

SENATE



SÉNAT

CANADA

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

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

NATIONAL FINANCE

Chair:

The Honourable PERCY MOCKLER

Wednesday, September 19, 2018

Issue No. 73

Consideration of a draft agenda (future business)

and

First meeting:

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

WITNESS:
(See back cover)

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

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

FINANCES NATIONALES

Président :

L'honorable PERCY MOCKLER

Le mercredi 19 septembre 2018

Fascicule n° 73

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

et

Première réunion :

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

TÉMOIN :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Percy Mockler, *Chair*

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

The Honourable André Pratte, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

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

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Forest was added to the membership (*September 17, 2018*).

The Honourable Senator Neufeld replaced the Honourable Senator Tkachuk (*June 21, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Percy Mockler

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

Vice-président : L'honorable André Pratte

et

Les honorables sénateurs :

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

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Forest a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 17 septembre 2018*).

L'honorable sénateur Neufeld a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 21 juin 2018*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 5, 2018:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Downe, seconded by the Honourable Senator Eggleton, P.C., for the second reading of Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax).

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Downe moved, seconded by the Honourable Senator Dawson, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 5 juin 2018 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Downe, appuyée par l'honorable sénateur Eggleton, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

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

L'honorable sénateur Downe propose, appuyé par l'honorable sénateur Dawson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat intérimaire,

Richard Denis

Interim Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 19, 2018
(176)

[*Translation*]

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

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

Other senators present: The Honourable Senators Dalphond and Griffin (2).

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

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 5, 2018, the committee began its consideration of Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax).

WITNESS:

The Honourable Percy E. Downe, sponsor of the bill.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Downe made a statement and answered questions.

At 7:42 p.m., the committee suspended.

At 7:45 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera to discuss a draft agenda (future business).

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

At 8:39 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 19 septembre 2018
(176)

[*Français*]

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

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

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Dalphond et Griffin (2).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 juin 2018, le comité entreprend son examen du projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé).

TÉMOIN :

L'honorable Percy E. Downe, parrain du projet de loi.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Downe fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 19 h 42, la séance est suspendue.

À 19 h 45, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité discute d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

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

À 20 h 39, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday September 19, 2018

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

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

[*Translation*]

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

[*English*]

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

I welcome back all members of the committee following the summer recess.

I would ask senators to introduce themselves.

[*Translation*]

Senator Bellemare: Diane Bellemare from Quebec.

Senator Pratte: André Pratte from Quebec.

Senator Moncion: Lucie Moncion from Ontario.

[*English*]

Senator Griffin: Diane Griffin, Prince Edward Island.

Senator Deacon: Marty Deacon, Ontario.

Senator Marshall: Elizabeth Marshall, Newfoundland and Labrador.

Senator Eaton: Nicole Eaton, Ontario.

[*Translation*]

Senator Forest: Éric Forest from Quebec.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 19 septembre 2018

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

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

[*Français*]

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

[*Traduction*]

Je m'appelle Percy Mockler, je suis un sénateur du Nouveau-Brunswick et je préside le comité. Je souhaite la bienvenue à toutes les personnes présentes ici aujourd'hui et à toutes celles un peu partout au pays qui nous regardent peut-être à la télévision ou sur Internet. Je désire rappeler à ceux et celles qui nous regardent que les audiences du comité sont ouvertes au public et disponibles en ligne à sencanada.ca

À tous les membres du comité qui reviennent de la pause de l'été, je souhaite la bienvenue.

Je demanderais aux sénateurs de se présenter.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Diane Bellemare, du Québec.

Le sénateur Pratte : André Pratte, du Québec.

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

[*Traduction*]

La sénatrice Griffin : Diane Griffin, de l'Île-du-Prince-Édouard.

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

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

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

[*Français*]

Le sénateur Forest : Éric Forest, du Québec.

[English]

Senator Andreychuk: Raynell Andreychuk from Saskatchewan.

Senator Neufeld: Richard Neufeld from British Columbia.

[Translation]

The Chair: I'd like to introduce Ms. Gaëtane Lemay, our clerk, and our two analysts, Mr. Alex Smith and Mr. Shaowei Pu, who together support the work of this committee.

[English]

We are beginning our study, honourable senators, of Bill S-243, An Act to amend the Canada Revenue Agency Act (reporting on unpaid income tax). Bill S-243 was introduced in the Senate of Canada on November 22, 2017, by our colleague, the Honourable Senator Percy Downe, who is present with us this evening as our first witness.

This study was referred to our committee June 5, the same day after second reading.

Honourable Percy Downe will make remarks, to be followed by questions from the senators.

Hon. Percy E. Downe, sponsor of the bill: Thank you, chair, and colleagues. Most of you have heard me speak about this bill in the past, so I will make brief remarks and try to answer any questions you may have.

The proposed “Fairness for All Canadian Taxpayers Act” is the conclusion of many years of work not only by myself but by a series of Parliamentary Budget Officers and others working across Canada to obtain some measure of transparency and accountability from the Canada Revenue Agency.

I have said in the past that the CRA enjoys a unique status within the machinery of government, in that it always makes money for the government. As a result — and I recall this from my own time in government — there has existed an attitude of “if it's not broken, don't fix it” towards the agency. In other words, the purpose of the CRA is to generate revenue for the government. The CRA is generating revenue, therefore, the CRA must be working properly.

Unfortunately, recent experience — my own and that of others — demonstrates that confidence has been misplaced. I will later describe a series of circumstances in which the Canada Revenue Agency has been shown to be less than transparent with Canadians. Therefore, any claim or estimate they generate must

[Traduction]

La sénatrice Andreychuk : Raynell Andreychuk, de la Saskatchewan.

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

[Français]

Le président : J'aimerais vous présenter Mme Gaëtane Lemay, notre greffière, et nos deux analystes, M. Alex Smith et M. Shaowei Pu qui, ensemble, appuient les travaux de ce comité.

[Traduction]

Honorables sénateurs et sénatrices, nous commençons notre étude du projet de loi S-243, Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (rapports concernant l'impôt sur le revenu impayé). Le projet de loi S-243 a été présenté au Sénat du Canada le 22 novembre 2017 par notre collègue, l'honorable sénateur Percy Downe, qui est avec nous ce soir et qui sera notre premier témoin.

L'étude du projet de loi a été renvoyée à notre comité le 5 juin, le jour même de sa deuxième lecture.

L'honorable Percy Downe prononcera une déclaration, à la suite de laquelle les sénateurs pourront lui poser leurs questions.

L'honorable Percy E. Downe, parrain du projet de loi : Merci, monsieur le président et chers collègues. La plupart de vous m'ont entendu parler du projet de loi par le passé, je serai donc bref et essaierai de répondre à toutes les questions que vous pourrez avoir.

La Loi sur l'équité pour les contribuables canadiens proposée est l'aboutissement de plusieurs années de travail non seulement de ma part, mais de celle d'une série de directeurs parlementaires du budget et d'autres personnes travaillant un peu partout au Canada dans le but d'obtenir une certaine transparence et une reddition de comptes de l'Agence du revenu du Canada.

J'ai dit par le passé que l'ARC jouit d'un statut unique dans l'appareil gouvernemental parce qu'elle fait toujours de l'argent pour le gouvernement. On a donc eu tendance à considérer qu'il valait mieux ne rien changer, estimant que le mieux est souvent l'ennemi du bien. Telle était l'attitude qui avait cours lorsque j'étais moi-même dans l'appareil gouvernemental, je m'en souviens. Autrement dit, comme l'ARC avait pour objet de générer des revenus pour le gouvernement, si elle en générait, c'était qu'elle devait bien travailler.

Malheureusement, l'expérience récente — la mienne et celle d'autres personnes — montre que cette confiance n'était pas méritée. Je vais vous parler plus tard d'une série de situations dans lesquelles l'Agence du revenu du Canada s'est révélée moins que transparente. En conséquence, toute prétention ou

be subject to independent verification by the Parliamentary Budget Officer.

The purpose of this bill before you is threefold. One, it requires the CRA to report annually to Parliament on all convictions for tax evasion, including a separate listing of all convictions for overseas tax evasion.

Two, it requires the Minister of National Revenue to report to Parliament yearly on the tax gap.

And third, it requires the CRA to provide the Parliamentary Budget Officer with the data they require on the tax gap, as well as any additional data the PBO considers important to their own independent analysis of the tax gap.

The first requirement arises simply from the difficulty in getting this information out of the revenue agency. You would think the Canada Revenue Agency would be shouting from the rooftop about all the people they have convicted for overseas tax evasion, but they are reluctant to part with detailed information. The CRA website has an enforcement notification page, listing recent charges, convictions and sentences for tax crimes, but it lists very few convictions for overseas tax evasion.

Furthermore, when journalists are looking for details about these convictions, and in particular how many of them were related to overseas tax evasion, the numbers became even less impressive.

The CBC's Elizabeth Thompson reported in the media that "few, if any" of the court cases cited by the government to advertise its fight against overseas tax evasion have "anything to do with millionaires hiding money in overseas tax havens." For example, she looked at the 78 convictions between September 2015 and October 2017 — a figure that has been repeated by the government, the ministers, the department and others, in response to criticism that they are not doing anything about overseas tax evasion. Her finding, after the CBC research, was that: "The review by CBC News of the list of convictions, which used a combination of CRA press releases, news stories, and court files, did not find any reference to convictions resulting from offshore tax evasion." That report, colleagues, ran on CBC December 18, 2017.

The second requirement of my bill, that the CRA measure the tax gap, is something about which I have spoken at length in the Senate. Rather than go into it again, I will refer you to the table you have before you, which is in both languages, that my office has prepared. It outlines what a number of countries and

estimation formulée par cet organisme doit être soumise à une vérification indépendante du directeur parlementaire du budget.

L'objet du projet de loi est triple. Tout d'abord, il oblige l'ARC à faire rapport au Parlement chaque année sur toutes les condamnations pour évasion fiscale, et cela comprend une liste distincte de toutes les condamnations pour évasion fiscale à l'étranger.

Il oblige également le ministre du Revenu à faire, chaque année, rapport au Parlement sur le manque à gagner fiscal ou écart fiscal.

Enfin, il oblige l'ARC à fournir au directeur parlementaire du budget les données qu'il demande concernant l'écart fiscal ainsi que toutes les autres données que le DPB juge importantes pour procéder à une analyse indépendante du manque à gagner.

La première exigence a été formulée simplement parce qu'il est difficile d'obtenir de l'information de l'organisme. On pourrait croire que l'Agence du revenu du Canada serait heureuse de faire connaître tous ceux qu'elle fait condamner pour évasion fiscale à l'étranger, mais elle est plutôt réticente à divulguer des renseignements détaillés sur le sujet. Le site web de l'ARC compte une page d'Avis de mesures d'exécution, donnant la liste des accusations, condamnations et peines prononcées récemment pour des activités criminelles liées à la fiscalité, mais il comprend très peu d'informations sur les condamnations pour évasion fiscale à l'étranger.

En outre, lorsque des journalistes essaient d'obtenir des détails sur ce type de condamnation, et en particulier sur le nombre de condamnations pour évasion fiscale à l'étranger, les chiffres deviennent encore moins convaincants.

Elizabeth Thompson, de CBC, a rapporté dans les médias que « peu, sinon aucun » des procès mentionnés par le gouvernement pour faire connaître son combat contre l'évasion fiscale à l'étranger ont « quelque chose à voir avec les millionnaires qui cachent de l'argent dans des paradis fiscaux à l'étranger ». Par exemple, elle a examiné les 78 condamnations prononcées entre septembre 2015 et octobre 2017 — un chiffre maintes fois mentionné par le gouvernement, les ministres, le ministère même et d'autres intervenants, pour réagir aux critiques voulant que le gouvernement ne fait rien contre l'évasion fiscale à l'étranger. Selon la journaliste, le service des nouvelles de CBC a examiné la liste des condamnations en regard de communiqués de l'ARC, de reportages et de dossiers de la cour et a constaté qu'aucune condamnation pour évasion fiscale à l'étranger n'y figure. Le reportage, chers collègues, a été diffusé à CBC le 18 décembre 2017.

J'ai déjà parlé longuement au Sénat de la deuxième exigence de mon projet de loi, soit que l'ARC mesure l'écart fiscal. Plutôt que de revenir là-dessus encore une fois, je vous renvoie au tableau que vous avez devant vous, préparé par mon bureau et présenté dans les deux langues. Vous y verrez ce qu'un certain

international organizations think about the tax gap and the value in studying it.

This, I might add, is not a complete list of all the countries that measure the tax gap. It is basically a highlight. In fact, one thing that struck me was how few national revenue agencies offer an explanation of their decision to measure their tax gap. They simply regard it as self-evident, similar to Environment Canada which does not feel the need to explain why they record temperatures and rainfall.

In the last three years, there have been significant developments, not least that the Canada Revenue Agency has finally agreed, somewhat reluctantly, to look at the tax gap, and, indeed, has produced a couple of reports on the subject. On the surface, that would seem to be the end of the matter, and we can simply declare the file closed. But one thing I have learned on this journey is that you cannot just leave the Canada Revenue Agency to its own devices and accept whatever they tell you unchallenged. That's why the importance of the Parliamentary Budget Officer getting the data from the CRA so they can come to their own conclusion.

We have all heard of the cases so I will mention them briefly, but I'm prepared to go into more detail if there are questions. When the Auditor General did a study of the call centre, the CRA was claiming a success rate of 90 per cent when Canadians called the CRA call centre on any issue. The Auditor General found out they did that by blocking over 28 million calls, and the real rate is closer to 36 per cent. So the CRA was publicly declaring 90 per cent but the Auditor General's analysis found out it was 36 per cent.

We heard again today in the Senate about the disability tax credit, which was a controversial issue. Many of us were lobbied by disability groups who, when they came to see me, told me there used to be 80 per cent approval. That changed to 80 per cent rejection. We found that CRA claimed publicly that there was no change in the criteria but they changed the variables, and after public outcry they backed down.

The CRA and the government announced that \$1 billion investment in the fight against tax evasion in the last two budgets — 2016 and 2017, over six years. Which is all correct, however, the government keeps referring to the CRA spending \$1 billion. As of December 2017 they have spent \$106 million of that. So there is no \$1 billion suddenly fighting overseas tax evasion.

nombre de pays et d'organismes internationaux pensent de l'écart fiscal et de l'importance qu'ils accordent aux mesures à prendre pour l'évaluer.

Vous n'avez pas devant vous une liste complète de tous les pays qui mesurent l'écart fiscal. Il s'agit fondamentalement d'un aperçu. En fait, j'ai constaté avec étonnement que bien peu d'agences de revenu national justifient leur décision de mesurer l'écart fiscal. Ils considèrent la chose comme étant simplement naturelle, tout comme les responsables d'Environnement Canada ne sentent pas le besoin d'expliquer pourquoi ils enregistrent les températures et les précipitations.

Au cours des trois dernières années, des progrès importants ont été réalisés pour le calcul de l'écart fiscal, des progrès dont l'Agence du revenu du Canada a fini par convenir, même si c'était un peu à contrecœur. En fait, l'agence a produit deux ou trois rapports sur le sujet. En apparence, donc, la question semble être résolue et nous pourrions simplement déclarer le dossier clos. Toutefois, j'ai constaté qu'on ne peut tout simplement pas laisser l'Agence du revenu du Canada à elle-même et croire tout ce qu'elle dit. Voilà pourquoi il importe que le directeur parlementaire du budget obtienne les données de l'ARC pour tirer ses propres conclusions.

Nous avons tous entendu parler de certains cas et je vous les mentionnerai donc brièvement, mais je suis prêt à vous donner plus de détails si vous avez des questions. Lorsque le vérificateur général a fait une étude sur le centre d'appels de l'ARC, l'agence a prétendu répondre à 90 p. 100 des appels faits à son centre concernant n'importe quelle question. Toutefois, le vérificateur général a constaté que l'agence arrivait à ce chiffre parce qu'elle bloquait plus de 28 millions d'appels, et que le taux réel de réponse était plutôt de 36 p. 100. L'ARC déclarait donc publiquement afficher un taux de réponse de 90 p. 100 alors que, selon l'analyse du vérificateur général, ce taux s'établissait à 36 p. 100.

On a parlé aujourd'hui au Sénat du crédit d'impôt pour personnes handicapées, un sujet controversé. Tout comme moi, beaucoup de vous ont été approchés par des groupes de personnes handicapées. En ce qui me concerne, on m'a dit qu'auparavant, 80 p. 100 des demandes étaient acceptées, mais que les choses ont changé par la suite et que l'Agence s'est mise à refuser 80 p. 100 des demandes. Or, l'ARC a déclaré publiquement n'avoir effectué aucun changement dans les critères, mais nous avons constaté qu'elle avait changé les variables; l'organisme a fait marche arrière après la vague de protestations.

Dans les deux derniers budgets — ceux de 2016 et de 2017 —, l'ARC et le gouvernement ont annoncé l'investissement de 1 milliard de dollars, en six ans, pour lutter contre l'évasion fiscale. Ils disent vrai, mais le gouvernement continue d'affirmer que l'ARC dépense 1 milliard de dollars alors qu'en décembre 2017, l'organisme avait dépensé 106 millions. Le

They announced they had a “full-time dedicated unit focused on offshore non-compliance.” When I filed a written question in the Senate and received their answer, it turned out they “did not necessitate an increase or transfer of resources.” In other words, it was a reorganization of existing personnel.

Of course, the favourite buzzword of the revenue agency is how much money they identified is owing. But when you ask them how much they have actually collected the figure is much more difficult to obtain and is always considerably lower.

These are only a few examples. I have listed many more in the past. It all boils down to the fact that as important as it is for the Canada Revenue Agency to finally estimate the tax gap, it is equally important for the estimate to be verified by an independent body, like the Parliamentary Budget Officer.

Colleagues, I would welcome any questions anyone has and try to answer them.

The Chair: Thank you. Honourable senators, we will commence with Senator Eaton, to be followed by Senator Forest, Senator Marshall and Senator Bellemare.

Senator Eaton: Thank you, Senator Downe. This is an excellent bill. I'm happy to support it.

The Conference Board of Canada has estimated the tax gap could range from \$8.9 billion to \$47.8 billion. Is that your understanding?

Senator Downe: That is correct.

Senator Eaton: Has our tax system become too complicated? Do you have any rough idea as to what percentage of it is people simply not filling out the forms properly?

Senator Downe: I don't think that in itself is a problem. As we try to do our income tax, unless you're an accountant, we come up against that difficulty of the complexity of the Canadian tax form, individually or if you're a company.

What the Conference Board of Canada found, and the reason they had the wide variation, was that we simply don't know. So you look at this chart about why other countries do it, they do it to find out the degree of the problem and therefore how much resources they have to put in to fight the actual problem. The figures the Conference Board of Canada came up with are shocking. The fact is that for years the CRA refused to estimate

gouvernement ne s'est donc pas mis à dépenser 1 milliard de dollars soudainement pour lutter contre l'évasion fiscale à l'étranger.

L'organisme a annoncé avoir un service affecté à temps plein au non-respect de la loi à l'étranger. Lorsque j'ai présenté une question écrite au Sénat et reçu la réponse de l'organisme, il est apparu qu'aucune augmentation ni aucun transfert de ressources n'avait été jugé nécessaire. Autrement dit, on a réparti le personnel autrement.

Naturellement, l'Agence du revenu se fait fort de clamer le montant en souffrance. Cependant, lorsqu'on lui demande combien elle a perçu dans les faits, il est beaucoup plus difficile d'obtenir le chiffre, qui est toujours considérablement plus faible.

Voilà seulement quelques exemples. J'en ai relevé de nombreux autres par le passé. En résumé, il est certes très important que l'Agence du revenu du Canada évalue l'écart fiscal, mais il est tout aussi important de faire vérifier cette évaluation par un organisme indépendant, comme le directeur parlementaire du budget.

Chers collègues, c'est avec plaisir que je répondrai au meilleur de mes connaissances à vos questions.

Le président : Merci. Honorables sénateurs, nous commencerons par la sénatrice Eaton, qui sera suivie du sénateur Forest, de la sénatrice Marshall et de la sénatrice Bellemare.

La sénatrice Eaton : Merci, monsieur le sénateur Downe. Voilà un excellent projet de loi. Je suis heureuse de l'appuyer.

Selon le Conference Board du Canada, l'écart fiscal pourrait se situer entre 8,9 milliards et 47,8 milliards de dollars. Voyez-vous les choses ainsi?

Le sénateur Downe : Oui.

La sénatrice Eaton : Notre système fiscal est-il devenu trop compliqué ? Avez-vous une idée quelconque du pourcentage de gens qui ne remplissent tout simplement pas bien leur déclaration de revenus?

Le sénateur Downe : Je ne crois pas que cela soit un problème en soi. Lorsqu'on fait sa déclaration de revenus, à moins d'être un comptable, on bute sur cette complexité des formulaires à remplir, que l'on fasse une déclaration à titre de particulier ou pour le compte d'une société.

Nous ne connaissons tout simplement pas la raison pour laquelle le Conference Board du Canada a calculé un écart aussi grand. Le tableau des autres pays nous permet de comprendre qu'ils établissent cette donnée pour cerner l'étendue du problème et décider des ressources à investir pour le combattre. Les chiffres avancés par le Conference Board du Canada sont consternants. Le fait est que, pendant des années, l'ARC a refusé

the tax gap which, as we all know, is the difference between what is owing and what should be collected.

The second thing the tax gap does is indicate how effective your revenue agency is in the job that they have been tasked with, which may be part of the hesitation on the part of the revenue agency.

I don't think there is any cause for embarrassment there. If they're not doing a proper job then the government has to give them the resources, as they have with this additional \$1 billion, to identify the problem and correct it.

Senator Eaton: To follow up on them not spending the money, do you have any insight as to why they have only spent a fraction of the money they have been given?

Senator Downe: I hear different things, often from employees of the department. One of the problems is retention. These people are highly trained. The government has a salary range that doesn't reflect their abilities anymore, so many of them simply cross the street to work for the other side, if you will. They're highly skilled and highly trained after working in senior positions in the revenue agency. They can make a lot more compensation in the private sector. Retention is an area the government has to look at. You may have to change the salary norms, which will set off alarm bells across government. But given the importance of the CRA, it's something the government should seriously consider.

[Translation]

Senator Forest: I want to thank you, Senator Downe, for having brought all of your competence to the study of this very important issue.

In the course of the work of the committee, we met many witnesses. A consultation held throughout the country allowed us to arrive at a strong consensus. Our tax system, which was created to finance the war effort — and to which new parts were repeatedly added over the years — would really need to — In my opinion, a tax system must, on the one hand, perform well and generate the necessary revenue to pay for the public services we want to have as a society. It has to be fair. You raised a point today: one of the aspects of our system may not be quite fair, given what we have observed. It has to be competitive because we are in a global context, where today's businesses, and some very competent young men and women, have the option of migrating to various tax regimes.

First, do you think it would be relevant to undertake an overall assessment of the Canadian tax system?

d'évaluer l'écart fiscal qui, comme nous le savons tous, est la différence entre ce qui est dû et ce qui devrait être perçu.

L'écart fiscal permet également de connaître l'efficacité avec laquelle l'agence s'acquitte de sa tâche, ce qui peut expliquer en partie pourquoi elle hésite à le calculer.

Je ne crois pas qu'il y ait lieu d'être embarrassé. Si l'organisme ne fait pas un bon boulot, alors le gouvernement doit lui fournir les ressources, comme il l'a fait en lui octroyant 1 milliard de dollars pour cerner le problème et le corriger.

La sénatrice Eaton : Avez-vous la moindre idée des raisons pour lesquelles l'agence n'a dépensé qu'une fraction de l'argent qui lui a été donné?

Le sénateur Downe : J'ai entendu différentes choses, souvent de la part d'employés du ministère. L'un des problèmes est la fidélisation du personnel. En effet, le personnel de l'organisme est hautement qualifié. Or, l'échelle salariale du gouvernement ne correspond plus aux compétences de ces gens, de sorte que bon nombre quittent simplement la fonction publique. Ces gens ont acquis des compétences et des connaissances poussées après avoir occupé des postes élevés à l'Agence du revenu. Ils peuvent obtenir un revenu beaucoup plus élevé dans le secteur privé. La fidélisation du personnel est donc le problème sur lequel le gouvernement doit se pencher. Il faudra peut-être changer les normes salariales, ce qui causera un émoi partout au gouvernement. Cependant, étant donné l'importance de l'ARC, c'est une question que le gouvernement devrait examiner sérieusement.

[Français]

Le sénateur Forest : Je vous remercie, sénateur Downe, de vous intéresser à cette question fort importante à l'aide de toutes vos compétences.

Dans le cadre des travaux du comité, nous avons rencontré beaucoup de témoins. Une consultation menée dans l'ensemble du pays a permis de dégager un consensus fort. Notre système fiscal, qui a été créé pour financer l'effort de guerre — et auquel on a « ajouté des tranches de pain au *club sandwich* » au fil des ans — mériterait vraiment... À mon avis, un régime fiscal doit, d'une part, être performant et générer les revenus nécessaires pour prendre en charge les coûts des services publics qu'on veut bien se donner comme société. Il doit être équitable. Vous avez soulevé un point aujourd'hui : l'un des volets de notre système n'est peut-être pas tout à fait équitable, compte tenu de ce qu'on a constaté. Il doit être compétitif, parce qu'on est dans un contexte de mondialisation où les entreprises d'aujourd'hui, les jeunes hommes et femmes très compétents, ont la possibilité, selon des régimes fiscaux, de migrer vers divers régimes.

D'une part, croyez-vous qu'il serait pertinent d'amorcer une évaluation globale du régime fiscal canadien?

[English]

Senator Downe: No question, senator, I think you hit the key point, which is fairness. What undermines our tax system is the sense that some Canadians are getting a sweetheart deal because they can move their money offshore and never have to pay a price for it. In fact, if you go on the revenue agency website — and I haven't done it in a few months — they have all kinds of convictions, and they are very good at this. I say this publicly all the time. They are very good at domestic tax evasion convictions. You'll see carpenters in Saskatchewan, nurses in New Brunswick, dentists in Ontario, charged, convicted, many times sent to jail. The same site for overseas tax evasion and basically blank.

What has happened is that the department has not had the resources in the past, and/or the ability to challenge people who lawyer up and get accountants. Some of these accounts overseas, in Liechtenstein, for example, with 106 Canadians with bank accounts. It's very important to emphasize again, it is not illegal to have a bank account overseas. It is, however, illegal not to declare the proceeds from it. Those 106 Canadians with bank accounts in Liechtenstein — one bank there, you couldn't open an account unless you had half a million dollars.

After eight years the Government of Canada determined that there was \$20 million or \$30 million owing from those people. Not all of them, but some of them. Not one person was charged, and not one person was convicted.

So it goes to the basic question of fairness that you raised in your question. If the tax system is undermining Canadians' confidence that everyone is treated fairly, Canada would have a very serious problem.

Senator Marshall: Thank you, Senator Downe, for being here.

Do you think that the bill is going to solve the problem? The end result is that you want the government to collect all the taxes that it's entitled to. You are going to start out requiring the Canada Revenue Agency to come up with data to calculate the tax gap. We all know there are concerns about the reliability of the information from the Canada Revenue Agency, so have you given any thought to that? They are going to provide the data to a Parliamentary Budget Officer. How much confidence do you have that the information is going to be accurate and reliable? Could you speak to that?

Senator Downe: I have a lot of confidence in the Parliamentary Budget Officer. They are an independent officer of Parliament. They have studied what other countries are doing. They are not reinventing the wheel. All these other countries do

[Traduction]

Le sénateur Downe : Cela ne fait pas de doute, monsieur le sénateur, je crois que vous avez cerné le problème : l'équité. Ce qui mine notre système fiscal, c'est l'impression que certains Canadiens jouissent d'un traitement de faveur parce qu'ils peuvent déplacer leur argent à l'étranger et ne jamais payer pour cela. En fait, lorsqu'on consulte le site web de l'Agence du revenu — et je n'y suis pas allé depuis quelques mois — on y trouve toutes sortes de condamnations, pour lesquelles les employés de cet organisme sont très bons. Je le dis publiquement tout le temps. Ils réussissent très bien à obtenir des condamnations pour évasion fiscale au pays. On y voit des menuisiers de la Saskatchewan, des infirmières du Nouveau-Brunswick et des dentistes de l'Ontario accusés et condamnés et souvent envoyés en prison. Toutefois, le même site est pratiquement vide pour l'évasion fiscale à l'étranger.

En fait, le ministère n'a pas eu par le passé les ressources ou la capacité de poursuivre des gens qui avaient les moyens de se payer les services d'avocats et de comptables. Au Liechtenstein, notamment, on a recensé 106 Canadiens détenteurs d'un compte de banque. Il importe de préciser une fois de plus qu'il n'est pas illégal d'avoir un compte à l'étranger. Toutefois, c'est illégal de ne pas déclarer les revenus qui en sont tirés. En ce qui concerne les 106 Canadiens qui ont un compte au Liechtenstein, il faut savoir qu'il est impossible d'ouvrir un compte dans une banque là-bas sans avoir un demi-million de dollars.

Après huit ans, le gouvernement du Canada a déterminé que ces gens lui devaient 20 millions ou 30 millions de dollars. Non pas toutes ces personnes, mais certaines d'entre elles, mais aucune n'a été accusée et aucune n'a été condamnée.

Alors, cela nous ramène à la question fondamentale de l'équité que vous avez soulevée dans votre question. Si le système fiscal porte les gens à croire qu'ils n'y sont pas traités équitablement, le Canada va avoir un très grave problème.

La sénatrice Marshall : Merci, monsieur le sénateur Downe, d'être parmi nous aujourd'hui.

Croyez-vous que le projet de loi va résoudre le problème? En fin de compte, vous voulez que le gouvernement perçoive tous les impôts auxquels il a droit. Vous allez commencer par exiger que l'Agence du revenu du Canada présente des données pour calculer l'écart fiscal. Or, nous savons tous que la fiabilité de l'information fournie par l'Agence du revenu du Canada suscite des préoccupations. Avez-vous pensé à ce problème? L'agence va fournir les données à un directeur parlementaire du budget. Dans quelle mesure croyez-vous que l'information sera exacte et fiable? Pouvez-vous vous exprimer sur le sujet?

Le sénateur Downe : J'ai une grande confiance dans le directeur parlementaire du budget et ses employés. Ils sont indépendants du Parlement. Ils ont étudié les mesures prises par d'autres pays; ils ne réinventent donc pas la roue. Tous les autres

it. They have been in touch with them, they know what data to ask for. The reason it has taken three to four years, maybe longer, to get the data from the CRA is because they refuse to give it to the PBO. Under the Parliamentary Budget Officer's legislation, when they request it, they are supposed to give it. In my opinion, they are in violation of the act. The previous Parliamentary Budget Officer, the current one just passed the Senate in June, the previous Parliamentary Budget Officer was prepared to take them to court on that issue, and they then provided information required. So I have a great deal of confidence that they know what to ask for, and they know how to assess the tax gap.

It's not a silver bullet. It won't solve everything, but what it will do is explain to Canadians the magnitude of the problem. As Senator Eaton said, the conference board had a range of \$9 billion to \$47 billion. That's quite a range. That's \$9 billion or \$47 billion. What is the number? The PBO, I think, will get us all closer to what the number is and then Canadians and the government will be able to determine what has to be done.

Senator Marshall: Do you have any concerns about the reliability or the accuracy of information provided by the Canadian Revenue Agency? Because I would rely on the Parliamentary Budget Officer, I would rely on him to look for information from the Canada Revenue Agency, and he has to go with that. So how much confidence can he put, or can we put, in what is being provided by the Canada Revenue Agency, given their reputation?

Senator Downe: It's a legitimate concern. I understand the Parliamentary Budget Officer has been asked to appear. That's a question I think you should ask him as well. They obviously understand the technical workings of this far better than I do. I have confidence they will know what to ask for, if they get it.

Senator Marshall: Right. So once the tax gap is identified, then it goes back to the Canada Revenue Agency. They know that they should be collecting \$80 billion more. They have to know where they have to go, so you're back depending on the Canada Revenue Agency now to determine, "Okay, how do we audit? Whom do we audit? How do we do the audits?" Once we identify how much individual taxpayers or corporations owe the Canada Revenue Agency, then they have to collect it. It just seems like the Parliamentary Budget Officer is a very small part of it and that the Canada Revenue Agency is the bigger part of it, but it's the Canada Revenue Agency that we have the problem with. So we're back to relying on the Canada Revenue Agency. How do we attack that? How do we solve that problem?

pays le font. Ils sont entrés en communication avec eux et ils savent quelles données demander. S'il leur a fallu trois ou quatre ans, peut-être même plus, pour obtenir les données de l'ARC, c'est parce que l'agence a refusé de les leur fournir. Or, en vertu des dispositions législatives concernant le directeur parlementaire du budget, lorsque celui-ci demande des données, on est censé les lui fournir. Selon moi, il y a eu violation de la loi. Le directeur parlementaire précédent — la nomination du titulaire actuel vient tout juste d'être approuvée par le Sénat en juin — était prêt à poursuivre l'agence en cour sur cette question, et celle-ci lui a alors fourni l'information demandée. J'ai donc grandement confiance dans la capacité du directeur parlementaire du budget de savoir quoi demander et comment évaluer l'écart fiscal.

L'information sur l'écart fiscal n'est pas une panacée. Elle ne réglera pas tous les problèmes, mais elle fera comprendre aux Canadiens l'étendue du problème. Comme la sénatrice Eaton l'a déclaré, le Conference Board a évalué que l'écart se situe entre 9 milliards et 47 milliards de dollars. La différence entre les deux nombres est énorme. Six milliards ou 47 milliards. Quel est donc le chiffre réel? Le DPB, je crois, obtiendra un chiffre plus près de la réalité et les Canadiens ainsi que le gouvernement pourront alors déterminer les mesures à prendre.

La sénatrice Marshall : Doutez-vous quelque peu de la fiabilité ou de l'exactitude des données fournies par l'Agence du revenu du Canada ? Je me ferais au directeur parlementaire du budget pour obtenir les données de l'Agence du revenu du Canada, mais il doit ensuite travailler avec ces chiffres. Alors, dans quelle mesure peut-il, ou pouvons-nous, avoir confiance dans l'information fournie par l'Agence du revenu du Canada, étant donné sa réputation?

Le sénateur Downe : Voilà une préoccupation bien légitime. Je crois comprendre que le directeur parlementaire du budget a été prié de comparaître. C'est une question que vous devriez également lui poser. Lui et son personnel comprennent ces rouages techniques bien mieux que moi et j'ai bonne confiance qu'ils savent quoi demander et comment l'obtenir.

La sénatrice Marshall : Très bien. Alors une fois l'écart fiscal établi, il revient aux employés de l'Agence du revenu du Canada d'agir. Ils savent qu'ils devraient percevoir 80 milliards de dollars de plus. Ils doivent donc savoir où aller, ce qui de nouveau nous fait dépendre de l'agence pour déterminer la façon de mener les vérifications, qui doivent faire l'objet d'une vérification et comment faire ces vérifications. Une fois que nous avons établi combien des contribuables ou des sociétés doivent à l'Agence du revenu du Canada, les employés de cet organisme doivent ensuite percevoir cet argent. Le Bureau du directeur parlementaire du budget semble donc être un bien petit joueur comparativement à l'agence, mais c'est avec elle que nous éprouvons le problème. Nous voilà de nouveau dépendants de l'Agence du revenu du Canada. Comment pouvons-nous résoudre le problème?

Senator Downe: What I hope is, if this bill passes, it will, in effect, have a report card every year on the revenue agency from the PBO that will show where they are now, and if they are not improving over the years, or if they are improving, by how much. It's a simple dollar report, how much they are not collecting, within a margin of error. It's not a perfect science, but it's far better than anything we have now. It will be a yearly report card that the public will be made aware of, the government will be made aware of, and hopefully that will put pressure on this agency that is very secretive and not transparent. As they should be, I might stress, in certain areas. Nobody wants to know the chair's income tax made public. All that confidentiality has to be protected, but the raw data is what we are looking for. I think the PBO can do it. Maybe he'll tell you he can't, but I think he can.

Senator Marshall: We have to start somewhere.

[*Translation*]

Senator Bellemare: I think the bill is very interesting. However, I wonder what purpose it will serve if we don't have sufficiently precise data to measure the actual tax gap.

I'd like to follow up on the comments made by Senator Eaton and Senator Marshall. Gaps of \$9 billion to \$47 billion are very large. As an economist, I know that tax evasion is one of the major elements. If that is the aspect we want to measure, we have to be very clear. If we are talking about paying one's fair share for public services, that is something else, because there is the whole phenomenon of the black market economy which is very difficult to evaluate. It may be even larger, I don't know. However, if we undertake to measure the tax gap due to the fact that people manage to avoid taxes and we do not take the black market economy into account, I don't know if we will do useful work. Perhaps we will, in any case, since we have to start somewhere.

In the course of your research on how other countries function, did you find out how they manage to take the black market economy into account?

[*English*]

Senator Downe: Thank you, senator. Your first comment is quite correct. This would not be a precise figure. If this bill passes, the PBO will give a range, but I suspect the range will not be as wide as the Conference Board of Canada, and it is not an exact science. We will have a closer figure to what the tax evasion is, but it will not be precisely down to the dollar.

Le sénateur Downe : Si le projet de loi est adopté, j'espère que le DPB présentera chaque année une fiche de rendement sur l'Agence du revenu du Canada qui montrera où l'agence en est rendue et si, au fil des ans, elle perçoit ou non plus d'impôts qui lui sont dus et combien, le cas échéant. Ce sera un simple rapport sur des dollars, combien l'agence ne perçoit pas, à l'intérieur d'une marge d'erreur. Ce n'est pas une science exacte, mais c'est infiniment mieux que ce que nous avons maintenant. Ce sera une fiche de rendement annuel qui sera portée à la connaissance de la population et du gouvernement et qui, espérons-le, exercera une pression sur cet organisme très secret et opaque. L'agence doit garder certaines données secrètes, naturellement. Personne ne veut que la déclaration de revenus du président soit rendue publique. Toutes ces données personnelles doivent être protégées, mais ce sont les données brutes que nous voulons connaître. Je crois que le DPB peut s'occuper de cela. Peut-être vous dit-il qu'il ne le peut pas, mais je crois qu'il le peut.

La sénatrice Marshall : Il faut commencer quelque part.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Je trouve que le projet de loi est très intéressant. Toutefois, je me demande à quoi cela servira si on n'est pas en mesure d'avoir des données assez précises pour mesurer la réalité de l'écart fiscal.

Je reprends les propos de la sénatrice Eaton et de la sénatrice Marshall. Des écarts de 9 milliards à 47 milliards de dollars sont très importants. En tant qu'économiste, je sais qu'un des éléments majeurs est l'évasion fiscale. Si c'est cet aspect qu'on veut mesurer, il faut être très clair. Si on parle de payer sa juste part des services publics, c'est autre chose, parce qu'il y a tout le phénomène de l'économie au noir, qui est très difficile à évaluer. C'est peut-être plus important encore, je ne le sais pas. Cependant, si on s'engage dans une démarche pour mesurer l'écart fiscal par rapport au fait que des gens réussissent à faire de l'évitement fiscal et qu'on ne tient pas compte du phénomène de l'économie au noir, je ne sais pas si on fait œuvre utile. Peut-être que oui, tout de même, puisqu'il faut commencer quelque part.

Dans le cadre de vos lectures sur la façon dont fonctionnent les autres pays, avez-vous trouvé la manière dont ils tiennent compte de l'économie au noir?

[*Traduction*]

Le sénateur Downe : Votre premier commentaire est très judicieux. Ce ne serait pas un chiffre précis. Si le projet de loi est adopté, le DPB donnerait un ordre de grandeur qui, j'imagine, ne serait pas aussi large que celui du Conference Board du Canada. Le calcul de cette donnée ne relève pas d'une science exacte. Nous obtiendrons un chiffre sur l'évasion fiscale plus près de la réalité, mais nous ne connaissons pas l'écart au dollar près.

On the underground economy, that is one tax-gap analysis the CRA has already completed. About four or five years ago they were opposed to doing tax gaps at all. They have evolved into, “We will do them.” I think they have done two or three. They haven’t done overseas yet, but one of them was the underground economy in Canada. I assume they will be here, and you can ask them that question.

I believe that is correct. My assistant says yes. He is highly paid, so I am sure it is correct.

Senator Andreychuk: Thank you, Senator Downe, for appearing. You have been very persistent on this topic, and I have seen you rush into the chamber to find an opportunity to talk about it. I think we have done a service to Canadians on this subject matter.

I am looking at your bill. You said that part of the problem may be retention at the higher levels of highly skilled people. What we have heard in this committee is the churn rate at the lower level and that people are not trained. The tax system is so complex, there is a lot of discretion built into it, so it is a constant tension between the person filing and the person who judges.

In your bill, under proposed subsection 88.1(1), it reads:

88.1(1) In this section, *tax gap* means the sum of the amount of taxes that should have been assessed under the Income Tax Act on undeclared income

And it goes on. The word “should” is difficult for me because in whose eyes? First, you have to be certain of your declaration that income is owing. We have found that that is the fudgy part. When you put all those qualifiers in, will we have something reliable? That gives me concern.

Did you find that the reticence to get into this was because so much of the overseas — and I understand when they catch up to it that it is undeclared income — is then negotiated and, therefore, it is a deal? You don’t want to say, “Well, we settled for” This is something 30 years ago we used to do in Canada. We didn’t disclose the amount owing but what was settled.

Senator Downe: Exactly.

Senator Andreychuk: Do you have any comments?

En ce qui concerne l’économie au noir, l’ARC a déjà analysé l’écart fiscal dans ce secteur. Il y a quatre ou cinq ans, elle s’opposait au calcul de tout écart fiscal. Elle a évolué depuis et elle a promis de faire ces calculs. Je crois qu’elle a fait le travail deux ou trois fois. Toutefois, l’agence n’a pas encore effectué d’analyse de l’écart fiscal pour l’évasion fiscale à l’étranger, mais elle en a fait une sur l’économie au noir au Canada. J’imagine que des responsables de l’agence comparaitront ici et que vous pourrez leur poser la question.

Il semble que ce soit le cas. Mon adjoint dit oui. Il est très bien payé, alors je suis sûr qu’il ne se trompe pas.

La sénatrice Andreychuk : Merci, monsieur le sénateur Downe, de comparaître aujourd’hui. Vous avez beaucoup insisté pour parler de cette question et je vous ai vu vous démenier à la Chambre pour trouver une occasion d’en parler. Je crois que nous avons rendu service aux Canadiens en soulevant ce problème.

Je regarde votre projet de loi. Selon vous, le problème pourrait tenir en partie à la fidélisation aux niveaux élevés de personnel hautement qualifié. Toutefois, ce dont nous avons entendu parler à notre comité, c’est le taux de roulement du personnel aux niveaux inférieurs et le manque de formation des gens. La fiscalité est tellement complexe et elle permet tant de choix discrétionnaires qu’une tension constante se construit entre la personne qui remplit sa déclaration et celle qui l’évalue.

Dans votre projet de loi, le paragraphe 88.1(1) se lit comme suit :

88.1(1) Dans le présent article, *manque à gagner fiscal* s’entend de la somme des cotisations qui auraient dû être établies au titre de la Loi de l’impôt sur le revenu à l’égard des revenus non déclarés...

Et ainsi de suite. Le verbe « auraient dû » me cause un problème parce qu’il comporte un jugement personnel. Premièrement, il faut être certain de la somme due pour faire une telle déclaration. Or, nous avons constaté que c’est là où le bât blesse. Finalement, aurons-nous une information fiable? Voilà ce qui me préoccupe.

Avez-vous constaté que la réticence à agir tient à ce que beaucoup de cas concernant l’étranger — et je tiens pour acquis qu’on parle de cas d’évasion fiscale — font l’objet de négociations; alors, s’agit-il de marchés conclus? On ne veut pas dire : « Eh bien, nous avons réglé pour... ». On procédait de cette façon au Canada il y a 30 ans. On ne voulait pas divulguer la somme due, mais plutôt celle qu’il avait été convenu de verser.

Le sénateur Downe : Exactement.

La sénatrice Andreychuk : Avez-vous des commentaires à formuler?

Senator Downe: Yes, I do. There is a difference, and everyone understands the difference between tax evasion and tax avoidance. Tax avoidance is you can write this or that off.

Senator Andreychuk: Yes. It is legitimate.

Senator Downe: The Canada Revenue Agency has a rough figure of what each individual should be paying based on their income, and that is a reflection on that.

The enforcement is a good statement because that is the fallback position on the CRA. I mentioned Liechtenstein earlier. In Liechtenstein, a disgruntled employee of the bank stole a list of all the clients and offered it for sale. The government in Germany purchased it. They did an integrity test and found out there was a number of Germans on it, found out it was legitimate, and then they offered it freely to every other country with citizens on the list. Canada had 106 people on it.

So the Canada Revenue Agency didn't actually do anything. They weren't proactive. It just fell into their lap.

Those 106 Canadians had over \$100 million in that one bank in Liechtenstein. As I mentioned before, you couldn't open an account unless you had half a million. The largest bank account was \$12 million. Then we found out the revenue agency's position was they didn't have the resources or the expertise. They wanted to know how it worked. Therefore, they didn't charge anyone, even though they identified \$22.4 million was actually owing.

So you compare that to what the other countries did. Getting the same list from Germany, they immediately swung into action. I think the Australians are the best example. They set up a task force, a multi-department project — Project Wickenby. They identified a target that they wanted to collect, which they say exceeded. They then publicized people being convicted and charged. The Australian example found that when people were seeing their neighbours charged and their other neighbour going to jail, the amount of tax evasion fell dramatically from people wanting to send the money overseas.

In Canada, you can't point to a name or a person that has been convicted. Nobody knows. And those that are convicted, as Elizabeth Thompson of CBC News found in her research — if a sliver happens to be overseas, it's some organized crime group or something. It's not Canadians hiding money overseas at all, although the department tries to claim that.

Le sénateur Downe : Oui. Il y a une différence que tout le monde comprend entre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. L'évitement fiscal permet de soustraire un montant.

La sénatrice Andreychuk : Oui, et c'est légal.

Le sénateur Downe : L'Agence du revenu du Canada fixe un montant approximatif que chacun devrait payer selon ses revenus, et c'est cela qui est pris en compte.

L'article est pertinent parce qu'il concerne une position de repli de l'ARC. J'ai parlé plus tôt du Liechtenstein. Dans ce pays, un employé d'une banque mécontent a volé une liste sur laquelle figuraient tous les clients de l'organisme et l'a mise en vente. Le gouvernement de l'Allemagne l'a achetée. Il l'a examinée à fond et il a vu qu'un certain nombre d'Allemands y figuraient. Quand il a établi que la liste était authentique, il l'a mise à la disposition de tous les autres pays qui avaient des ressortissants dont le nom figurait dans le document. Le Canada en avait 106.

L'Agence du revenu du Canada n'avait, en réalité, rien fait. Elle n'avait pas été proactive. Elle a simplement reçu une information tombée du ciel.

Ces 106 Canadiens détenaient plus de 100 millions de dollars dans une banque. Comme je l'ai dit plus tôt, il était impossible d'ouvrir un compte au Liechtenstein avec moins d'un demi-million de dollars. Le compte de banque le plus garni s'élevait à 12 millions. Nous avons alors appris que l'Agence du revenu estimait qu'elle n'avait pas les ressources ni l'expertise pour agir. Elle voulait savoir comment les choses fonctionnaient. En conséquence, elle n'a accusé personne, même si elle avait constaté un manque à percevoir réel de 22,4 millions de dollars.

Il faut ensuite comparer le comportement de l'agence avec celui de ses homologues des autres pays. Or, après avoir reçu la liste de l'Allemagne, ils ont réagi immédiatement. Je pense que ce sont les Australiens qui ont le mieux travaillé. Ils ont mis en place un groupe de travail chargé de mener un projet multiministériel — le projet Wickenby. Un montant à percevoir a ensuite été fixé, qui a été dépassé, ont-ils dit. Ils ont ensuite rendu publics les noms des personnes accusées et condamnées. L'expérience australienne a montré que lorsque les gens voient leurs voisins accusés et écroués, l'évasion fiscale à l'étranger chute radicalement.

Au Canada, il est impossible de trouver le nom de quelqu'un qui a été condamné. Personne ne sait rien. Et, lorsqu'il y a des condamnations, comme Elizabeth Thompson de CBC News l'a constaté dans sa recherche —, il s'agit de cas rares qui mettent en cause le crime organisé ou quelque chose du genre. Il ne s'agit pas du tout de Canadiens qui cachent de l'argent à l'étranger, bien que l'agence prétende cela.

Senator Pratte: Senator Downe, as you mentioned, the CRA published a couple of reports on their estimate of the tax gap. I think they did it for personal income and GST. There remains the corporate side of things, which I suppose will be important also.

Did you take a look at how they estimated the tax gap and whether you are satisfied with how those reports were written and how the data was used, so that we can be confident that what the bill would do, as far as the CRA estimates, is simply what they have done recently, after a lot of pressure was applied? So whether you want them to do what they have been recently doing but simply do it annually. Or do you have anything to say about not being satisfied with the work they are doing, after finally being convinced to do it?

Senator Downe: That would be the logical conclusion, that they have started to go the tax-gap analysis. They are the experts that Canadians should be accepting. The problem is they have made so many misleading statements — and I went through a few of them, for example, what they told Canadians about the call centre and the disability tax claim — and the list goes on and on.

I think Canadians deserve to have an independent analysis of that. We have the Parliamentary Budget Officer set up to serve parliamentarians. He and his team, who are highly trained in this area, can take the raw data and confirm what the CRA is telling us or point out any errors. It is a safety check only because the CRA has been so misleading to Canadians on so many topics.

Senator Pratte: Your bill would require the CRA and the Parliamentary Budget Officer to estimate the tax gap annually?

Senator Downe: Yes.

Senator Pratte: Have you considered that maybe every three or five years would be sufficient? First, I am sure there are quite a lot of resources going into estimating this tax gap.

Second, I don't know, but I am not sure it is useful to have it every year or whether it will vary tremendously from year to year. I don't know what the experience of other countries has shown to that effect.

Senator Downe: That's a legitimate comment as well. There is an amendment to that effect. You will hear many witnesses. I'm trying to get the ball rolling here but I wouldn't be opposed to amendments that would improve the bill. That maybe one we will want to consider.

Le sénateur Pratte : Monsieur le sénateur Downe, comme vous l'avez dit, l'ARC a publié deux ou trois rapports sur l'estimation qu'elle a faite de l'écart fiscal. Je crois qu'elle l'a fait pour l'impôt sur le revenu des particuliers et pour la TPS. L'écart fiscal des sociétés n'a pas encore été établi, mais je suppose qu'il est également important.

Avez-vous examiné la façon dont l'écart fiscal a été calculé? Êtes-vous satisfait de ces rapports et de la façon dont les données ont été utilisées? Selon vous, pouvons-nous estimer que le projet de loi permettrait, en ce qui concerne les évaluations de l'ARC, d'amener l'agence à faire simplement ce qu'elle a fait dernièrement, après avoir subi beaucoup de pressions? Voulez-vous que l'agence fasse ce qu'elle a fait récemment, mais simplement chaque année? Ou êtes-vous insatisfait du travail fait par l'agence en réaction aux pressions subies?

Le sénateur Downe : Ce serait logique que l'agence ait commencé à analyser l'écart fiscal. L'organisme compte des experts dont les Canadiens devraient accepter les conclusions. Le problème, c'est qu'ils ont fait beaucoup de déclarations trompeuses — j'en ai soulevé quelques-unes, comme ce qu'ils ont dit aux Canadiens concernant le centre d'appel et la créance fiscale pour invalidité, notamment.

Les Canadiens méritent qu'on leur présente une analyse indépendante de l'écart fiscal. Le directeur parlementaire du budget sert les parlementaires. Lui et son équipe, qui sont hautement qualifiés dans le domaine, peuvent prendre les données brutes et confirmer les affirmations de l'ARC ou signaler les erreurs. Nous pouvons recourir à eux par mesure de sécurité seulement parce que l'ARC a trompé les Canadiens sur tant de sujets.

Le sénateur Pratte : Le projet de loi obligerait l'ARC et le directeur parlementaire du budget à évaluer l'écart fiscal chaque année ?

Le sénateur Downe : Oui.

Le sénateur Pratte : Avez-vous réfléchi au fait qu'il serait peut-être suffisant de procéder à cette évaluation tous les trois ou cinq ans? Premièrement, je suis certain qu'il faut beaucoup de ressources pour évaluer l'écart fiscal.

Deuxièmement, je ne sais pas, mais je ne suis pas certain s'il serait utile de faire cet exercice chaque année ou si le montant varierait beaucoup d'une année à l'autre. Je ne sais pas ce que l'expérience des autres pays a révélé à ce sujet.

Le sénateur Downe : Votre commentaire est légitime également. Un amendement est prévu à cet effet. Vous entendrez de nombreux témoins. J'essaie de faire bouger les choses, mais je ne m'opposerai pas à des amendements qui amélioreraient le projet de loi. Voilà un point que nous voudrions peut-être examiner.

There will be a cost, but when you look at some of the comments here on this document you see how other countries use it as a foundation piece. Even the State of California does it; not only the American government. It is a useful tool for those in the business. We have not had that. Once we have that and get it , it may be that the Parliamentary Budget Officer only has to do it only every three years and that the CRA numbers are correct. That is what we would all hope. Unfortunately, given the track record, we need some supervision and oversight in the short term in my opinion.

Senator Moncion: Thank you for your presentation, Senator Downe.

I'm looking at the information on the United States about the Internal Revenue Service that developed the concept of tax gap as a way to gauge taxpayer's compliance with their federal tax obligations. I understand the importance of the information.

Are you aware — you have to be because you were at the Senate then — about the Foreign Account Tax Compliant Act that came into effect a few years back?

Senator Downe: Yes.

Senator Moncion: Do you have any information on how that came into play to help the United States get more information? That went off everywhere in the world and now all financial institutions have to report back to the United States on American citizens who have accounts in any financial institutions anywhere.

Do you know how or if that came into play for the information that they receive and that if that helped with the information they are getting and how they gauged the differences?

Senator Downe: The short answer is no. I don't know the answer to that and I don't know how it came about.

Senator M. Deacon: Thank you very much, Senator Downe for being here this evening. I certainly support the need for independent analysis and the consideration of looking at moving perhaps every two or three years.

One would think, naively perhaps, that data, accountability and rigorous record keeping would be important, particularly when it comes to our dollars. One would also think that if there is an opportunity to systemically increase efficiency and bring in the dollars where they need to be, that would be a natural and normal business plan.

Il y aura un coût, mais lorsqu'on regarde certains des commentaires formulés dans le document, on voit comment d'autres pays se servent de cette évaluation comme mesure de base. Le gouvernement américain n'est pas le seul à le faire, même la Californie évalue l'écart fiscal. C'est un outil utile pour ceux qui interviennent dans le secteur, mais que nous n'utilisons pas. Lorsque nous l'aurons, le directeur parlementaire du budget n'aura peut-être à calculer lui-même l'écart qu'aux trois ans si les chiffres de l'ARC sont justes. C'est ce que nous souhaiterions tous. Malheureusement, étant donné le bilan peu reluisant de l'ARC, il faudra, je crois, qu'une certaine supervision et une certaine surveillance soient exercées au cours des prochaines années.

La sénatrice Moncion : Merci pour votre exposé, sénateur Downe.

Je regarde l'information sur l'Internal Revenue Service des États-Unis qui a élaboré la notion d'écart fiscal pour déterminer si les contribuables s'acquittent de leurs obligations en matière d'impôt fédéral. Je comprends l'importance de l'information.

Connaissez-vous — vous devez la connaître, parce que vous étiez au Sénat alors — la Foreign Account Tax Compliance Act, qui est entrée en vigueur il y a quelques années?

Le sénateur Downe : Oui.

La sénatrice Moncion : Savez-vous dans quelle mesure elle a aidé les États-Unis à obtenir plus d'informations? Des responsables américains sont allés partout dans le monde et, maintenant, toutes les institutions financières doivent signaler aux autorités des États-Unis les citoyens américains qu'elles ont pour clients.

Savez-vous si la loi a facilité la collecte de renseignements, et de quelle manière le cas échéant, et si l'information ainsi recueillie par les autorités américaines les aide à calculer les écarts et si oui, de quelle façon?

Le sénateur Downe : Non. Je ne le sais pas et je ne sais si la loi a été efficace.

La sénatrice M. Deacon : Merci beaucoup, sénateur Downe, de votre présence ce soir. Je reconnais tout à fait qu'il faut une analyse indépendante et qu'il faut songer à la possibilité d'un contrôle peut-être aux deux ou trois ans.

On pourrait croire, bien naïvement peut-être, que les données, la reddition de comptes et la tenue rigoureuse des dossiers devraient être considérées comme étant importantes, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de nos dollars. On pourrait également croire que s'il est possible d'accroître systématiquement l'efficacité des opérations et d'amener des dollars là où ils doivent être, il serait naturel et normal de s'y employer activement.

I know that you have been at this a while, with many conversations, so I ask the question: Is there something that you think truly is the biggest barrier in moving forward? Is there one piece? I think we can speculate, but I would like to hear your answer to that moving forward. Is this similar or some learning from other countries and jurisdictions that will assist with that?

Senator Downe: Thank you for that question. I identified, as I mentioned briefly earlier, two problems. One was I assumed they had a lack of resources. Their argument for many of these was, “The reason we didn’t charge anybody” — even though in the Liechtenstein case there was over \$20 million owing to Canadians — “is we wanted to learn how it worked.” We didn’t really have the resources to do anything. I thought it was a resource question and now the government, in two budgets, have given them up to \$1 billion over six years. Even though they only spend \$100 million, there is \$900 million more to come. That should help.

The second question, which I can’t answer, is whether there is a structural or cultural problem at the CRA that prevents them from being transparent, open and proactive. I mentioned Liechtenstein earlier. A couple of years later there was an employee at a bank in Switzerland who saw what happened to the guy in Liechtenstein. The guy in Liechtenstein sold the list, as I mentioned, to the German government and apparently got a lot of money for it. Another guy in a bank in Switzerland thought that sounded good so he stole his client’s list from his bank and that one bank in Switzerland had 1,785 Canadians with accounts there. Again, I want to emphasize that it is not illegal to have an account overseas. It’s illegal not to declare the proceeds.

Given what happened in Liechtenstein, I started to file a bunch of questions; the same questions of how much is owing and so on. They wouldn’t tell me anything, such as how much they recovered, how many people were audited, nothing. They just closed right up.

Now, the assumption would be if they were doing a great job they would be telling us. This actually gets a bit worse because this list ended up with the Government of France. They wanted to do what the Government of Germany did with Liechtenstein. They wanted to share the names of everyone. We found out through an access-to-information request that the French government had to ask the Canadian government to ask for the list. So that’s not very proactive. At which point the French government gave them the names of the 1,785, they shut down and won’t tell us what happened. Maybe there were no taxes owing. Maybe there was \$20 in those 1,785 accounts, or maybe \$300 million or \$6 billion. Nobody knows.

Je sais que vous travaillez là-dessus depuis un bon moment et que vous en avez beaucoup discuté, alors voici ma question : selon vous, quel est le plus grand obstacle qui nous empêche d’aller de l’avant? Y a-t-il quelque chose en particulier? Nous pouvons faire des spéculations, je crois, mais j’aimerais vous entendre sur le sujet. Notre situation est-elle semblable à celle d’autres pays et d’autres gouvernements et pourrions-nous apprendre d’eux?

Le sénateur Downe : Je vous remercie de cette question. Comme je l’ai dit brièvement plus tôt, j’ai relevé deux problèmes. Il y a eu, je crois, un manque de ressources. L’argument bien souvent invoqué par l’agence pour ne pas avoir porté d’accusations était qu’elle voulait examiner en profondeur les rouages de ces opérations même si, dans le cas du Liechtenstein, il y avait plus de 20 millions de dollars à recouvrer pour les Canadiens. Elle disait en outre ne pas avoir vraiment les ressources pour intervenir. Il y a eu un problème à ce niveau, mais le gouvernement a attribué à l’agence, dans deux budgets, 1 milliard de dollars réparti sur six ans. L’agence n’a dépensé que 100 millions; il reste donc encore 900 millions de dollars à venir. Cela devrait aider.

La deuxième question, pour laquelle je n’ai pas de réponse, est de savoir s’il existe un problème structurel ou culturel à l’ARC qui l’empêche d’être transparente, ouverte et proactive. J’ai parlé du Liechtenstein plus tôt. Un employé d’une banque de ce pays avait vendu la liste des clients au gouvernement allemand, ce qui lui avait rapporté apparemment beaucoup d’argent. Deux ou trois ans plus tard, un autre employé d’une banque en Suisse a jugé l’idée intéressante et a volé la liste de ses clients. On a alors appris que 1 785 Canadiens avaient des comptes dans cette banque. Là encore, j’insiste pour dire qu’il n’est pas illégal d’avoir un compte à l’étranger; ce qui est illégal, c’est de ne pas déclarer les revenus qui en sont tirés.

Étant donné ce qui est arrivé au Liechtenstein, j’ai commencé à poser une série de questions sur les sommes dues au fisc, et cetera. L’agence ne m’a rien dit, que ce soit sur les montants recouverts, sur le nombre de personnes ayant fait l’objet d’une vérification, rien. Silence radio.

On serait porté à croire que, si l’agence faisait de l’excellent boulot, elle nous le dirait. Les choses se sont en fait un peu gâtées parce que le gouvernement français a mis la main sur la liste. Ce gouvernement voulait suivre l’exemple du gouvernement de l’Allemagne et divulguer les noms de tous ceux qui avaient un compte. Nous avons appris au moyen d’une demande d’accès à l’information que le gouvernement français a dû demander au gouvernement canadien de demander la liste. Voilà qui n’est pas très proactif. Quant à savoir si le gouvernement français a donné les noms des 1 785 détenteurs de comptes, l’agence n’a pas voulu répondre. Peut-être n’y avait-il pas d’impôts à recouvrer. Peut-être y avait-il 20 \$ dans ces 1 785 comptes, ou peut-être 300 millions ou 6 milliards de dollars. Personne ne sait.

Senator Eaton: I want to pick up on something you said, senator. You used the word “structural.” I’m referring to Sweden. As well as giving a general picture of how well the national tax agency succeeded in its task of determining the correct tax, is there a threshold of taxation where people will start really looking for ways to evade taxes?

Senator Downe: That’s a good question. I would ask the PBO and the CRA. I’m no expert on that, but it would seem to me that the conference board identified a tax gap range. I would assume that the government, in the best of days, would never collect 100 per cent of what is owing. There will always be seepage. It’s a matter of identifying what it is and trying to reduce it as much as possible. If we find out from the PBO that the tax gap in Canada is \$47 billion, then I think Canadians would be outraged.

Senator Eaton: It’s interesting that Sweden talks about the correct taxes.

Senator Downe: Yes, and I don’t know what that is, but you could ask the CRA.

[Translation]

Senator Forest: That’s very interesting. Several specialists told us that the techniques to assess the tax shortfall tend to target “small fraudsters,” that is to say those who attempt to avoid taxes through black market work. There is that legislative aspect.

However, is the issue not rather a problem of culture and the will to really want to intervene, rather than a legislative problem? It seems that the legislative tools exist, but that we are not using them. When you think that the French government was forced to provide the list of Canadians who have investments abroad that generate income, this makes me think that it isn’t a legislative amendment we need, but rather a change of culture regarding tax avoidance. Our big concern is evasion rather than avoidance. It’s a matter of culture, because the Canada Revenue Agency does not do its work correctly with the tools it has to deal with this situation.

[English]

Senator Downe: Yes, there has been a change of culture recently. It has become much more acceptable and easy to hide your money offshore because the chance of getting caught are nil to none. The Panama Papers came out. We have all these disclosures time after time. You pick up the newspaper or turn on the TV and you never see any convictions. The culture has been that it has gone down from the very rich to the richer

La sénatrice Eaton : J’aimerais revenir à quelque chose que vous avez dit plus tôt, sénateur. Vous avez employé le mot « structurel ». Je veux parler de la Suède. En plus de brosser un tableau général de la façon dont l’organisme fiscal national de ce pays a réussi à fixer le bon taux d’imposition, pourriez-vous nous dire s’il existe un seuil au-delà duquel les gens commencent réellement à chercher des moyens de se soustraire à l’impôt?

Le sénateur Downe : Voilà une bonne question. Je la poserais au DPB et à l’ARC. Je ne suis pas un expert sur le sujet, mais je crois que le Conference Board a établi un ordre de grandeur pour l’écart fiscal. J’imagine que le gouvernement, dans le meilleur des cas, ne percevrait jamais cent pour cent des sommes qui lui sont dues. Il y aura toujours des fuites. Ce qu’il faut, c’est de trouver où ces fuites surviennent et d’essayer de les réduire le plus possible. S’ils apprenaient par le DPB que l’écart fiscal au Canada est de 47 milliards de dollars, je crois que les Canadiens seraient outrés.

La sénatrice Eaton : C’est intéressant que la Suède parle des bons taux d’imposition.

Le sénateur Downe : Oui, et je ne les connais pas, mais vous pourriez poser la question à l’ARC.

[Français]

Le sénateur Forest : C’est très intéressant. Nous sommes dans une situation où plusieurs spécialistes nous indiquent que les techniques d’estimation du manque à gagner fiscal ont plutôt tendance à cibler les « petits fraudeurs », c’est-à-dire ceux qui visent l’évitement fiscal grâce au travail au noir. Il y a ce niveau législatif.

Par contre, est-ce que le fond du problème n’est pas plutôt un problème de culture et de volonté de vouloir réellement intervenir qu’un problème législatif? Il semble que les outils législatifs existent, mais qu’on ne les utilise pas. Quand on pense que le gouvernement français a été obligé de transmettre la liste de Canadiens qui ont des investissements à l’étranger qui génèrent des revenus, à la limite, ce n’est pas une modification législative qu’il faudrait faire, c’est plutôt un changement de culture en matière d’évitement fiscal. Votre grande préoccupation est davantage dans le cadre de l’évasion que de l’évitement. C’est une question de culture, car l’Agence du revenu du Canada ne fait pas son travail correctement avec les outils dont elle dispose pour traiter cette situation.

[Traduction]

Le sénateur Downe : Oui, il y a eu un changement de culture dernièrement. Il est devenu beaucoup plus acceptable et facile de cacher de l’argent à l’étranger, parce que le risque de se faire prendre est tout à fait nul. Le scandale des Panama Papers a été exposé au grand jour. Nous avons pris connaissance de tous ces noms qui ont été divulgués à tour de rôle. Or, on ne voit jamais de condamnations dans les journaux ni à la télé. Le changement

middle class, I would suspect. Maybe you combine your winter vacation in the Caribbean, Panama, Cayman Islands or other well-known tax havens and do some banking when you're there. That is the seriousness of the undermining of the confidence that everyone has been treated fairly. If you are a T4 employee in Canada your chances of tax avoidance are nil to none; they'll catch you, they'll charge you and they'll convict you. And they quite proudly, as I said earlier put that on the website. The flip side is you'll be looking a long time on the website to see the names of overseas tax evasion convictions.

[*Translation*]

Senator Forest: In fact, what you are telling us is that there is a change of culture, but in the wrong direction. We have aggravated the problem rather than improving things. I am a bit surprised that you are not recommending that we ask Canada Revenue Agency representatives to appear. They are at the very heart of this situation.

[*English*]

Senator Downe: The CRA is coming before the committee, I think. Another part of my bill, as I mentioned briefly in my remarks, is to publish who these overseas tax convictions are. You know, if you're convicted in Canada, it's public information. Why is it difficult to say if they are not doing — I'm not suggesting, the Irish government, for example, will publish your name and home address. I'm not suggesting that. People will show up with pitchforks. But if you're convicted, it should be public information. The CRA should be accounting for that.

The Chair: For clarity, yes, they have been invited, Senator Forest, and hopefully they will be here at the table next week.

[*Translation*]

Senator Bellemare: I have a second question about the publication of the detailed list of all of those tax evasion convictions.

I want to be sure I understand what your bill is proposing correctly. Are you proposing that the Canada Revenue Agency publish on its website the names of all of those who have been accused of tax evasion? If that is correct, is that something we can do? Will people not defend themselves? Isn't this a breach at some level?

de culture qui est survenu, je soupçonne, c'est que l'évasion fiscale est maintenant possible pour les gens de la classe moyenne aisée, et non plus seulement pour les gens très riches. Ainsi, on peut s'offrir des vacances en hiver dans les Caraïbes, au Panama, dans les îles Caïmans ou dans un autre paradis fiscal bien connu et faire certaines activités bancaires pendant son séjour. Voilà qui mine gravement la confiance des gens et qui les amène à croire qu'ils sont traités injustement. L'employé qui reçoit un T4 au Canada n'a aucune chance d'échapper à l'impôt; s'il tente de le faire, on l'attrapera, on l'accusera et on le condamnera. En plus, comme je l'ai dit, l'agence se fera un plaisir d'annoncer la chose dans son site web. À l'inverse, il faudra chercher longtemps dans le site pour trouver les noms de personnes condamnées pour évasion fiscale à l'étranger.

[*Français*]

Le sénateur Forest : En fait, ce que vous êtes en train de nous dire, c'est qu'il y a un changement de culture, mais pas dans le bon sens. On a aggravé le problème au lieu de cheminer vers l'amélioration. Je suis un peu surpris que vous ne recommandiez pas que des membres de l'Agence du revenu comparaissent. Ils sont au cœur même de cette situation.

[*Traduction*]

Le sénateur Downe : L'ARC va comparaître devant le comité, je crois. Un autre volet de mon projet de loi consiste, comme j'en ai parlé brièvement dans ma déclaration, à rendre publics les noms des personnes condamnées pour évasion fiscale à l'étranger. Vous savez, la condamnation d'une personne au Canada est une information publique. Pourquoi est-il difficile pour l'agence de le dire si elle ne le fait pas — je ne formule pas de propositions; le gouvernement irlandais, par exemple, rend publics le nom et l'adresse des contrevenants. Je ne propose pas une telle mesure. Des gens pourraient se pointer au domicile d'un contrevenant pour se venger. Toutefois, toute condamnation est une information publique. L'ARC devrait rendre compte de sa position à ce sujet.

Le président : J'apporte une précision : oui, l'agence a été invitée à comparaître, sénateur Forest, et nous espérons accueillir ses représentants la semaine prochaine.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : J'ai une deuxième question au sujet de la publication de la liste détaillée de toutes les condamnations pour évasion fiscale.

Je veux être certaine de bien comprendre la proposition de votre projet de loi. Est-ce que vous proposez que l'Agence du revenu publie sur son site web le nom de tous les gens qui ont été accusés d'évasion fiscale? Le cas échéant, peut-on le faire? Est-ce que, quelque part, les gens ne se défendent pas parfois? N'y a-t-il pas là une atteinte à certains éléments?

Senator Eaton: Once they have been found guilty.

Senator Bellemare: Once they have been found guilty, that's it. So, legally convicted? Do other countries publish such lists? In what I read, they talk about tax evasion, but not about a detailed list of offenders. Is this done elsewhere?

[English]

Senator Downe: Actually, Canada publishes domestically now. So you go on their website and you can see the names and convictions for domestic tax evasion, but there is none for overseas. I mentioned the Irish who publish your name and your home address, which I'm not recommending at all.

[Translation]

Senator Bellemare: I don't see a problem.

[English]

Senator Downe: I'll go back to the point I made earlier about Australia. The Australian situation was, when they found all this tax evasion going on, they did a very public campaign. When they were able to get some convictions, the number of overseas tax transfers fell dramatically because people saw neighbours, people they knew, their names were in the paper. They were charged, convicted, some of them went to jail. Then your interest in doing it fell dramatically. The reverse is true in Canada. You know the CRA will tell you seven or eight names. Ask for the names, if you've been convicted it's public information. Ask them for the names, they can give them to you, or they have a very thin connection to overseas tax evasion, organized crime or some corruption, housing scam or something like that, but it's not legitimate overseas tax evasion.

Senator Moncion: The problem with the data or the information that is provided, is it an investment that needs to be done in technology so that they can collect that information, or is it a reluctance to provide the information?

Senator Downe: Again, the PBO and the CRA will be here. They can answer those questions far better than I can, but it was initially a reluctance. The CRA did not see any value in doing a tax gap analysis. So only because of increasing public pressure over the last few years, they have undertaken that.

Senator Moncion: How can they identify the lack of value for the information?

La sénatrice Eaton : Une fois trouvés coupables.

La sénatrice Bellemare : Une fois trouvés coupables, c'est cela. Donc, condamnés légalement? Est-ce que les autres pays font cette publication? Dans ce que je lis, on parle d'évasion fiscale, mais pas de liste détaillée des contrevenants. Est-ce qu'on le fait ailleurs?

[Traduction]

Le sénateur Downe : En fait, le Canada publie maintenant les noms des personnes condamnées pour évasion fiscale au pays. On peut aller sur le site web et voir les noms de ces personnes, mais il n'y a aucune information sur les cas concernant l'évasion fiscale à l'étranger. J'ai parlé de l'Irlande qui publie les noms et les adresses, mais je ne recommande rien de tel ici.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Je n'ai pas de problème.

[Traduction]

Le sénateur Downe : Je vais revenir à ce que j'ai dit plus tôt au sujet de l'Australie. Lorsque les Australiens se sont rendu compte de l'étendue du problème, ils ont mené une campagne très publique. Lorsqu'ils ont pu obtenir quelques condamnations, le nombre de transferts d'impôts à l'étranger a chuté radicalement parce que les gens voyaient le nom de leurs voisins, de personnes qu'ils connaissaient, figurer dans le journal. Les contrevenants ont été accusés et condamnés, et certains sont allés en prison. L'évasion fiscale à l'étranger a alors perdu énormément de son pouvoir d'attraction. L'inverse est vrai pour le Canada. L'ARC donnera sept ou huit noms si on le lui demande. Il faut lui demander des noms; les condamnations sont du domaine public. Il faut lui demander les noms; elle peut les donner, ou il y a un lien très ténu avec l'évasion fiscale à l'étranger, le crime organisé, une manœuvre frauduleuse relative à une habitation, ou quelque chose comme cela, mais l'évasion fiscale à l'étranger est illégale.

La sénatrice Moncion : Le problème concernant les données ou l'information fournie tient-il à une technologie déficiente, dans laquelle il faudrait investir pour que l'agence puisse recueillir l'information, ou à la réticence de l'ARC à fournir l'information?

Le sénateur Downe : Là encore, le DPB et l'ARC pourront répondre à cette question beaucoup mieux que moi lorsqu'ils comparaitront devant vous, mais il y a eu initialement de la réticence de la part de l'ARC. L'agence ne voyait aucun intérêt à faire ce calcul. Elle ne s'y est attaquée qu'en raison des pressions publiques exercées sur elle au cours des dernières années.

La sénatrice Moncion : Comment les responsables de cette agence peuvent-ils déterminer que l'information n'est pas assez fiable?

Senator Downe: Again, I don't want to speak for them. They will talk about how it's not precise and so on, but the second part of the tax gap analysis is equally important. It shows how efficient your revenue agency is. That may be the heart of the problem. If Canadians get a figure that billions of dollars aren't being collected, then somebody has to be held accountable for that. That's your revenue agency. They may be doing an outstanding job, and at the end of the day I'll be up praising them in the Senate for this great work. We'll see, I'm prepared to do that if I'm wrong. Given the record, I think we need to know what the figures are.

Senator Moncion: I go back to my foreign tax account compliance act. I know that you are not aware of how it goes on in the United States. Are you aware if any other countries have that kind of reporting back to them or it's just the United States that has that?

Senator Downe: I really don't know.

Senator Moncion: You really don't know. Because that could be part of the solution to having every country report to every country about their citizens having accounts in other countries, where you can't do tax evasion because it is reported back to the country where you are a citizen.

Senator Downe: As we saw in some of these tax havens — there is a lot of pressure on transparency and disclosure, so some of these tax havens are starting to share information, but there is a whole bunch of others that are not. So you have these leaks with the Panama Papers where there are Canadians names listed. Again it's not illegal to have an account overseas, but you got a long way to having an account in Panama, unless you have a business and or residence there it would be interesting to know why you decided to bank there.

Senator Moncion: Maybe for when you go on a trip?

Senator Neufeld: Thank you senator for being here. I know you worked a long time on this, so I certainly support you in what you're doing.

I was just wondering how long you plan on staying in the Senate if you're going to get up and praise the CRA for doing a good job. It's not a question, just a little comment to you.

Let's say there is a dispute between CRA and a company or individuals domestically, and they come to a deal. There is no charge, so there is no conviction, but they have collected some money. Is that kind of the way it is with offshore also?

Le sénateur Downe : Une fois de plus, je ne veux pas parler en leur nom. Ils diront que l'information n'est pas vraiment précise, et cetera; mais, le deuxième volet de l'analyse de l'écart fiscal est tout aussi important parce qu'il est révélateur de l'efficacité de l'ARC. Or, voilà peut-être le nœud du problème. En effet, si les Canadiens apprennent que des milliards de dollars ne sont pas perçus, il faudra désigner un responsable. Et ce responsable, ce sera l'Agence du revenu. À l'inverse, l'analyse pourrait montrer que l'agence fait un excellent travail; si tel est le cas, j'en ferai l'éloge au Sénat. Nous verrons comment les choses se présenteront; je suis prêt à le connaître si je suis dans l'erreur. Toutefois, étant donné le bilan de l'organisme, il nous faut, je crois, connaître les chiffres.

La sénatrice Moncion : Je voudrais revenir à la Foreign Tax Account Compliance Act. Vous ne savez pas vraiment comment cette loi est appliquée aux États-Unis, mais savez-vous si d'autres pays ont un mécanisme semblable qui leur permet d'obtenir des rapports de l'étranger ou si les États-Unis sont les seuls à s'être dotés d'un tel outil?

Le sénateur Downe : Je ne sais pas vraiment.

La sénatrice Moncion : Vous ne savez pas vraiment. Toutefois, si chaque pays signalait aux autres pays ceux de leurs citoyens qui ont des comptes sur son territoire, l'évasion fiscale deviendrait impossible.

Le sénateur Downe : Comme nous l'avons vu, beaucoup de pressions sont exercées sur les pays désignés comme paradis fiscaux pour les amener à se montrer plus transparents et à divulguer l'information recherchée, et certains commencent à le faire, mais beaucoup d'autres s'y refusent. Il y a eu les fuites des Panama Papers qui ont révélé une liste de Canadiens mis en cause. Je le répète : il n'est pas illégal d'avoir un compte à l'étranger, mais il faut avoir parcouru beaucoup de chemin pour ouvrir un compte au Panama, à moins d'y avoir une entreprise ou une résidence; alors, il serait bien intéressant de savoir pourquoi un Canadien a décidé d'ouvrir un compte là-bas.

La sénatrice Moncion : C'est peut-être parce que cette personne s'y rend en voyage?

Le sénateur Neufeld : Merci, sénateur Downe, de comparaître devant nous. Vous travaillez depuis longtemps sur ce dossier, je sais, et j'appuie assurément ce que vous faites.

Je me demandais simplement pendant combien de temps vous pensez rester au Sénat si vous êtes pour féliciter l'ARC de faire un bon travail. Ce n'est pas une question, seulement un petit commentaire.

Disons qu'un différend survient entre l'ARC et une compagnie ou un particulier au Canada et que les deux parties en viennent à un accord. Il n'y a pas d'accusation ni de condamnation, mais

It's alarming some of the numbers of people, individuals and companies that have those accounts, and how much money the CRA didn't get. It's not reported. Is that because you think they actually cut a deal with different individuals? I mean the legal fees may cost \$5 million so why would you chase \$6 million? Or \$4 million or \$3 million? Is that in fact true? Is that what is taking place in a lot of these cases and that's why it's not reported? How does this bill actually combat that, or is there some way you can?

Senator Downe: No, that's a very good comment actually because that does happen a lot domestically, as you indicated. The flip side of that is you go on the website and you see domestic convictions. You see an absence of that on overseas tax evasion.

For example, I'm looking at the comments here, February 2013, the assistant commissioner, Terrence McAuley, spoke at the House of Commons committee about Liechtenstein. He said:

That project is virtually complete now. You're correct in identifying the 106 names on that list. We have gone through that list and we have conducted 47 audits and identified —

— again one of the key words —

— \$22.4 million of outstanding tax from a base of approximately \$100 million in raw assets. From that we are now in the process. . . we are finished collecting \$8 million of that. With respect to the balance, roughly \$14 million is currently before the courts.

Senator Neufeld: Okay.

Senator Downe: So we have basically finished that project. So before the courts, I read that — again, I don't know — as people objecting to what the CRA is doing as opposed to the CRA going after them.

Senator Neufeld: Yes, I understand that, and I agree with you. Thank you.

The Chair: Senator Downe, just to bring to the attention and clarity of the committee that next week, September 25, we will have a tax expert from U.K. We will also have panel representatives from CRA, Finance Canada and the PBO.

l'ARC perçoit une somme. Ce genre d'entente survient-elle pour les cas d'évasion fiscale à l'étranger?

C'est inquiétant de penser au nombre de personnes et de compagnies qui ont ces comptes et aux montants que l'ARC ne recouvre pas. Aucun rapport n'est présenté sur le sujet. Selon vous, est-ce parce que l'agence conclut des ententes avec les transgresseurs? En outre, les honoraires de services juridiques peuvent s'élever à 5 millions de dollars; alors, pourquoi poursuivrait-on quelqu'un pour percevoir 6 millions de dollars? Ou 4 ou 3 millions de dollars? Est-ce vraiment ainsi? Est-ce ainsi que les choses se passent dans beaucoup de cas et la raison pour laquelle l'agence ne présente pas de rapports? De quelle façon le projet de loi permet-il de s'attaquer réellement au problème? Proposez-vous plutôt un moyen quelconque pour y arriver?

Le sénateur Downe : Non, votre commentaire est en fait très pertinent parce que ce phénomène se produit souvent pour les cas d'évasion fiscale au pays, comme vous l'avez dit. À l'inverse, on peut consulter le site web et y voir toutes les condamnations prononcées au pays. On n'y voit toutefois aucune condamnation pour des cas d'évasion fiscale à l'étranger.

Prenons, par exemple, le commentaire formulé, en février 2013, par le commissaire adjoint, Terrence McAuley, devant le comité de la Chambre des communes au sujet du Liechtenstein :

Le projet est presque terminé. Vous avez raison de dire que la liste comportait 106 noms. Nous avons parcouru toute la liste, mené 47 vérifications et découvert...

— et voilà un des mots clés —

... 22,4 millions de dollars d'impôt non payé, ce qui est fondé sur des actifs d'environ 100 millions de dollars. De ce montant, nous sommes maintenant en voie de [...] Nous avons récupéré environ 8 millions de dollars. Pour ce qui est des quelque 14 millions de dollars restants, ces dossiers sont actuellement devant les tribunaux.

Le sénateur Neufeld : D'accord.

Le sénateur Downe : Le projet est donc terminé à toutes fins utiles. Alors, ce que je lis, c'est que les choses sont devant les tribunaux, encore une fois, donc je ne sais pas si ce sont les gens qui s'opposent aux mesures prises par l'ARC ou si c'est l'ARC qui les poursuit.

Le sénateur Neufeld : Oui, je comprends et je suis d'accord avec vous. Merci.

Le président : Sénateur Downe, je voudrais simplement préciser aux membres du comité qu'un expert du Royaume-Uni comparaitra devant nous la semaine prochaine, le 25 septembre. Nous entendrons également des représentants de l'ARC et de Finances Canada ainsi que le directeur parlementaire du budget.

Do you have any closing remarks before we move on?

Senator Downe: Chair, members of the committee, thank you. Change is always difficult. The CRA has resisted all through this piece from many areas of the criticism of what they are doing, what they are not doing and what they should be doing. They are very reluctant to keep up with current trends. It's difficult when you look at where Canada used to be and how far we have fallen behind. Transparency International put out a report last week — some of you may have seen it — where Canada is falling down greatly on corruption, money laundering and other things all connected to tax evasion. Our system is not keeping up with what it should be. We can do much better and we should be doing much better, and I hope this committee can lead the charge in that area.

The Chair: In closing, thank you very much, senator. There's no doubt that no one can dispute the fact that you have always served Canadians with transparency, accountability and reliability. On this, thank you very much.

Senator Downe: Thank you.

The Chair: Honourable senators, we will suspend and go in camera in order to prepare for the next hour of our meeting.

(The committee continued in camera.)

Voudriez-vous prononcer un mot de la fin?

Le sénateur Downe : Monsieur le président, mesdames et messieurs membres du comité, je vous remercie. Le changement est toujours difficile. L'ARC a toujours opposé de la résistance aux nombreuses critiques dont elle a été l'objet sur ce qu'elle fait, ce qu'elle ne fait pas et ce qu'elle devrait faire. Elle répugne beaucoup à suivre les tendances actuelles. C'est bien triste de voir comment les choses étaient au Canada auparavant et le retard que le pays a pris aujourd'hui. Transparency International a publié un rapport la semaine dernière — certains de vous l'ont peut-être vu — dans lequel le Canada affiche un très net recul en matière de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et d'autres infractions toutes liées à l'évasion fiscale. Notre système n'est pas suffisamment efficace. Nous pouvons et nous devrions beaucoup mieux réussir, et j'espère que le comité pourrait prendre les choses en main dans ce secteur.

Le président : En terminant, je désire vous remercier sincèrement, monsieur le sénateur. Personne ne peut douter que vous avez toujours servi les Canadiens en faisant montre de transparence et de fiabilité. Je vous en remercie chaleureusement.

Le sénateur Downe : Merci.

Le président : Honorables sénateurs, nous allons suspendre nos travaux et poursuivre ensuite à huis clos pour préparer notre prochaine séance d'une heure.

(La séance se poursuit à huis clos.)

WITNESS

The Honourable Percy E. Downe, sponsor of the bill.

TÉMOIN

L'honorable Percy E. Downe, parrain du projet de loi.