après mon expérience personnelle, que le fait de tenter de régler quelque chose par l'entremise d'une autorité compétente est difficile, voire impossible.

Je m'attends à ce que la même chose se produise avec l'arbitrage contraignant. Il s'agit d'un mécanisme, mais tout bien considéré, vous devez compter sur le système judiciaire canadien. Si deux pays arrivent à des conclusions différentes, il est préférable d'avoir en place un certain processus de résolution que de ne pas en avoir du tout. La question de savoir si le processus de l'IM sera efficace au bout du compte ou s'il y a d'autres façons de procéder se prête à la discussion.

**Le vice-président :** Merci beaucoup d'avoir été parmi nous. Il s'agit évidemment d'un sujet important non seulement pour vous, mais pour notre pays en ce qui a trait à la concurrence dans le monde pour le capital. Nous vous remercions chaleureusement des précisions que vous nous avez apportées à ce sujet. Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, May 30, 2019

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting, met this day at 10:30 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator Paul J. Massicotte** (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chair:** Good morning. My name is Senator Massicotte, and I am deputy chair of this committee. Welcome.

[*Translation*]

We're meeting today to continue our study of Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting.

[*English*]

I am pleased to welcome to this committee Ms. Laura Gheorghiu, Partner, Gowling WLG LLP (Canada); and Mr. Toby Sanger, Executive Director, Canadians for Tax Fairness. Thank you for accepting our invitation.

Without further delay, I will ask that senators introduce themselves.

**Senator Bovey:** Patricia Bovey, Manitoba. Welcome.

**Senator Coyle:** Mary Coyle from Nova Scotia, and welcome to our two guests with Nova Scotia connections also.

[*Translation*]

**Senator Saint-Germain:** Senator Raymonde Saint-Germain from Quebec.

[*English*]

**Senator Boehm:** Peter Boehm, Ontario.

**Senator Greene:** Stephen Greene, Nova Scotia.

**The Deputy Chair:** Let me remind senators and witnesses that their remarks and questions should be precise and concise in order to cover as much as we can during the time we are given.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2019

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour faire l'étude article par article du projet de loi.

**Le sénateur Paul J. Massicotte** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le vice-président :** Bonjour. Je suis le sénateur Massicotte et je suis vice-président de ce comité. Soyez les bienvenus.

[*Français*]

Nous nous réunissons aujourd'hui pour continuer notre étude du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

[*Traduction*]

Je suis heureux de souhaiter la bienvenue au comité à Mme Laura Gheorghiu, associée, Gowling WLG LLP (Canada) ainsi qu'à M. Toby Sanger, directeur général, Canadiens pour une fiscalité équitable. Merci d'avoir accepté notre invitation.

Sans plus tarder, je demanderais aux sénateurs de se présenter.

**La sénatrice Bovey :** Patricia Bovey, du Manitoba. Soyez les bienvenus.

**La sénatrice Coyle :** Mary Coyle, de la Nouvelle-Écosse, et bienvenue à nos deux invités, qui ont aussi des liens avec ma province.

[*Français*]

**La sénatrice Saint-Germain :** Raymonde Saint-Germain, sénatrice du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Boehm :** Peter Boehm, de l'Ontario.

**Le sénateur Greene :** Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse.

**Le vice-président :** Permettez-moi de rappeler aux sénateurs et aux témoins que leurs observations et leurs questions devraient être précises et concises, puisque notre but est de

We look forward to hearing your presentations and the answers to our questions. We will begin with Ms. Gheorghiu.

**Laura Gheorghiu, Partner, Gowling WLG (Canada) LLP, as an individual:** I am a tax attorney. I provide tax structuring advice to a number of multinationals investing in Canada as well as Canadian companies investing abroad.

I would like to thank the committee for the opportunity to provide comments on Bill C-82, the Multilateral Instrument, or MLI.

I also want to note that all the statements, views and opinions I will be expressing today are mine only and are made under my own name and not that of Gowling WLG.

As you have already heard from others, certain provisions of the MLI present challenges for Canadian businesses and may discourage foreign investment into Canada, but I want to add that the MLI also applies in the other direction, to subject Canadian enterprises to similar challenges when investing abroad.

I will focus my comments today on two specific areas of concern: First, the introduction at Article 7 of the principal purpose test, or PPT, as a condition precedent to obtaining the benefit of a treaty, read together with the amendment at Article 6 to the preamble, raise significant uncertainty both for existing and future development into Canada.

Given that there are no grandfathering rules, it appears that the PPT will apply to tax structures that were put in place prior to the coming into effect of the MLI. This, in result, represents retroactive legislation with respect to those investments that were otherwise in compliance with or even sanctioned by existing legislation and case law at the time of their inception. As the PPT is not a bright line test, there are no specific actions that investors can take to protect themselves from its application. This is why the PPT should not apply to structures that are already in place at the time of the coming into effect of the MLI.

Further, although relying on similar criteria, the PPT goes a step further on the general anti-avoidance rule, or GAAR. The GAAR applies only when tax is the principal purpose of a transaction, while the PPT applies when tax is one of the principal purposes.

couvrir le plus de matière possible dans le temps qui nous est imparti. Nous sommes impatients d'entendre vos exposés et vos réponses à nos questions. Nous allons commencer par Mme Gheorghiu.

**Laura Gheorghiu, associée, Gowling WLG (Canada) s.r.l., à titre personnel :** Je suis avocate fiscaliste. Je donne des conseils en matière de structure fiscale à un certain nombre de multinationales qui investissent au Canada ainsi qu'à des entreprises canadiennes qui investissent à l'étranger.

Je tiens à remercier le comité de me donner l'occasion de commenter le projet de loi C-82 et l'instrument multilatéral qu'on y évoque.

Je tiens également à souligner que toutes les déclarations, observations et opinions que j'exprimerai aujourd'hui ne sont que les miennes. Je les formule à titre personnel et non au nom de Gowling WLG.

Comme d'autres vous l'ont déjà dit, certaines dispositions de l'instrument multilatéral sont problématiques pour les entreprises canadiennes et susceptibles de décourager l'investissement étranger au Canada. Toutefois, je tiens à préciser que l'instrument multilatéral s'applique également dans l'autre sens, puisqu'il soumet les entreprises canadiennes à des problèmes semblables lorsqu'elles investissent à l'étranger.

Mes observations d'aujourd'hui se concentreront sur deux sujets de préoccupation particuliers. Premièrement, la présentation à l'article 7 du critère des objets principaux comme condition préalable à l'obtention de l'avantage d'une convention — des dispositions qu'il convient de lire en parallèle avec l'amendement à l'article 6 du préambule — soulève une incertitude importante en ce qui concerne le développement à la fois actuel et futur du Canada.

Étant donné qu'il n'y a pas de règles sur les droits acquis, il semble que le critère des objets principaux s'appliquera aux structures fiscales qui ont été mises en place avant l'entrée en vigueur de l'instrument multilatéral. Il s'agit donc d'une loi rétroactive à l'égard des placements qui étaient par ailleurs conformes à la législation et à la jurisprudence en vigueur au moment de leur création, ou même sanctionnés par elles. Comme le critère des objets principaux n'est pas un critère clair, il n'y a pas de mesures particulières que les investisseurs peuvent prendre pour se protéger contre son application. C'est pourquoi le critère des objets principaux ne devrait pas s'appliquer aux structures déjà en place au moment de l'entrée en vigueur de l'instrument multilatéral.

De plus, bien qu'il s'appuie sur des critères similaires, le critère des objets principaux va un peu plus loin que la règle générale anti-évitement, la RGAE. En effet, la règle générale anti-évitement ne s'applique que lorsque l'impôt est l'objet principal d'une opération, alors que le critère des objets

As one can expect that all prudent investments take tax costs into account, there is potential for the PPT to be raised in many instances where tax was not the principal driver behind the investment decision.

For example, private equity funds and other collective investment vehicles often pool foreign investment into Canada. As the investors in these funds are from diverse countries, the fund must use a holding corporation in an intermediary country to stabilize the withholding tax on dividends and other returns from Canada. The investors do not control the choice of intermediary country but, as with all investments, take effective tax rates into account in choosing where to invest.

Despite some comfort provided by the Canada Revenue Agency that they will honour past tax rulings with respect to collective investment vehicles, there remains a substantive risk that the PPT may be raised to deny such investors treaty benefits.

Further, where the PPT applies, an investor through such a structure is worse off than if he had invested directly into Canada. Canada has not raised the reservation with respect to subclause 7(4) of the MLI to allow the competent authority to look through the intermediary to the investor and grant available relief under the investor's only treaty with Canada. In short, the introduction of the PPT will make these types of investments into Canada more uncertain and therefore reduce access to foreign capital.

It is also unclear how the PPT will interact with the GAAR. Finance has expressed the view that the PPT should be applied first and then, if a treaty benefit still exists, the GAAR should be applied as a second resort, a second kick at the can.

Given that the PPT is an even more stringent application of the GAAR test, it is not clear how you could fail to meet the PPT test and still have GAAR apply unless GAAR were to address a different tax benefit from the treaty benefit, for example, a benefit under Canada's own domestic tax laws. If this is the intent, then the language of proposed subclause 4(2) of Bill C-82, inconsistent law exception, should be clarified.

principaux s'applique lorsque l'impôt en est l'un des objets principaux.

Comme on peut s'attendre à ce que tous les placements prudents tiennent compte des coûts fiscaux, il est possible que le critère des objets principaux soit resserré dans de nombreux cas où l'impôt n'était pas le principal moteur de la décision de placement.

Par exemple, les fonds de capital-investissement et d'autres instruments de placement collectif misent souvent sur le regroupement d'investissements étrangers au Canada. Comme les investisseurs de ces fonds proviennent de divers pays, lesdits fonds doivent avoir recours à une société de portefeuille dans un pays intermédiaire pour stabiliser la retenue d'impôt sur les dividendes et autres revenus du Canada. Les investisseurs n'ont pas de contrôle sur le choix du pays intermédiaire, mais, comme pour tous les investissements, ils tiennent compte des taux d'imposition effectifs du pays où ils comptent investir.

Bien que l'Agence du revenu du Canada ait donné l'assurance qu'elle respecterait les décisions fiscales antérieures concernant les instruments de placement collectif, il subsiste un risque important que le critère des objets principaux soit invoqué pour refuser à ces investisseurs les avantages de la convention.

De plus, lorsque le critère des objets principaux s'applique, un investisseur qui procède par le truchement d'une telle structure est moins bien loti que s'il avait investi directement au Canada. Le Canada n'a pas soulevé de réserve à l'égard du paragraphe 7(4) de l'article 7 de l'instrument multilatéral pour permettre à l'autorité compétente de regarder l'investisseur par-delà l'intermédiaire et de lui accorder la dispense disponible aux termes de la seule convention conclue entre l'investisseur et le Canada. Bref, l'introduction du critère des objets principaux rendra ces types d'investissements au Canada plus incertains et réduira donc l'accès aux capitaux étrangers.

On ne sait pas non plus comment le critère des objets principaux interagira avec la règle générale anti-évitement. Le ministère des Finances est d'avis que le critère des objets principaux devrait s'appliquer en premier, et que la règle générale anti-évitement devrait venir ensuite, pour peu qu'ait subsisté un avantage issu d'une convention. C'est le second passage du rouleau compresseur.

Étant donné que le critère des objets principaux est encore plus rigoureux que celui de la règle générale anti-évitement, il n'est pas clair comment l'on pourrait ne pas satisfaire au critère des objets principaux et être quand même astreint à la règle générale anti-évitement, à moins que cette dernière ne vise un avantage fiscal différent de celui prévu dans la convention, par exemple, un avantage en vertu des lois fiscales du Canada lui-même. Si tel est l'objet du projet de loi C-82, le libellé du paragraphe 4(2), où il est question d'exception en cas d'incompatibilité, devrait être clarifié.



The second area of concern I wish to address is with respect to Article 8 of the MLI. This article targets the reduction under a treaty of the 25 per cent dividend withholding rate to 5 per cent where the dividend is paid to a corporation that at the time of the payment owns at least 10 per cent of the votes of the dividend payor.

Article 8 denies the reduced treaty withholding rate unless the shares were owned throughout a 365-day period that includes the dividend payment date. The hold period is meant to ensure that non-resident corporations cannot engage in short-term share acquisitions to benefit from the lower treaty rate.

Article 8 is an example of an anti-avoidance rule that in practice has unintended consequences, and I want to use it to exemplify why it is so important for Canada to be cautious when raising any other reservations with respect to the optional provisions of the MLI.

The issue with Article 8 is that the hold period can straddle the transaction date so that a dividend payor does not always know if the test will be met at the time it is required to make the withholding.

A Canadian corporation paying a dividend to an unrelated recipient that does not meet the hold period test has a difficult choice to make. It can either withhold at 25 per cent, which forces the shareholder to engender additional costs and delays to obtain a refund of the excess withholding and makes the Canadian corporation a less attractive investment option compared to a corporation in a country that does not apply the rule. Alternatively, in order to compete, the Canadian payor can withhold at the lower rate and expose itself to the risk of additional withholding tax liability and penalties if the shareholder ultimately does not meet the hold period test.

This concludes my introductory remarks. I'm very happy to answer questions. Thank you.

**Toby Sanger, Executive Director, Canadians for Tax Fairness:** Good morning, Mr. Chair and members of the committee. Thank you very much for inviting me to this session. I really appreciate it.

This is a complicated piece of legislation, and I commend the committee for taking this on. My apologies to the translators. I'm going a bit off text here.

We have a piece of legislation that amends some 75 different tax treaties and each one of those is different. Then there is a list of reservations that the federal government tabled with the OECD related to this, and then there was a subsequent note from Finance that will change that. So the whole area is complicated,

Le deuxième sujet de préoccupation que j'aimerais aborder concerne l'article 8 de l'instrument multilatéral. Cet article vise la réduction de 25 à 5 p. 100, en vertu d'une convention fiscale, du taux de retenue d'un dividende lorsque le dividende est versé à une société qui, au moment du paiement, détient au moins 10 p. 100 des voix du payeur du dividende.

L'article 8 refuse le taux réduit de retenue prévu par la convention, à moins que les actions n'aient été détenues pendant une période de 365 jours qui comprend la date de paiement du dividende. La période de retenue vise à faire en sorte que les sociétés non résidentes ne puissent acquérir des actions à court terme pour bénéficier du taux réduit prévu par la convention fiscale.

L'article 8 est un exemple de règle anti-évitement qui, dans la pratique, a des conséquences non désirées, et je veux l'utiliser pour illustrer pourquoi il est si important pour le Canada d'être prudent lorsqu'il soulèvera d'autres réserves au sujet des dispositions facultatives de l'instrument multilatéral.

Le problème avec l'article 8, c'est que la période de retenue peut chevaucher la date de l'opération de sorte qu'un payeur de dividendes ne sait pas toujours si le critère sera respecté au moment où il est tenu d'effectuer la retenue.

Une société canadienne qui verse un dividende à un bénéficiaire non lié qui ne satisfait pas au critère de la période de retenue a un choix difficile à faire. Elle peut retenir 25 p. 100, ce qui expose l'actionnaire à des coûts et des délais supplémentaires quant au remboursement de la retenue excédentaire et fait de la société canadienne une option de placement moins intéressante que celle d'une société dans un pays qui n'applique pas cette règle. Par ailleurs, afin d'être concurrentiel, le payeur canadien peut retenir l'impôt à la source au taux inférieur et s'exposer au risque d'une retenue d'impôt additionnelle et de pénalités si l'actionnaire ne respecte pas le critère de la période de retenue.

Voilà qui met fin à mes observations liminaires. Je serai heureuse de répondre à vos questions. Je vous remercie.

**Toby Sanger, directeur général, Canadiens pour une fiscalité équitable :** Monsieur le président, distingués membres du comité, bonjour. Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité à cette séance. J'en suis vraiment ravi.

Ce projet de loi est fort complexe, et je félicite le comité d'avoir entrepris cette étude. Je m'excuse auprès des traducteurs. Je m'éloigne un peu du texte.

Nous avons un projet de loi qui modifie quelque 75 conventions fiscales qui ont toutes leurs particularités propres. Il y a ensuite une liste de réserves que le gouvernement fédéral a déposée auprès de l'OCDE à ce sujet, et il y a eu une note subséquente du ministère des Finances qui va changer cela.

but then there are additional layers on this. So I do commend you for taking this on. It is complicated.

I'm an economist, not a tax accountant or a tax lawyer, and this is a complicated area.

To start, as I expect you know, international tax avoidance and evasion are a massive problem. The International Monetary Fund, hardly a wild-eyed or fringe organization, estimates that governments around the world lose well over \$600 billion U.S. in revenues to international corporate tax shifting — and that was for 2013. If you translate that into Canadian dollars and increase it to what the losses might be this year, I would say the amounts lost to governments worldwide are probably closer to CAN\$1 trillion. That is a lot of money no matter what you use or how wealthy you are.

The IMF estimates that OECD countries lose an average of 1 per cent of their GDP from corporate tax revenues to profit shifting using various means, which would be about \$20 billion for Canada. That seems high, but even if we take some of the lower-end estimates, the revenue losses for Canadian governments would be a minimum of \$8 billion annually. That's a lot of money. That could pay for a lot of public services.

I realize those are estimates but they do seem realistic. Cameco Inc. is the largest publicly traded uranium company in the world. The CRA recently took them to court for \$2 billion alone for taxes they avoided because they shifted their profit to a small subsidiary in Switzerland. Partly because our laws are so weak, Cameco won the last round. The CRA is appealing but that's \$2 billion from just one company.

As massive as these revenue losses are, they're not the only related problem. This is also a fundamental issue of tax fairness. The largest multinational corporations in the world are most able to avoid taxes through the current system and consequently to gain an unfair tax advantage over smaller and medium-sized businesses. That contributes to greater corporate concentration. We've seen the stories about Google and Apple and other corporations paying very low rates of tax.

It also contributes to less competition, so that's bad. That's bad generally.

C'est donc l'ensemble du procédé qui est compliqué, mais il y a aussi d'autres couches. Je vous félicite donc de vous être attaqués à une chose d'une telle complexité.

Je suis économiste, je ne suis ni comptable fiscaliste ni avocat fiscaliste, et le domaine visé par le projet de loi n'est pas simple.

Tout d'abord, comme vous le savez sans doute, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale à l'échelle internationale constituent un problème énorme. Le Fonds monétaire international, qui est loin d'être un organisme farfelu ou marginal, estime que, en 2013, les gouvernements du monde entier ont perdu plus de 600 milliards de dollars américains de revenus en raison du transfert de l'impôt que les sociétés pratiquent à l'échelle internationale. Si vous traduisez en dollars canadiens ce que pourraient être les pertes de cette année, les gouvernements du monde entier accusent un manque à gagner qui s'approche probablement de 1 000 milliards de dollars canadiens. Peu importe le moyen que vous utilisez ou l'étendue de votre richesse, c'est beaucoup d'argent.

Le FMI estime que les pays de l'OCDE perdent en moyenne 1 p. 100 de leur PIB en impôts sur les sociétés au profit d'un transfert de bénéfices par divers moyens, ce qui, pour le Canada, équivaudrait à environ 20 milliards de dollars. Cela semble élevé, mais même en prenant certaines des estimations les plus conservatrices, les pertes de recettes pour les gouvernements canadiens seraient d'au moins 8 milliards de dollars par année. C'est beaucoup d'argent. Cela pourrait payer beaucoup de services publics.

Je sais que ce sont des estimations, mais elles semblent réalistes. Cameco Inc. est la plus importante compagnie productrice d'uranium cotée en bourse au monde. L'Agence du revenu du Canada l'a récemment poursuivie en justice pour 2 milliards de dollars, somme qui ne portait que sur des impôts que la société avait réussi à éviter au moyen d'un transfert de leurs bénéfices à une petite filiale en Suisse. C'est en partie parce que nos lois sont si faibles que Cameco a gagné la dernière ronde. L'ARC a interjeté appel, mais il reste que c'est 2 milliards de dollars pour une seule entreprise.

Aussi énormes que soient ces pertes de revenus, elles ne sont pas le seul problème en la matière. Il s'agit également d'une question fondamentale d'équité fiscale. Les plus grandes multinationales du monde sont les mieux en mesure d'éviter l'impôt grâce au système actuel et, par conséquent, d'obtenir un avantage fiscal injuste par rapport aux petites et moyennes entreprises. Cette dynamique contribue à une concentration accrue des entreprises. Nous avons vu le cas de Google, d'Apple et d'autres sociétés qui s'en tirent avec des taux d'imposition très bas.

Cela contribue également à réduire la concurrence, ce qui est mauvais, et mauvais pour tout le monde.

It also contributes to corruption in different parts of the world. Some African countries reportedly lose more from profit-shifting and elicit financial flows than they receive in international development assistance. Corruption is tied in with secrecy jurisdictions.

Bill C-82 enables Canada and other countries to effectively implement wholesale changes to their numerous bilateral tax treaties. It is, in general, a positive step forward. It's an efficient way of consistently adjusting the thousands of bilateral tax treaties that have been signed between nations in order to implement a number of action measures of the OECD base erosion and profit-shifting process, also known as BEPS.

So far, 88 countries have signed on to the MLI and 25 have already ratified it. Canada has indicated that 75 of our 93 tax treaties would be covered by it. By having a generally consistent set of measures, the MLI will limit but not eliminate the practice of treaty shopping. The included preamble and the interim principal purpose test, or PPI, which my colleague talked about, could function as strong, anti-tax-avoidance rules for those who use countries such as Luxembourg or the Netherlands which have already ratified the MLI.

However, Canada has a fairly lengthy list of reservations in relation to this MLI, including provisions not adopted through this convention including over-transparent entities and hybrid entities. Other countries may have similar or different provisions. This will be a multi-layered patchwork.

For some reason — I'm not sure why — we didn't include our tax treaties with Switzerland or Germany. They're not covered under this. They're not included in the list. I understand that there are negotiations but those can be quite lengthy on tax treaties. For instance, this MLI wouldn't have prevented the tax avoidance that Cameco has been practising.

There are also many other ways that multinational enterprises avoid taxes which won't be addressed by this, including using debt financing and intellectual property to shift profits.

While this bill and other BEPS initiatives are positive, they are limited. Christine Lagarde, the head of the IMF, recently commented that the current international corporate tax architecture is fundamentally out of date, the ease with which multinationals seem able to avoid tax has undermined faith in the

Cela contribue également à faire avancer la corruption dans différentes parties du monde. Certains pays africains subiraient plus de pertes du fait des transferts de bénéfices et des mouvements financiers illicites que ce qu'ils reçoivent en aide internationale au développement. La corruption est liée aux pays du secret bancaire.

Le projet de loi C-82 permet au Canada et à d'autres pays de mettre en œuvre efficacement des changements radicaux à leurs nombreuses conventions fiscales bilatérales. Il s'agit, en général, d'un pas dans la bonne direction. C'est un moyen efficace d'ajuster de façon constante les milliers de conventions fiscales bilatérales qui ont été signées entre les pays afin de mettre en œuvre un certain nombre de mesures du processus de l'OCDE concernant l'érosion de la base et le transfert des bénéfices, aussi connu sous le nom de BEPS.

Jusqu'ici, 88 pays ont signé l'instrument multilatéral et 25 l'ont déjà ratifié. Le Canada a indiqué que 75 de nos 93 conventions fiscales seraient couvertes par ce régime. Grâce à l'ensemble de mesures généralement cohérentes qu'il met de l'avant, l'instrument multilatéral limitera la pratique du chalandage fiscal, mais ne l'éliminera pas. Le préambule inclus et le critère provisoire des objets principaux dont a parlé ma collègue pourraient s'imposer comme des règles anti-évitement fiscal strictes pour ceux qui ont recours à des pays comme le Luxembourg ou les Pays-Bas, qui ont déjà ratifié l'instrument multilatéral.

Toutefois, le Canada a une liste assez longue de réserves à l'égard de cet instrument, y compris des dispositions qui n'ont pas été adoptées dans le cadre de cette convention et qui concernent les entités trop transparentes et les entités hybrides. D'autres pays peuvent avoir des dispositions similaires ou différentes. Il faudra composer avec un patchwork à plusieurs niveaux.

Pour une raison quelconque — je ne sais pas laquelle —, nous n'avons pas inclus nos conventions fiscales avec la Suisse ou l'Allemagne. Ces conventions ne sont pas visées par ces dispositions; elles ne figurent pas sur la liste. Je comprends que des négociations sont en cours, mais lorsqu'il s'agit de conventions fiscales, ce sont des échanges qui peuvent prendre passablement de temps. Par exemple, l'instrument multilatéral n'aurait pas empêché l'évitement fiscal pratiqué par Cameco.

Il y a aussi beaucoup d'autres façons pour les entreprises multinationales d'éviter les impôts qui ne seront pas visés par cette mesure, y compris l'utilisation du financement par emprunt et de la propriété intellectuelle pour transférer les bénéfices.

Bien que ce projet de loi et d'autres initiatives du BEPS soient positifs, leur portée est limitée. Christine Lagarde, la dirigeante du Fonds monétaire international, a récemment déclaré que l'architecture actuelle de l'impôt international des sociétés est fondamentalement dépassée, que la facilité avec laquelle

fairness of the overall tax system, and that we need a fundamental rethink of international taxation.

These are strong words coming from the head of an organization like the IMF. Just this week, representatives of 129 nations discussed proposals for a fundamental reform of our international corporate tax system. The arm's-length transfer pricing system that underlies our international corporate tax system has been in place for about 100 years. It is so broken, complex and ineffective that major countries around the world are now leapfrogging it with a range of different tax measures, partly to tax large, digital corporations based on their revenues or sales or other measures of economic activity.

The United States introduced what is called the GILTI tax or BEAT tax. The U.K. has taxed digital service. France has proposed some things. A lot of countries are leapfrogging over this whole OECD BEPS initiative. The Canadian government has not yet advocated any reforms, which is a pity because we have some excellent experience to offer. The system we have had in place in Canada to allocate the taxable income for corporations between provinces for tax purposes, using a formula based on sales and payroll, is simple, straightforward and has been highly successful for over 50 years. Most people don't know about it because it is so noncontroversial.

The G24 group of countries is proposing something similar, together with unitary taxation of multinational enterprises, so they can't use subsidiaries or affiliated companies to avoid taxes.

I think we have a sense of how complicated the tax legislation can be, particularly when you're dealing with tax treaties between different countries. This is something I hope the Canadian government will strongly support along with proposals to allow for a global minimum corporate tax, so we don't have an ongoing race to the bottom with corporate income taxes.

Having a clear set of rules like this would also allay concerns about tax competitiveness and losing foreign investment. In conclusion, while this bill is a positive step and I urge you to support it as it is, we can and must take much bigger steps forward to develop a much more functional international corporate tax system. It doesn't need to be highly complicated. In fact, we should strive to make it far less complicated. We need a simple, level playing field around the world so that there are fewer opportunities for loopholes and that it is fairer for all involved. Thank you very much.

les multinationales semblent pouvoir éviter l'impôt a miné la confiance dans l'équité du système fiscal global et que nous devons repenser en profondeur la fiscalité internationale.

Ce sont des paroles fortes de la part de la tête dirigeante d'une organisation comme celle-là. Pas plus tard que cette semaine, les représentants de 129 pays ont discuté de propositions pour une réforme fondamentale de notre régime international d'imposition des sociétés. Le système des prix de transfert de pleine concurrence qui sous-tend notre régime international d'impôt des sociétés est en place depuis environ 100 ans. Il est tellement fragmenté, complexe et inefficace que les grands pays du monde entier passent maintenant par dessus au moyen de différentes mesures fiscales, notamment pour imposer les grandes sociétés numériques en fonction de leurs revenus, de leurs ventes ou d'autres mesures de l'activité économique.

Les États-Unis ont mis de l'avant ce que l'on appelle l'impôt GILTI ou l'impôt BEAT. Le Royaume-Uni a taxé les services numériques. La France a proposé certaines choses. Beaucoup de pays font un bond en avant par rapport à l'ensemble de cette initiative de l'OCDE en matière de BEPS. Le gouvernement canadien n'a pas encore préconisé de réformes, ce qui est dommage, parce que nous avons une expérience remarquable à offrir en la matière. Le système que nous avons mis en place au Canada pour répartir le revenu imposable des sociétés entre les provinces aux fins de l'impôt — au moyen d'une formule fondée sur les ventes et la masse salariale — est simple et direct, et il nous sert très bien depuis plus de 50 ans. La plupart des gens ne savent pas qu'il existe parce qu'il ne prête vraiment pas à controverse.

Le groupe des pays du G24 propose quelque chose de similaire, ainsi qu'une imposition unitaire des entreprises multinationales, ce qui les empêcherait de se servir de leurs filiales ou de sociétés affiliées pour éviter de payer de l'impôt.

Je pense que nous avons une idée de la complexité de la législation fiscale, surtout lorsqu'il s'agit de conventions fiscales entre différents pays. J'espère que le gouvernement canadien appuiera fermement cette démarche, de même que les propositions visant à établir un impôt minimum mondial sur les sociétés afin d'éviter que nous nous retrouvions avec une course vers le bas perpétuelle relativement à l'impôt sur le revenu des sociétés.

En ayant un ensemble de règles claires de ce genre, on pourrait également dissiper des préoccupations concernant la compétitivité fiscale et la perte d'investissements étrangers. En conclusion, je vous prie d'appuyer le projet de loi dans sa forme actuelle, même s'il n'est qu'un pas dans la bonne direction et que nous devons aller plus loin afin d'élaborer un système international d'imposition des sociétés plus fonctionnel. Ce système n'a pas besoin d'être très compliqué. En fait, nous devrions nous efforcer de le rendre moins compliqué. Nous avons besoin de règles du jeu équitables et simples à l'échelle

**The Deputy Chair:** Thank you both.

[Translation]

**Senator Saint-Germain:** Thank you, Mr. Sanger, for your presentation. I have a question for you. I read your article, *Bay Street and Tax Havens: Curbing Corporate Canada's Addiction*, and more specifically the section entitled "Canada's cozy relationship with tax havens." I believe that you're saying that several tax cooperation agreements signed by Canada and other countries have become pretexts for different countries and companies to avoid taxation in their respective countries. Would you say that it's better to not sign these treaties and to take measures only with regard to the examples of taxation that you provided, or do you still think that these treaties have a positive enough impact for Canada to continue to negotiate these types of treaties, while taking other measures to better control tax evasion?

[English]

**Mr. Sanger:** Thank you very much for the question. A number of these treaties have been very problematic, along with some of the tax information exchange agreements, simply because they have allowed double non-taxation. They were supposedly put in to eliminate double taxation, but they have allowed double non-taxation. That is what this bill, this multilateral convention, is intended to address in some ways. It will close some of those loopholes but it will not close all of them.

Those tax treaties will continue to be problematic in different ways. We have seen a number of leaks. I think we will see more leaks from tax havens. There are examples of people not paying tax and those are people with means.

**Senator Saint-Germain:** Would you recognize that, in having such a treaty, Canada would improve the management of the circulation and the respect of the fiscal laws?

**Mr. Sanger:** Yes, I do agree. That is a positive step forward.

**Senator Saint-Germain:** It is not enough but it's a positive step?

mondiale, afin qu'il y ait moins d'occasions d'échapper aux impôts et que le système soit plus équitable pour toutes les parties concernées. Merci beaucoup.

**Le vice-président :** Je vous remercie tous les deux.

[Français]

**La sénatrice Saint-Germain :** Merci, monsieur Sanger, de votre présentation. Ma question s'adresse à vous. J'ai lu votre article, qui s'intitule *Bay Street and Tax Havens: Curbing Corporate Canada's Addiction*, et plus particulièrement le chapitre intitulé « Canada's cozy relationship with tax havens ». Ce que vous dites, si je comprends bien, c'est que plusieurs accords en matière de coopération fiscale que le Canada et d'autres pays ont signés deviennent des prétextes pour différents pays et différentes entreprises d'échapper à la fiscalité dans leur pays respectif. Iriez-vous jusqu'à dire qu'il vaut mieux ne pas signer ces traités et prendre des mesures uniquement par rapport aux exemples de taxation que vous nous avez donnés, ou est-ce que vous considérez quand même que ces traités ont un impact suffisamment positif pour que le Canada continue de négocier de tels traités, tout en prenant d'autres mesures en vue de mieux contrôler l'évasion fiscale?

[Traduction]

**M. Sanger :** Je vous remercie beaucoup de votre question. Un certain nombre de ces conventions sont très problématiques, ainsi que certains accords d'échange de renseignements fiscaux, tout simplement parce qu'elles permettent la double non-imposition. Elles étaient censées avoir été mises en place pour éliminer la double imposition, mais elles ont permis la double non-imposition. Voilà le problème que le projet de loi, ou la convention multilatérale, est censé régler d'une certaine façon. Le projet de loi permettra d'éliminer certaines de ces échappatoires, mais pas la totalité d'entre elles.

Ces conventions fiscales continueront d'être problématiques à d'autres égards. Nous avons observé un certain nombre de pertes fiscales, et je pense que nous en observerons d'autres liées aux paradis fiscaux. Il y a des exemples de gens qui ne paient pas d'impôts, et ces gens ont les moyens d'en payer.

**La sénatrice Saint-Germain :** Reconnaissez-vous que, en ayant une convention de ce genre, le Canada sera en mesure d'améliorer la gestion de la circulation et le respect des lois fiscales?

**M. Sanger :** Oui, j'en conviens. C'est un pas dans la bonne direction.

**La sénatrice Saint-Germain :** Ce n'est pas suffisant, mais c'est une mesure positive?

**Mr. Sanger:** It's not enough, but I do think other measures need to be taken. Fundamentally, as the head of the IMF has said, we need to move to a fundamentally reformed international corporate tax system.

**Senator Coyle:** Ms. Gheorghiu, yesterday we had witnesses from Bennett Jones who were advising us that with the implementation of the MLI, which will come into effect if we approve this bill, the ratification process continues. As you said, Ms. Gheorghiu, there would be disincentives for companies investing in Canadian projects. Largely resource projects is what we talked about yesterday.

You have said that you agree with that and you say it's equally for certain Canadian companies making international investments. I'm right so far?

**Ms. Gheorghiu:** Yes.

**Senator Coyle:** Part of the problem is with the principal purpose test and there not being an allowance for grandfathering. I'm right so far with you?

**Ms. Gheorghiu:** Yes, that's correct.

**Senator Coyle:** I just want to make sure I get the concerns.

In an article that I believe you or your company wrote, it was mentioned that:

The PPT has been criticized for causing uncertainty as to what constitutes one of the "principal purposes" of a transaction or arrangement. There is also the difficulty of interpreting what is the purpose of a given treaty provision —

— and here is what you say —

— although the next tax treaty preamble language provided in the MLI may assist to some extent.

Could you speak a little more about what is meant by that? How would that possibly alleviate the concerns with the PPT?

**Ms. Gheorghiu:** This is in line with a series of court cases, the last one being *Alta Energy* last year, which found there is no purpose to a treaty to prevent treaty abuse or shopping into

**M. Sanger :** Ce n'est pas suffisant, et je crois que d'autres mesures doivent être prises. Comme la directrice générale du FMI l'a indiqué, nous devons passer à un système international d'imposition des sociétés fondamentalement réformé.

**La sénatrice Coyle :** Madame Gheorghiu, hier, nous avons entendu les témoignages de représentants de Bennett Jones, qui nous ont signalé que le processus de ratification se poursuivrait avec la mise en œuvre de l'IM, qui entrera en vigueur si nous approuvons le projet de loi. Comme vous l'avez mentionné, madame Gheorghiu, certains aspects de cette mise en œuvre dissuaderont des entreprises d'investir dans des projets canadiens. Hier, nous avons parlé principalement de projets d'exploitation des ressources.

Vous avez dit que vous partagiez cet avis, et vous avez déclaré que ces effets dissuasifs s'appliqueraient également à certaines entreprises canadiennes qui investissent à l'échelle internationale. Ai-je raison jusqu'à maintenant?

**Mme Gheorghiu :** Oui.

**La sénatrice Coyle :** Une partie du problème est liée à la règle du critère des objets principaux et au fait que des droits acquis ne sont pas autorisés. Ai-je raison jusqu'à maintenant, selon vous?

**Mme Gheorghiu :** Oui, c'est exact.

**La sénatrice Coyle :** Je veux simplement m'assurer que je comprends vos préoccupations.

Dans un article que vous ou votre entreprise avez écrit, il est mentionné que :

La règle du critère des objets principaux a fait l'objet de critiques parce qu'elle cause une certaine incertitude relativement à ce qui constitue l'un des « objets principaux » d'un montage ou d'une transaction. Il est également difficile d'interpréter l'objet d'une disposition donnée de la convention fiscale...

— et voici ce que vous dites —

... bien que le libellé du préambule de la prochaine convention fiscale, qui figure dans l'IM, puisse faciliter son interprétation dans une certaine mesure.

Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur ce que l'article veut dire à ce sujet? Comment cela pourrait-il dissiper les préoccupations concernant la règle du critère des objets principaux?

**Mme Gheorghiu :** Cela cadre avec une série d'affaires juridiques, dont la dernière concernait *Alta Energy* l'année dernière, qui ont révélé qu'aucun objet de la convention

a treaty and that is why the preamble specifically says that we are here to prevent that.

**Senator Coyle:** That's very clear.

**Ms. Gheorghiu:** But if we look at the principal purpose test, which is a three-part test, and I didn't go into all of the details, but after you say there is a tax benefit which you have, you get the withholding dividend rate, for example, and you say one of the principal purposes of putting this structure into place is to get the tax benefit and everyone looks at what the treaty will do for them. The last part of the text says the benefit is denied unless you, the taxpayer, can show that granting you this benefit — the reduced withholding rate, for example — is in line with the purpose of the treaty, either of the section or of the treaty as a whole. Then you'd have to go back and prove as a taxpayer, which is a different burden from what the GAAR test was imposing. There, the burden was on the government to show it didn't meet the purpose of the provision; here, it's the taxpayer. The taxpayer has to show that when the government negotiated the treaty to allow the reduced dividend withholding rate, it intended that the provision apply to that instance. You have to read that together with the preamble that is there to catch egregious scenarios there is no reason you did this except to get the lower withholding rate, but that's not — it's not always clear because there are so many different purposes that could be to an investment and also there is — it's not always easy to know what is the reason the rationale or the purpose of a specific section. So it's not just the treaty overall. The section itself has a reason why it's there.

**Senator Coyle:** Thank you. Like Mr. Sanger, I'm not a tax accountant or a lawyer. The purpose here is that Canada, along with others around the world, is trying to plug some holes in their tax system in an efficient manner. You represent some of those companies that have been doing something legally; tax shop. They are looking for tax jurisdictions where the treaties have some openings so they don't have to pay as many taxes and so they can be more profitable. That's business. If you're trying to produce revenue for your shareholders, that's what you should be doing. But we know it's a global problem. It's a Canadian problem.

ne prévenait l'utilisation abusive de la convention ou le chalandage fiscal, et c'est la raison pour laquelle le préambule indique précisément que nous avons pour objectif de prévenir cela.

**La sénatrice Coyle :** C'est très clair.

**Mme Gheorghiu :** Toutefois, si nous examinons la règle du critère des objets principaux, nous constatons qu'elle comporte trois parties, même si je ne suis pas entrée dans les détails. Comme vous dites que la convention apporte un avantage fiscal, ce qui est le cas — vous obtenez une réduction du taux d'impôt retenu à la source sur les dividendes, par exemple — et que l'un des principaux objectifs de la mise en place de cette structure est l'obtention de cet avantage fiscal, tous les gens examinent ce que la convention peut leur apporter. Cependant, la dernière partie du texte de l'IM indique que cet avantage n'est pas octroyé, à moins que le contribuable puisse démontrer que l'octroi de cet avantage — la réduction du taux d'impôt retenu à la source sur les dividendes, par exemple — cadre avec l'objet de la convention, que ce soit l'objet de l'article en question ou de la convention en général. Cette démonstration incombe au contribuable, ce qui constitue un fardeau différent de celui qui est imposé par le critère de la RGAE. Dans le cas de la RGAE, le gouvernement doit démontrer que l'avantage ne respecte pas l'objet de la disposition, alors que, dans le cas de la règle du critère des objets principaux, ce fardeau incombe au contribuable. Le contribuable doit démontrer que, lorsque le gouvernement a négocié la convention pour réduire le taux d'impôt retenu à la source sur les dividendes, son intention était que cette disposition s'applique au cas en question. Vous devez lire ensemble la disposition et le préambule qui est censé couvrir les situations répréhensibles où vous auriez investi uniquement dans le but d'obtenir une réduction du taux d'impôt retenu à la source sur les dividendes. Toutefois, il n'est pas toujours facile de déterminer les buts d'un investissement étant donné qu'ils peuvent être nombreux, tout comme il peut être difficile de déterminer le but d'un article particulier ou la logique derrière cet article. Donc, il ne s'agit pas uniquement de la convention en général. L'article lui-même a une raison d'être.

**La sénatrice Coyle :** Merci. Comme M. Sanger, je ne suis pas avocate ou comptable fiscaliste. Dans le cas présent, le Canada et d'autres pays du monde entier tentent d'éliminer certaines échappatoires de leur système fiscal d'une façon efficace. Vous représentez certaines des entreprises qui ont pratiqué légalement le chalandage fiscal. Ces entreprises cherchent des États où les conventions comportent certaines échappatoires qui leur permettent de payer moins d'impôts et d'être plus profitables. C'est le milieu des affaires, et c'est ce que vous devriez faire, si vous cherchez à générer des revenus pour vos actionnaires. Cependant, nous savons que c'est un problème à l'échelle mondiale, ainsi qu'un problème canadien.

Here we are now with an instrument with some provisions that we have signed onto that, we're hearing from Mr. Sanger and others, will go part of the way to plugging some of the legal holes that exist so that this tax jurisdiction shopping that goes on — you'll have fewer options. Not just with Canada being one of the problems — problematic places for people looking for these kinds of things but other partners signing on. Am I painting the picture fairly?

So naturally we're going to be hearing from people who represent the interest of these companies that there are problems with this, because this will have tax payment implications for these companies. We want to strike a balance. That's what we're here for. We want Canada and these other jurisdictions to get the taxes that are due to them, while at the same time we don't want to create an enormous barrier that prevents the flow of investment capital.

What we're trying to do with the MLI, and our OECD partners who have come up with this, is striking that balance.

We hear from certain people that it doesn't go far enough and we've heard a few people saying that. We've heard Mr. Sanger and an academic yesterday say the same thing in a different language and we've heard from people in the industry, like yourselves, that it's not just how far it goes but how it goes that far. Right? And there is a distinction there.

**The Deputy Chair:** Is there a question coming?

**Senator Coyle:** It's an important —

**The Deputy Chair:** We all agree.

**Senator Coyle:** I'm trying to get to the point. We're not all tax lawyers. The question is striking the balance that is good for the people of Canada, which is our concern, both those who make an income through investment and benefit from employment in those companies and everyone else who benefits from the services that are paid for by the taxes. Help us, each of you, make the case on where that balance should be with this bill.

**Mr. Sanger:** If I can respond to that and also respond to some criticisms about the impact on investment and investments that have been made.

Even though it's cumbersome with all these different levels, it's an elegant and administratively efficient way with making

Nous sommes maintenant saisis d'un instrument comportant certaines des dispositions auxquelles nous avons souscrit et qui, selon les témoignages de M. Sanger et d'autres intervenants, contribuent en partie à éliminer certains de ces vides juridiques qui permettent le chalandage fiscal et à réduire ainsi les options disponibles. Le Canada n'est pas le seul pays problématique — le seul endroit où des gens cherchent ce genre d'échappatoires —, mais d'autres partenaires participent à cette initiative. Est-ce que je brosse le tableau d'une façon équitable?

Naturellement, nous allons entendre des commentaires négatifs de la part des gens qui représentent les intérêts de ces entreprises, parce que cette convention aura des conséquences en matière d'impôt pour ces entreprises. Nous voulons trouver un juste équilibre. C'est la raison de notre présence ici. Nous voulons que le Canada et ces autres États reçoivent les impôts qui leur sont dus, sans créer simultanément un énorme obstacle à la circulation des capitaux d'investissement.

Ce que nous, et nos partenaires de l'OCDE qui ont conçu cet instrument, tentons d'accomplir grâce à l'IM, c'est l'établissement de cet équilibre.

Nous avons entendu certaines personnes dire que cette mesure ne va pas assez loin, et cela s'est produit à quelques reprises. Nous avons entendu M. Sanger et un universitaire, hier, exprimer la même chose à l'aide de mots différents. De plus, nous avons entendu des membres de l'industrie, comme vous-mêmes, dire que le problème n'est pas seulement jusqu'où va la mesure, mais aussi la façon dont elle va aussi loin, n'est-ce pas? Il y a une distinction à cet égard.

**Le vice-président :** Y a-t-il une question à l'horizon?

**La sénatrice Coyle :** C'est une importante...

**Le vice-président :** Nous sommes tous d'accord.

**La sénatrice Coyle :** Je m'efforce d'en venir au fait. Nous ne sommes pas tous fiscalistes. Le problème, c'est l'établissement d'un équilibre qui est profitable pour l'ensemble des Canadiens — ce qui nous préoccupe —, y compris ceux qui touchent des revenus d'investissement, ceux qui sont employés par ces entreprises et tous les autres qui bénéficient des services financés par les impôts. Nous demandons à chacun de vous de nous aider à faire valoir là où le juste équilibre devrait se trouver dans ce projet de loi.

**M. Sanger :** Si je puis me permettre, j'aimerais répondre à cette question et aussi à certaines des critiques qui ont été formulées à propos de l'incidence que la mesure législative aura sur les investissements actuels et à venir.

Même si tous ces différents niveaux sont encombrants, c'est une façon d'apporter ces changements qui est élégante et efficace



these changes. But it's also very effective in dealing with some of the criticisms because so many countries are signing onto it.

With all those countries that are signing on, they're all making these changes. I mean, with some exceptions. But with the PPT, that's a minimum part of it. I think the preamble is a minimum part of it. If all these countries are signing onto it, the criticisms that would affect investment are — it's raising the bar for everyone.

I would be less concerned about Canada being at a tax disadvantage in these areas. Yes, people have made investments in these areas expecting some return based on the tax rules, but there's a lot of uncertainty in the world. I mean, the price of oil and gas goes up and down. That affects those things.

There are a lot of uncertainties and risks. This has been under way for about five years. It will take some time to come into effect. There's always uncertainty. There is uncertainty about how the courts are going to apply this. But overall, this is quite an efficient and fair way of taking some steps forward.

**Ms. Gheorghiu:** If I could add to that, it was mentioned earlier that tax treaties are not only there to allow for tax avoidance. Often, they're there to allow us to invest in a secure manner that allows us to know what the outcome of our investment will be. That's important to remember because even when I get a dividend from a company in France, I know the withholding will be 15 per cent under the treaty with Canada. That's something I can rely on as a taxpayer.

The second point is to remember that even when all countries sign on to the same provision, if there is uncertainty as to how it can be interpreted, that uncertainty can play in the favour of some countries over others. For example, look at the European Union and their tax rules. One which looks at anti-hybrid rules are supposed to be harmonized across the European Union, yet each country implements their own rules and regulations around it. There is a lot of flexibility, so you could still have some countries playing with how you interpret the same rules. The PPT is the same language, but there is no set way to interpret it, so our courts could be more stringent than the courts in Luxembourg and elsewhere. That's what we want to point out.

d'un point de vue administratif. En outre, comme bon nombre de pays souscrivent à cette convention, il est très facile de réfuter certaines des critiques.

Tous les pays qui souscrivent à la convention apportent ces changements. Je veux dire, à quelques exceptions près. Toutefois, la règle du critère des objets principaux est le minimum auquel ces pays doivent adhérer, tout comme le préambule, je crois. Si tous ces pays souscrivent à cette règle, les critiques concernant son effet sur les investissements sont... Cela élève la barre pour tous.

Je suis moins inquiet à propos de la possibilité que le Canada soit fiscalement désavantagé dans ces secteurs. Oui, les gens ont investi dans ces secteurs en s'attendant à obtenir un certain rendement fondé sur les règles fiscales, mais il y a beaucoup d'incertitudes dans le monde. Je veux dire, le prix du pétrole et du gaz nature fluctue sans cesse, et cela affecte de nombreuses choses.

De nombreuses incertitudes et bien des risques existent. La ratification de cette convention est en cours depuis environ cinq ans, et il faudra un certain temps avant qu'elle entre en vigueur. Il y a toujours une certaine incertitude, entre autres en ce qui concerne la façon dont les tribunaux appliqueront cette convention. Toutefois, dans l'ensemble, c'est une façon tout à fait efficace et équitable de prendre certaines mesures pour faire avancer les choses.

**Mme Gheorghiu :** Si je pouvais ajouter quelque chose à cela, j'aimerais vous rappeler qu'il a été mentionné plus tôt que les conventions fiscales ne servaient pas uniquement à favoriser l'évitement fiscal. Souvent, elles nous permettent d'investir d'une façon sécuritaire, en ce sens que nous savons quel sera le résultat de notre investissement. Il est important de ne pas oublier que, même lorsque je reçois des dividendes d'une entreprise française, je sais que le taux d'impôt retenu à la source sur les dividendes s'élève à 15 p. 100, conformément à la convention fiscale que la France a conclue avec le Canada. C'est une chose sur laquelle je peux compter en tant que contribuable.

Le deuxième point à ne pas oublier, c'est que, même si tous les pays adhèrent à la même disposition, s'il y a une certaine incertitude quant à la façon de l'interpréter, cette incertitude peut faire pencher la balance en faveur de certains pays par rapport à d'autres pays. Par exemple, examinez l'Union européenne et ses règles fiscales. Si l'on examine les règles qui visent à lutter contre les dispositifs hybrides et qui sont censées être harmonisées dans tous les pays de l'Union européenne, on constate que chaque pays met en œuvre ses propres règles et sa propre réglementation à cet égard. Ces règles sont très souples et, par conséquent, certains pays pourraient encore tirer parti de la façon dont ces mêmes règles peuvent être interprétées. Le libellé

When we have rules — and remember the MLI is one small tool — transfer pricing is much more sufficient at responding to some of the issues with where the funds are being taxed than the MLI. All the MLI can tell you is if you have a withholding rate reduction on a dividend interest, or royalty or capital gains exemption — a few other things under the treaty — we may deny you this benefit. However, if you are not declaring income in Canada, this is not a tax treaty issue. It's an issue of where you should be declaring that income. This is one small tool, but we want to make sure it is well applied.

I snuck a lot of issues into my opening remarks to highlight that there are some applications we may not wish to have, and we need to be addressing these issues. I have spoken at a lot of conferences and with a lot of practitioners, and we are not comfortable with how these things should work. It has been five years and if we are still not comfortable, that means our clients and others are also uncomfortable. We don't want to have that kind of uncertainty here.

**Senator Boehm:** Thank you, Ms. Gheorghiu and Mr. Sanger, for joining us today. I wanted to focus on dispute resolution. In international negotiations between countries the toughest sounding words are always “mandatory binding arbitration,” and sometimes the teeth are not there at the end. I would like to get your views on the mechanism that is involved in this case.

I know that Canada has opted for the so-called final offer approach, which is, I think, what we have with the United States in our tax treaty. But I also know, Mr. Sanger, in your testimony in the other place, the House of Commons, you said that there was a real lack of transparency in this particular provision.

The articles are 18 to 26, and I'd really like both of your views on the benefits and the challenges regarding the final offer approach and whether the mandatory binding arbitration element in this particular case will do the trick, or is it just another small step along the road? At the end of the day, you can have a mandatory binding arbitration decision and no action after that.

de la règle du critère des objets principaux est le même partout, mais il n'y a aucune façon fixe de l'interpréter. Nos tribunaux pourraient être plus stricts à cet égard que les tribunaux du Luxembourg ou d'ailleurs. Voilà l'argument que nous souhaitons faire valoir.

Lorsque des règles existent — et souvenez-vous que l'IM est seulement un petit outil —, le prix de transfert est plus adéquat que l'IM pour régler certaines questions liées à l'endroit où les fonds doivent être imposés. Tout ce que l'IM peut vous dire, c'est si vous avez droit à une réduction du taux d'impôt retenu à la source sur les dividendes ou à une exonération pour redevances ou pour gains en capital — à laquelle s'ajoutent quelques mesures supplémentaires en vertu de la convention — ou si nous allons vous refuser ces avantages. Toutefois, si vous ne déclarez aucun revenu au Canada, la convention fiscale n'entre pas en jeu. La question est alors de savoir où vous devriez déclarer ces revenus. L'IM est un petit outil, mais nous voulons nous assurer qu'il est utilisé correctement.

J'ai abordé de nombreux enjeux au cours de ma déclaration préliminaire afin de souligner qu'il y a quelques applications auxquelles nous pourrions ne pas souhaiter adhérer et que nous devons cerner ces enjeux. J'ai pris la parole au cours de nombreux colloques, j'ai parlé avec un grand nombre de praticiens, et il s'avère que nous ne sommes pas à l'aise avec la façon dont certains de ces aspects devraient fonctionner. Cela dure depuis cinq ans, et nous ne sommes toujours pas à l'aise, ce qui signifie que nos clients et d'autres personnes ne sont pas non plus à l'aise à cet égard. Nous ne voulons pas vivre ce genre d'incertitude au Canada.

**Le sénateur Boehm :** Madame Gheorghiu, monsieur Sanger, je vous remercie de vous être joints à nous aujourd'hui. Je souhaite maintenant mettre l'accent sur le règlement des différends. Lors de négociations internationales entre des pays, les mots prononcés qui semblent les plus durs sont toujours « arbitrage obligatoire contraignant », mais, parfois, il s'avère qu'ils n'ont pas beaucoup de mordant, en fin de compte. J'aimerais savoir ce que vous pensez du mécanisme qui interviendra dans le cas présent.

Je sais que le Canada a choisi d'adopter l'approche du soi-disant « arbitrage des propositions finales », c'est-à-dire l'approche qui figure dans notre convention fiscale avec les États-Unis, je crois. Je sais aussi, monsieur Sanger, que lorsque vous avez témoigné à l'autre endroit, c'est-à-dire à la Chambre des communes, vous avez déclaré que cette disposition manquait vraiment de transparence.

Les dispositions en question sont les articles 18 à 26, et j'aimerais vraiment connaître vos deux points de vue sur les avantages et les inconvénients de l'approche de l'arbitrage des propositions finales et sur la question de savoir si, dans le cas présent, cette solution d'arbitrage obligatoire contraignant fera l'affaire ou s'il s'agit simplement d'un autre petit pas franchi

**Mr. Sanger:** That's a good question. I didn't raise the issue of mandatory binding arbitration. It's not a mandatory part of the MLIs, but Canada has signed on to it. Concerns are lack of transparency. We've seen this in other international tribunals.

I think there are particular concerns with some developing countries that might not have as strong representation in some of these things and would prefer for these things to be transparent. I'm sorry, I'm not a tax lawyer. I haven't dealt with these issues so I can't speak in detail about it, but in general I think it's preferable for them to be transparent and open on these issues. But they can go either way, right?

I'm not entirely sure of the reasons for why we included this in it. There are some concerns.

**Ms. Gheorghiu:** We have to remember that the provisions are limited as to what they cover. Not all disputes under the treaty can be brought to arbitration. For example, if you are denied a treaty benefit under the PPT — that is, you're being taxed in one country and now you're taxed in the other one — you cannot bring that to arbitration. You can only go to the courts and, if the courts don't rule in your favour; and if the other country does not want to give you a refund, that's too bad. There are other scenarios where it's not available. I think the rationale is it's maybe more efficient than trying to argue the facts. For the taxpayer here, however, it's a risk. Either you make your best offer or you may not get anything. I think it provides another level of support because, as we discussed, in some countries you might not be comfortable relying only on the courts to give you relief.

Whenever we look at treaty amendments, whether bilateral or multilateral, what's good for the goose is good for the gander. If we accept an amendment, then the other side may also use those rules and they may not have as good a court system as we have in Canada. From that point of view, arbitration offers investors some comfort that they will have a more unbiased venue for the dispute.

**The Deputy Chair:** If I could ask a question to Ms. Gheorghiu. Let's take your example earlier, whereby the Canada Revenue Agency confirms they will respect any tax

dans le cadre de ce cheminement. Au bout du compte, l'arbitrage obligatoire contraignant peut aboutir à une décision qui n'est suivie d'aucune mesure.

**M. Sanger :** C'est une bonne question. Je n'ai pas soulevé la question de l'arbitrage obligatoire contraignant précédemment. Ce n'est pas une partie obligatoire de l'instrument multilatéral, l'IM, mais le Canada y a néanmoins souscrit. Les préoccupations à cet égard sont liées à un manque de transparence. Nous avons vu d'autres tribunaux internationaux y avoir recours.

Je pense que certains pays en développement sont particulièrement préoccupés par cet arbitrage parce qu'ils ne sont pas bien représentés dans certains de ces processus et qu'ils préféreraient que ces processus soient transparents. Je suis désolé, mais, comme je ne suis pas fiscaliste, je n'ai jamais géré ces dossiers, et je ne suis pas en mesure d'en parler en détail. Toutefois, je pense qu'il est préférable en général pour ces pays que ces différends soient réglés de façon ouverte et transparente. Cependant, ils peuvent pencher d'un côté ou de l'autre, n'est-ce pas?

Je ne suis pas tout à fait certain des raisons qui nous ont poussés à inclure cette approche dans l'instrument, mais il y a certaines inquiétudes à cet égard.

**Mme Gheorghiu :** Il ne faut pas oublier que la portée de ces dispositions est limitée. Ce ne sont pas tous les différends relatifs à la convention qui peuvent faire l'objet d'un arbitrage. Par exemple, si une personne se fait refuser des avantages en vertu d'une convention par application du critère des objets principaux, c'est-à-dire si elle est imposée dans un pays et qu'elle se fait imposer ensuite dans l'autre, elle ne peut pas soumettre la question à l'arbitrage. Elle ne peut que s'adresser aux tribunaux, et si les tribunaux rendent une décision en sa défaveur puis que l'autre pays ne veut pas la rembourser, c'est tant pis. Il y a d'autres situations dans lesquelles ce n'est pas possible non plus. Je pense que la justification, c'est que c'est peut-être plus efficace que d'essayer de contester les faits. Pour le contribuable, cependant, cela constitue un risque. Soit on fait la meilleure offre possible, soit on risque de ne rien obtenir du tout. Je pense que c'est une autre forme d'aide, parce que comme nous l'avons dit, on peut ne pas se sentir à l'aise de dépendre exclusivement des tribunaux pour obtenir un allègement dans certains pays.

Quand on envisage de modifier des conventions, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, ce qui est bon pour l'un est bon pour l'autre. Si nous acceptons une modification, l'autre partie peut aussi utiliser ces règles, mais n'a peut-être pas un appareil judiciaire aussi solide que le nôtre. Pour cette raison, l'arbitrage peut rassurer un peu les investisseurs en leur offrant un mécanisme de règlement des différends un peu plus impartial.

**Le vice-président :** J'aimerais poser une question à Mme Gheorghiu, si vous me le permettez. Reprenons l'exemple que vous avez donné un peu plus tôt, dans lequel l'Agence du

ruling they've given. However, you said there are transactions where there is not tax ruling. Given the lack of application of the GAAR rules compared to what's in the agreement, you say it could be unfair to those investors who use Canada as an intermediary to invest in natural resources, or real estate, or whatever.

What would be the solution? What would you like the agreement to say to make sure we treat these people fairly? What's the solution there?

**Ms. Gheorghiu:** Could you maybe rephrase your question?

**The Deputy Chair:** Relative to the problem you referred to in your explanation of unfairness, and given that the GAAR rules are not exactly equal in application to the principal purpose, what would be the solution to ensure your client was fairly taxed?

**Ms. Gheorghiu:** I want to make a clarification. Finance had said with respect to past rulings that they will honour them to the extent it does not look like taxpayers are trying to get a benefit under the treaty. It is sort of a yes and a no answer. For everyone else going forward, the issue is this idea that you can get two kicks at the can. First, you try PPT. If that does not work, you try GAAR. It's questionable how long you want to drag out the dispute and how much proof you have to provide with respect to this?

One solution could be to limit the ability of GAAR to apply in cases where the PPT was found not to apply to the tax benefit, which I mentioned could be an amendment to clause 4(2) of the actual bill.

**The Deputy Chair:** Of the bill or the tax act?

**Ms. Gheorghiu:** The bill recognizes the precedence of the Interpretation Act, which has a section 4.1 that allows the GAAR to apply notwithstanding any provision of any treaty. Of course, a subsequent bill could amend that to limit what the Interpretation Act can do, basically limit what section 4.1 could do.

**The Deputy Chair:** We heard some testimony that, as you know, relative to real estate and natural resources, there is a capital gains tax. Therefore, there is a request to be made that we should grandfather the gain that currently exists — and you referenced grandfathering. That is, we should cap and protect

revenu du Canada confirmerait qu'elle respectera toute décision en matière d'impôt qui lui est présentée. Vous avez dit, toutefois, qu'il y a des transactions sur lesquelles il ne peut pas y avoir de décision de ce type. Comme la règle générale anti-évitement ne s'applique pas et compte tenu de ce qu'on trouve dans cette convention, vous avez dit que ce serait injuste pour les investisseurs qui utilisent le Canada comme intermédiaire pour investir dans les ressources naturelles, l'immobilier ou autre chose.

Quelle serait la solution? Que voudriez-vous changer dans l'entente pour que ces personnes soient traitées équitablement? Quelle est la solution?

**Mme Gheorghiu :** Pourriez-vous reformuler votre question?

**Le vice-président :** Pour le problème que vous avez évoqué dans votre explication sur le manque d'équité, comme la règle générale anti-évitement n'équivaut pas exactement à l'application du critère des objets principaux, quelle solution verriez-vous pour que votre client soit imposé de façon équitable?

**Mme Gheorghiu :** Je dois apporter une précision. Les responsables des Finances ont affirmé qu'ils respecteraient les décisions antérieures dans la mesure où il ne leur semblerait pas que les contribuables essaient de tirer un bénéfice de la convention. C'est un peu comme de dire oui et non à la fois. Pour tous les autres, à l'avenir, on dit essentiellement qu'il y aura deux possibilités. On pourra d'abord essayer de se prévaloir du critère des objets principaux, puis si cela ne fonctionne pas, on pourra tenter d'évoquer la règle générale anti-évitement. On peut toutefois se questionner sur le temps qu'on veut laisser traîner un différend et l'ampleur de la preuve qu'il faudra fournir.

L'une des solutions serait de limiter l'application de la règle générale anti-évitement aux cas où il a été déterminé que le critère des objets principaux ne s'appliquait pas à l'avantage fiscal, et comme je l'ai déjà mentionné, ce serait un amendement possible au paragraphe 4(2) du projet de loi à l'étude.

**Le vice-président :** Vous parlez du projet de loi ou de la loi fiscale?

**Mme Gheorghiu :** Le projet de loi accorde la préséance à la loi d'interprétation, qui comporte un article 4.1 prescrivant que la règle générale anti-évitement s'applique sans égard aux dispositions des conventions. Bien sûr, un autre projet de loi pourrait éventuellement venir limiter la portée de la loi d'interprétation et de cet article 4.1, en particulier.

**Le vice-président :** D'après les témoignages que nous avons entendus, comme vous le savez, il y a un impôt sur le gain en capital qui s'applique dans les domaines de l'immobilier et des ressources naturelles. Par conséquent, on nous a demandé de reconnaître un droit acquis pour les gains actuels, et vous avez

that accrued gain from the future rules, given the uncertainty. Do you favour that also or is that not necessary?

**Ms. Gheorghiu:** I know what you're referring to. When you have real estate investment or investment into mining in Canada —

**The Deputy Chair:** Or timber.

**Ms. Gheorghiu:** Yes. Those are the kinds of assets that you would tax in the hand of non-residents when they dispose of them. It's an active business that we're taxing in those cases and they're exempt under some of the treaties, for example, Luxembourg and the Netherlands. *Alta Energy Luxembourg* was a decision about that and there was a series of them before.

In these cases it makes sense. My argument is broader to say there should be broader grandfathering, at least for scenarios where you have relied on a treaty and made an investment and it's a sector where we want to continue to encourage that type of investment. It would be very helpful to allow those companies to freeze the value today. We have examples in Canadian tax legislation of this. All our capital gains rules have a special day in 1972 where everything froze and we started applying capital gains tax.

We have experience in how to do it, and it would be helpful to do it again. Obviously, it's a one-time solution because going forward they would no longer be able to benefit from those treaties, but at least it wouldn't be changing the rules halfway through the game.

**The Deputy Chair:** Shouldn't it bother us as Canadians, or legislators, if you wish, that, to my understanding, the Luxembourg channel rule was created in response to a change in the Income Tax Act in 2012 and, therefore, that became very popular?

You're saying we should grandfather the gain for those, but let's not forget the reason they chose the Luxembourg route was to get around the objectives of our own Income Tax Act to tax these revenues. Now you're saying we should protect the investors and grandfather the investors for that gain and, therefore, the country will have less tax collected. But their purpose was also to avoid Canadian taxation. Should it bother us that we are following their rules and they would benefit again from this mechanism where they reduce their taxation?

vous aussi évoqué l'idée de droits acquis. Autrement dit, nous devrions imposer un plafond pour protéger les gains accumulés de l'application des futures règles, compte tenu de l'incertitude qui plane. Seriez-vous en faveur de cela aussi ou n'est-ce pas nécessaire?

**Mme Gheorghiu :** Je sais à quoi vous faites allusion. Quand quelqu'un investit dans l'immobilier ou dans l'exploitation minière au Canada...

**Le vice-président :** Ou dans le bois d'œuvre.

**Mme Gheorghiu :** Oui. C'est le genre d'actif pour lequel les non-résidents sont imposés quand ils s'en départissent. C'est un secteur d'activité en effervescence, et nous imposons les investisseurs dans ces cas, alors qu'ils en sont exemptés en vertu de certaines conventions, notamment au Luxembourg et aux Pays-Bas. La décision rendue dans l'affaire *Alta Energy Luxembourg* portait justement sur cette question, et il y en a eu toute une série d'autres auparavant.

Dans ces cas, c'est logique. Mon argument est plus général, je dis qu'il faudrait protéger davantage les droits acquis, au moins dans les contextes où les investisseurs se sont fiés à une convention pour investir et dans les secteurs où nous voulons continuer d'encourager ce genre d'investissement. Ce serait très utile de permettre à ces entreprises de geler la valeur de leurs actifs aujourd'hui. Il y en a des exemples dans la législation financière canadienne. Toutes nos règles sur les gains en capital comportent une exemption pour une journée spéciale, en 1972, où tout a été gelé et nous avons commencé à appliquer l'impôt sur les gains en capital.

Nous avons le savoir-faire, nous avons de l'expérience, et ce serait utile de le refaire. Évidemment, c'est une solution ponctuelle parce qu'à l'avenir, les investisseurs ne pourront plus bénéficier de ces conventions, mais au moins, on ne changerait pas les règles à mi-parcours pour ceux qui ont déjà investi.

**Le vice-président :** Les Canadiens ou les législateurs ne devraient-ils pas s'offusquer du fait que la règle du passage par le Luxembourg a été adoptée en réponse à une modification apportée à la Loi de l'impôt sur le revenu en 2012 et que, par conséquent, elle a beaucoup gagné en popularité?

Vous dites qu'il faudrait protéger les gains de ces investisseurs par un droit acquis, mais n'oublions pas qu'ils ont choisi de passer par le Luxembourg pour se soustraire à l'objectif de notre propre Loi de l'impôt sur le revenu d'imposer ces revenus. Vous dites que nous devrions protéger les investisseurs et leur reconnaître un droit acquis pour ces gains, ce qui ferait diminuer les recettes fiscales du Canada. Or, ils avaient aussi pour but d'éviter l'impôt au Canada. Ne devrions-nous pas nous offusquer du fait que nous suivions leurs règles et qu'ils profitent encore de ce mécanisme pour réduire leur impôt?

**Ms. Gheorghiu:** They have not benefited until they sell because the gain is only triggered on the sale. They were planning for that and arranging their affairs in that way, and we have a long history of jurisprudence that says taxpayers in Canada are allowed to plan their affairs to save taxes. That is our law, and it's not just laws but also case law that determines our law in Canada. If that's the law in Canada, is it right to change the rules? It's all right to decide going forward that we would like to amend those rules and have the PPT and the preamble, as you mentioned, that specifically says we do not allow this anymore.

To change everything that has been decided for so many years, we can't be fixing the past because that was not the rule at the time. If it were not acceptable, we wouldn't have as many cases that accepted those structures.

**The Deputy Chair:** When we introduced GAAR, it must have been 15 or 20 years ago. We did not grandfather any transactions. We simply let GAAR apply to all transactions as we so deemed and judged at that point in time. Why would we do it differently for the present purpose?

**Ms. Gheorghiu:** There was a lot of case law that said GAAR did not apply to treaties and there was a retroactive amendment there as well. Remember that GAAR is applied in very rare cases. There is a process in place to ensure we do not apply it all the time. We do not yet know if the PPT will have a similar structure in place to ensure it is not raised on assessment by auditors much more often. Even though it theoretically applied, the practice was to be much more selective of when it would actually be applied.

**The Deputy Chair:** Thank you very much. I think that is the end of our questions. If I can ask all members to stick around, we should have an in camera discussion for a couple of minutes and then proceed to clause-by-clause.

Thank you very much.

(The committee continued in camera.)

(The committee resumed in public.)

**The Deputy Chair:** Honourable senators, we are resuming the meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade to complete our examination of Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to

**Mme Gheorghiu :** Ils n'en profitent pas tant qu'ils ne vendent pas, parce que le gain n'est réalisé qu'au moment de la vente. Ils ont planifié et organisé leurs affaires ainsi. Nous avons une jurisprudence abondante qui atteste que les contribuables, au Canada, sont autorisés à planifier leurs affaires pour économiser de l'impôt. C'est notre loi, mais non seulement il y a la loi, il y a aussi toute une jurisprudence qui oriente le droit canadien. Si c'est la loi au Canada, est-il juste de changer les règles? Ce serait correct de décider de modifier ces règles à partir de maintenant et d'y inclure le critère des objets principaux et un préambule, comme vous l'avez mentionné, pour préciser clairement que nous ne le permettrons plus.

Nous ne pouvons pas changer tout ce qui a été décidé pendant toutes ces années, nous ne pouvons pas changer le passé, parce que ce n'était pas les règles à l'époque. Si ces règles n'étaient pas acceptables, il n'y aurait pas tant de personnes qui auraient accepté cette structure.

**Le vice-président :** Cela doit faire 15 ou 20 ans que nous avons adopté la règle générale anti-évitement. Nous n'avons alors accordé de droits acquis pour aucune transaction. Nous avons simplement laissé la règle générale s'appliquer à toutes les transactions, comme nous l'avons jugé bon à ce moment-là. Pourquoi ferions-nous les choses différemment dans le contexte actuel?

**Mme Gheorghiu :** Il y a beaucoup de jurisprudence selon laquelle cette règle générale ne n'appliquait pas aux conventions, et il y a eu une modification rétroactive là aussi. Il ne faut pas oublier que la règle générale anti-évitement s'applique très rarement. Il y a tout un processus en place pour faire en sorte que nous ne l'appliquions pas tout le temps. Nous ne savons pas encore si la structure sera la même pour le critère des objets principaux, pour que les vérificateurs ne le soulèvent pas plus souvent dans leurs évaluations. Même si cette règle s'appliquait en théorie, nous déterminions de manière beaucoup plus sélective quand elle s'appliquait vraiment.

**Le vice-président :** Merci beaucoup. Je pense que cela vient clore la période de questions. J'aimerais demander à tous les sénateurs de rester encore un peu, parce que nous avons besoin de discuter quelques minutes à huis clos avant de procéder à l'étude article par article.

Merci beaucoup.

(La séance se poursuit à huis clos.)

(La séance publique reprend.)

**Le vice-président :** Honorables sénateurs, nous reprenons la séance du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, pour conclure notre étude du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale

implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting.

[*Translation*]

The committee has heard from several witnesses and is now ready to proceed with the clause-by-clause consideration of the bill.

[*English*]

Honourable senators, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-82?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*Translation*]

**The Deputy Chair:** At any time, if you aren't sure exactly which stage we've reached, please ask me for a clarification. We must ensure that we always know exactly where we are in our clause-by-clause consideration.

[*English*]

In terms of the mechanics of the process, I wish to remind senators that when more than one amendment is proposed to be moved in a clause, amendments should be proposed in the order of the lines of a clause.

If a senator is opposed to an entire clause, I would remind you that in committee the proper process is not to move a motion to delete the entire clause but, rather, to vote against the clause as standing as part of bill.

I would also remind senators that some amendments that are moved may have consequential effect on other parts of the bill. It would be useful to this process if a senator moving an amendment identified to the committee other clauses in this bill where this amendment could have an effect. Otherwise, it would be very difficult for members of the committee to remain consistent in their decision making.

If committee members ever have any questions about the process or about the propriety of anything occurring, they can certainly raise a point of order. As chair, I will listen to the argument, decide when there has been sufficient discussion of a matter or order and make a ruling.

The committee is the ultimate master of its business within the bounds established by the Senate, and a ruling can be appealed to the full committee by asking whether the ruling shall be sustained.

pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

[*Français*]

Le comité a entendu plusieurs témoignages et est maintenant prêt à passer à l'étape de l'étude article par article du projet de loi.

[*Traduction*]

Honorables sénateurs, est-il convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-82?

**Des voix :** D'accord.

[*Français*]

**Le vice-président :** Si, à un moment donné, l'un d'entre vous ne sait pas exactement où nous en sommes, veuillez me demander des précisions. Nous devons faire en sorte de savoir toujours exactement où nous en sommes dans notre étude article par article.

[*Traduction*]

Pour ce qui est des rouages du processus, je rappelle aux sénateurs que, lorsque plus d'un amendement est proposé concernant un même article, ces amendements doivent être présentés en suivant l'ordre des lignes du texte à modifier.

Si un sénateur s'oppose à la totalité d'un article, il ne doit pas proposer une motion visant à supprimer l'article au complet, mais plutôt voter contre son adoption.

Je vous rappelle également que certains amendements proposés peuvent avoir des répercussions substantielles sur d'autres parties du projet de loi. Il serait donc très utile qu'un sénateur qui propose des amendements indique au comité les autres articles du projet de loi sur lesquels son amendement pourrait avoir une incidence. Sans cela, il pourrait être très difficile pour le comité de prendre des décisions cohérentes.

Si des sénateurs ont des questions concernant le processus ou le bien-fondé de quoi que ce soit, je les invite à invoquer le Règlement. La présidence écoutera alors les arguments et rendra une décision une fois qu'elle aura convenu que nous avons suffisamment discuté de la question de procédure.

Le comité est le maître de ses travaux dans les limites établies par le Sénat, et il est possible d'interjeter appel d'une décision de la présidence en demandant à l'ensemble du comité si cette décision doit être maintenue.

[*Translation*]

Honourable senators, as the deputy chair, I'll do everything in my power to ensure that those who wish to speak can do so. Nevertheless, for this to happen, I must be able to count on your cooperation. I'd like to ask all of you to think of your colleagues and to make your comments as relevant and brief as possible.

Last, I'd like to remind the honourable senators that, in the event of uncertainty regarding the outcome of a yea or nay vote or a show of hands, the simplest option would be to request a recorded division, which will provide clear and unequivocal results. The senators know that, in the event of a tie, the motion will be defeated.

Are there any questions? If not, we'll begin.

[*English*]

Is it agreed that the committee proceeds to clause-by-clause consideration of Bill C-82, An Act to implement a multilateral convention to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*Translation*]

**The Deputy Chair:** Shall the title stand postponed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall clause 2 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall clause 3 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall clause 4 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall clause 5 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall clause 6 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

[*Français*]

Honorables sénateurs, en tant que vice-président, je ferai tout en mon pouvoir pour faire en sorte que ceux qui souhaitent prendre la parole puissent le faire. Néanmoins, pour ce faire, je dois pouvoir compter sur votre collaboration. Je vous demande à tous de bien vouloir penser à vos collègues et de tenir des propos aussi pertinents et aussi brefs que possible.

Enfin, je tiens à rappeler aux honorables sénateurs que, en cas d'incertitude quant au résultat d'un vote par oui ou par non, ou d'un vote à main levée, le plus simple sera de demander un vote par appel nominal, qui donnera des résultats clairs et sans équivoque. Les sénateurs n'ignorent pas que, en cas d'égalité des voix, la motion sera rejetée.

Y a-t-il des questions? Sinon, nous allons commencer.

[*Traduction*]

Est-il convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-82, Loi mettant en œuvre une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices?

**Des voix :** D'accord.

[*Français*]

**Le vice-président :** Êtes-vous d'accord pour suspendre l'adoption du titre?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Êtes-vous d'accord pour suspendre l'adoption de l'article 1, qui contient le titre abrégé?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.



- 
- The Deputy Chair:** Shall the schedule, pages 3 to 55, carry?
- Some Hon. Senators:** Agreed.
- The Deputy Chair:** Shall clause 1, which contains the short title, carry?
- Some Hon. Senators:** Agreed.
- The Deputy Chair:** Shall the title carry?
- Some Hon. Senators:** Agreed.
- The Deputy Chair:** Shall the bill, as amended, carry?
- Some Hon. Senators:** Agreed.
- The Deputy Chair:** Does the committee wish to consider appending observations to the report?
- Some Hon. Senators:** No.
- The Deputy Chair:** Is it agreed that I report this bill to the Senate?
- Some Hon. Senators:** Agreed.
- The Deputy Chair:** This concludes our study. Thank you for your cooperation. Our next meeting will be next week, as usual.
- (The committee adjourned.)
- Le vice-président :** L'annexe, qui couvre les pages 3 à 55, est-elle adoptée?
- Des voix :** D'accord.
- Le vice-président :** L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?
- Des voix :** D'accord.
- Le vice-président :** Le titre est-il adopté?
- Des voix :** D'accord.
- Le vice-président :** Le projet de loi, tel qu'amendé, est-il adopté?
- Des voix :** D'accord.
- Le vice-président :** Est-ce que le comité souhaite annexer des observations au rapport?
- Des voix :** Non.
- Le vice-président :** Est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat?
- Des voix :** D'accord.
- Le vice-président :** Cela met fin à notre étude. Merci de votre coopération. Notre prochaine réunion se tiendra la semaine prochaine, comme d'habitude.
- (La séance est levée.)
-

WITNESSES

**Wednesday, May 29, 2019**

*Department of Finance Canada:*

Trevor McGowan, Director General, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Stephanie Smith, Senior Director, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch.

*Canada Revenue Agency:*

Alexandra MacLean, Director General, International and Large Business Directorate, International, Large Business and Investigations Branch.

*As an individual:*

Arthur Cockfield, Professor, Faculty of Law, Queen's University.

*Bennett Jones LLP:*

Jared Mackey, Associate, Tax (by video conference);

Greg Johnson, Partner, Tax (by video conference);

Darcy Moch, Partner, Tax (by video conference).

**Thursday, May 30, 2019**

*As an individual:*

Laura Gheorghiu, Partner, Gowling WLG (Canada) LLP.

*Canadians for Tax Fairness:*

Toby Sanger, Executive Director.

TÉMOINS

**Le mercredi 29 mai 2019**

*Ministère des Finances Canada :*

Trevor McGowan, directeur général, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Stephanie Smith, directrice principale, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.

*Agence du revenu du Canada :*

Alexandra MacLean, directrice générale, Direction du secteur international et des grandes entreprises, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes.

*À titre personnel :*

Arthur Cockfield, professeur, faculté de droit, Université Queen's.

*Bennett Jones s.r.l. :*

Jared Mackey, associé, Fiscalité (par vidéoconférence);

Greg Johnson, associé, Fiscalité (par vidéoconférence);

Darcy Moch, associé, Fiscalité (par vidéoconférence).

**Le jeudi 30 mai 2019**

*À titre personnel :*

Laura Gheorghiu, associée, Gowling WLG (Canada) s.r.l.

*Canadiens pour une fiscalité équitable :*

Toby Sanger, directeur général.